# PREVENIR LOS CONFLICTOS TRANSFORMAR LA JUSTICIA GARANTIZAR LA PAZ

Estudio mundial sobre la
**aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**

El Estudio mundial puede consultarse en: http://wps.unwomen.org/en

Las opiniones expresadas en esta publicación corresponden en exclusiva a su autora y no representan necesariamente los puntos de vista de ONU Mujeres, de las Naciones Unidas ni de ninguna de sus organizaciones afiliadas.

Para consultar la lista de errores u omisiones detectados con posterioridad a su impresión, visite nuestro sitio web.

ISBN: 978-0-692-54940-7

Diseño: Blossom (Milán)
Impresión: AGS Custom Graphics, una compañía de RR Donnelly

©2015 ONU Mujeres
Impreso en los Estados Unidos
Todos los derechos reservados

# PREVENIR LOS CONFLICTOS TRANSFORMAR LA JUSTICIA GARANTIZAR LA PAZ

Estudio mundial sobre la
**aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**

# PRÓLOGO

**Ban Ki-moon**
Secretario General de las Naciones Unidas

Hace 15 años, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad reiteró la importancia de la igualdad de participación y de la plena implicación de las mujeres en todas las iniciativas dirigidas a mantener y promover la paz y la seguridad. Desde entonces, el Consejo de Seguridad ha respaldado su decisión mediante la adopción de otras seis resoluciones sobre las mujeres y la paz y la seguridad.

Tengo el compromiso personal de aplicar esas resoluciones; he destacado la necesidad de priorizar el liderazgo de las mujeres en la consolidación de la paz y he designado un número sin precedentes de mujeres líderes a puestos de responsabilidad en las Naciones Unidas. Es fundamental garantizar que las Naciones Unidas sigan siendo fieles a sus objetivos en lo que se refiere a las mujeres, la paz y la seguridad, y que nos convirtamos en un modelo de emulación para todos los actores involucrados.

El liderazgo de las mujeres y la protección de sus derechos deben ocupar en todo momento un lugar preeminente en la promoción de la paz y la seguridad internacional, y no constituir una ocurrencia tardía. En una era en la que los grupos extremistas armados definen como punto principal de su agenda la subordinación de la mujer, nuestra respuesta debería ser un apoyo inquebrantable al empoderamiento de mujeres y niñas. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible recientemente adoptada refleja esta prioridad y pone el énfasis en la igualdad de género y el respeto de los derechos humanos de toda persona.

El Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 constituye una parte muy importante de la agenda de cambio de las Naciones Unidas, cuya finalidad es servir mejor a las personas más vulnerables del planeta. Tal como han señalado el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas y el Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, la velocidad con la que cambian los conflictos puede estar superando la capacidad de las operaciones de paz de las Naciones Unidas para dar una respuesta eficaz. Cualquier reforma debe incluir dos ingredientes centrales: la igualdad de género y el liderazgo de las mujeres.

El Estudio mundial ofrece nuevas pruebas, ideas y buenas prácticas que pueden contribuir a generar nuevos compromisos y a cumplir los existentes. No podemos permitir desaprovechar los dividendos potenciales que ofrece la igualdad de género en las esferas de la paz y el desarrollo. Es esencial, y urgente, empoderar a las mujeres para prevenir y poner fin a los conflictos.

Recomiendo vivamente la lectura de este Estudio; constituye una llamada a la acción que todos deberíamos tener en cuenta.

# PRÓLOGO

**Phumzile Mlambo-Ngcuka**
Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de ONU Mujeres

La resolución 1325 fue uno de los principales logros del movimiento mundial de mujeres, y sin lugar a dudas constituye una de las decisiones más inspiradas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El reconocimiento de que la paz está unida de un modo inseparable a la igualdad de género y al liderazgo de las mujeres fue un paso radical para el máximo órgano encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Convertir las palabras del Consejo de Seguridad en acciones y en un cambio real ha sido un pilar básico del trabajo de ONU Mujeres desde la creación de dicha entidad, y la pasión que ha estimulado a muchos otros actores desde que se adoptó la resolución como norma de alcance mundial en el año 2000.

Sin embargo, continúa existiendo una amplia brecha entre la ambición de nuestros compromisos y el apoyo político y financiero que recibimos en la práctica. Nos esforzamos por tender puentes entre la intención declarada de las políticas internacionales y la realidad de las actuaciones en el plano nacional en los numerosos rincones del mundo donde la resolución 1325 es más necesaria.

ONU Mujeres tuvo el privilegio de recibir el encargo del Secretario General de contribuir a la elaboración de este Estudio mundial. Queremos expresar nuestro agradecimiento a su autora principal independiente, Radhika Coomaraswamy, a su consejo asesor y a todos los Estados Miembros, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y órganos de las Naciones Unidas que han apoyado este esfuerzo. El proceso de elaboración del Estudio mundial conllevó la celebración de consultas en todo el mundo, la provisión de ideas así como de información y aportaciones técnicas, la revisión de borradores y la formulación de comentarios sobre ellos. Confiamos en que el Estudio estimule el debate y genere compromisos concretos, recursos, voluntad política, cambios en las políticas y rendición de cuentas en todos los niveles.

Este Estudio aporta pruebas convincentes que refuerzan el reconocimiento crucial del Consejo de Seguridad acerca del poder de la implicación de las mujeres en la esfera de la paz. Demuestra que la participación e inclusión de las mujeres mejora la eficacia de la asistencia humanitaria, fortalece los esfuerzos de protección de nuestro personal encargado del mantenimiento de la paz, contribuye a la conclusión de las conversaciones de paz y al logro de una paz duradera, acelera la recuperación económica y ayuda a luchar contra los extremismos violentos. El Estudio y el creciente conjunto de pruebas disponibles subrayan la necesidad y la urgencia de aplicar la resolución 1325.

El Estudio añade dos elementos importantes que nos ayudarán a impulsar esta agenda. Por un lado, recopila múltiples ejemplos de buenas prácticas que deberían convertirse en requisitos habituales para todas/todos. Pero, además, realiza un análisis detallado de la aplicación y la ejecución de la resolución, así como de los posibles incentivos y mecanismos de rendición de cuentas (actualmente inexistentes) que deberían empujar a todos los actores a cumplir esas normas y a ser consecuentes con sus promesas. De las ideas expuestas emerge una hoja de ruta explícita y ambiciosa en lo que concierne al trabajo futuro en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad. Tenemos la enorme responsabilidad de asegurar que el marco normativo propiciado por la resolución 1325 no solo goce de una visibilidad y atención periódicas, sino que además ocupe un lugar en el corazón mismo del trabajo de las Naciones Unidas por la paz y la seguridad.

Este año celebramos el 15º aniversario de la adopción de la resolución 1325 y el 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Beijing. La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa un nuevo impulso hacia el reconocimiento de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en el marco del progreso sostenible para todos. Numerosos actores se incorporan al debate con energía renovada, nuevas ideas y nuevos compromisos, y hemos asistido a otros exámenes de políticas —en cuyo marco se han analizado desde nuestros objetivos de desarrollo hasta nuestras operaciones de paz, pasando por nuestra arquitectura de consolidación de la paz— que hacen hincapié en el carácter central de la igualdad de género. Estamos ante una oportunidad crucial para diseñar la mejor forma de abordar los desafíos mundiales a los que deberemos hacer frente en los próximos decenios. Aprovechémosla al máximo.

# AGRADECIMIENTOS

El Secretario General de las Naciones Unidas solicitó la elaboración del Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad en respuesta a la invitación del Consejo de Seguridad recogida en la resolución 2122 (2013).

**Autora principal:** Radhika Coomaraswamy

**Miembros del Grupo Consultivo de Alto Nivel para el Estudio Mundial:** General de División Patrick Cammaert (Países Bajos), embajador Anwarul Chowdhury (Bangladesh), Sra. Liliana Andrea Silva Bello (Colombia), Sra. Sharon Bhagwan Rolls (Fiji), Sra. Leymah Gbowee (Liberia), Sra. Julia Kharashvili (Georgia), Sr. Youssef Mahmoud (Túnez), Sra. Luz Méndez (Guatemala), Dr. Alaa Murabit (Canadá/Libia), Sra. Ruth Ochieng (Uganda), Sra. Pramila Patten (Mauricio), Sra. Bandana Rana (Nepal), Sra. Madeleine Rees (Reino Unido), Sra. Elisabeth Rehn (Finlandia), Sra. Igballe Rogova (Kosovo) y Sra. Yasmin Sooka (Sudáfrica). La Sra. Maha Abu Dayyeh (Estado de Palestina) participó en el Grupo Asesor de Alto Nivel hasta su fallecimiento, acaecido el 9 de enero de 2015.

**Secretaría del Estudio mundial:** ONU Mujeres, Sección de Paz y Seguridad

**Investigaciones encargadas en el marco del Estudio mundial:**

Anthony Amicelle, Christine Bell, Malika Bhandarkar, Virginia Bouvier, Jovana Carapic, Steven Dixon, Anne Marie Goetz, Roshmi Goswami, Jayne Huckerby, Valerie Hudson, Sarah Macharia/WACC, Sarah Maguire, Ereshnee Naidu, Catherine O'Rourke, Thania Paffenholz, Phuong N. Pham, Mihaela Racovita, Amanda Roberts, Nick Ross, Irene M. Santiago, Anna-Lena Schluchter, Aisling Swaine, Sarah Taylor, Simon Tordjman, Jacqui True, Patrick Vinck, Red sobre la Igualdad de Género (GENDERNET) del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Encuesta sobre armas pequeñas (Mihaela Racovita, Jovana Carapic).

**Diseño y maquetación:** blossoming.it

**Agradecimientos especiales:**

**Comité Interinstitucional Permanente de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT), Departamento de Asuntos Políticos (DAP), Departamento de Información Pública (DIP), Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (OACP), Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo (UNDOCO), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Programa Mundial de Alimentos (PMA). Participaron en calidad de observadores el Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

**El Grupo de Amigos del Estudio Mundial, copresidido por el Canadá, Chile, el Japón, Namibia e Irlanda.**

**Todos los Estados Miembros, organismos y órganos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales e internacionales que contribuyeron a la elaboración del Estudio mundial.**

**Participantes en las consultas regionales y las visitas a los países realizadas en el marco del Estudio mundial entre enero y junio de 2015:** consulta a la OTAN (Bruselas, Bélgica), consulta a los Estados miembros de la Unión Europea (Bruselas,

Bélgica), consulta a la sociedad civil europea (Bruselas, Bélgica), consulta a los Estados miembros de la Unión Africana (Addis Abeba, Etiopía); consulta a la sociedad civil africana (Addis Abeba, Etiopía); visita al Nepal; consulta a la sociedad civil de la región de Asia y el Pacífico (Katmandú, Nepal); consulta a la sociedad civil de la región de los Balcanes (Tirana, Albania), visita a Bosnia-Herzegovina; consulta a la OSCE (Vilnius, Lituania); consulta general a la sociedad civil (con motivo del 100º aniversario de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, LIMPL, La Haya, Países Bajos); consulta a la sociedad civil de la región de América Latina (Ciudad de Guatemala, Guatemala); consulta a la sociedad civil de la región del Cuerno de África (Kampala, Uganda); consulta a la sociedad civil de Guatemala (Ciudad de Guatemala, Guatemala); consulta a la sociedad civil de El Salvador (San Salvador, El Salvador); consulta a la sociedad civil de México (Chiapas, México); consulta a la sociedad civil de la región de Oriente Medio y África Septentrional (El Cairo, Egipto); consulta a la sociedad civil de la región de las Islas del Pacífico (Suva, Fiji).

**Se contó con Global Network of Women Peacebuilders (GNWP), Cordaid, International Civil Society Action Network (ICAN) y el Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad para la administración de una encuesta mundial a la sociedad civil y la organización de grupos de discusión sobre las mujeres, la paz y la seguridad. El informe completo de resultados de la encuesta y los grupos de discusión se ha publicado con el siguiente título:** "Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption" (Global Network of Women Peacebuilders, Cordaid, Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, International Civil Society Action Network, julio de 2015).

**Además, se han recibido contribuciones en línea** de 47 organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y centros de investigación, que realizaron sus aportaciones a través de un sitio web de acceso público. Dichas contribuciones se resumen en el informe titulado "Through the Lens of Civil Society: Summary Report of the Public Submissions to the Global Study published by PeaceWomen". El informe está disponible en http://www.peacewomen.org/security-council/2015-high-level-review/resources.

**Apoyo financiero**

ONU Mujeres desea agradecer el apoyo financiero que ha recibido de los Gobiernos de Alemania, Australia, Austria, los Emiratos Árabes Unidos, Estonia, Finlandia, Irlanda, Noruega, los Países Bajos, Qatar y el Reino Unido para la preparación y reproducción de este Estudio mundial.

Queremos asimismo expresar un agradecimiento especial a la Dra. Phumzile Mlambo-Ngcuka, Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva de ONU Mujeres y al equipo de alta dirección de ONU Mujeres, así como a la Oficina Ejecutiva del Secretario General.

# ÍNDICE


00
4 | *Prólogo*
5 | *Prólogo*
6 | *Agradecimientos*
10 | *Acrónimos*
13 | *Resumen ejecutivo*

01
18 | *El contexto*

02
26 | *Marco normativo sobre las mujeres, la paz y la seguridad*

03
36 | *Participación de la mujer y mejor comprensión de los aspectos políticos*

04
64 | *Proteger y promover los derechos y el liderazgo de las mujeres y las niñas en contextos humanitarios*

05
98 | *Hacia una era de justicia transformadora*

06
130 | *Mantener la paz en un mundo cada vez más militarizado*

07
164 | *Crear sociedades inclusivas y pacíficas después de un conflicto*

08 190 | *Prevenir los conflictos: Orígenes de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad*

09 220 | *Luchar contra los extremismos violentos respetando los derechos y la autonomía de las mujeres y de las comunidades en las que viven*

10 234 | *Agentes clave para las mujeres, la paz y la seguridad: Seguimiento y rendición de cuentas*

11 322 | *Las mujeres, la paz y la seguridad y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*

12 346 | *Vínculos entre los mecanismos de derechos humanos y las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad: Oportunidades para mejorar la rendición de cuentas con respecto a la aplicación*

13 368 | *Financiación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad*

14 392 | *Directrices y recomendaciones generales*

398 | *Anexo: Lista completa de recomendaciones técnicas*

# ACRÓNIMOS

| | |
|---|---|
| ACNUDH | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| AG | Asamblea General |
| CAD | Comité de Asistencia para el Desarrollo |
| CDH | Comisión de Derechos Humanos |
| CDN | Convención sobre los Derechos del Niño |
| CEDAW | Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer |
| CIP | Comité Interinstitucional Permanente |
| CIRGL | Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos |
| CPI | Corte Penal Internacional |
| DAAT | Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno |
| DAP | Departamento de Asuntos Políticos |
| DDR | Desarme, desmovilización y reintegración |
| DOMP | Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| FARC | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia |
| FAS | Femmes Africa Solidarité |
| FDN | Frente Democrático Nacional |
| FMLI | Frente Moro de Liberación Islámica |
| FNUOS | Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación |
| FPC | Fondo para la Consolidación de la Paz |
| FPNUL | Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano |
| GCTF | Foro Mundial contra el Terrorismo |
| GNWP | Global Network of Women Peacebuilders |
| HSC | Human Security Collective |
| ICAN | International Civil Society Action Network |
| IGAD | Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo |
| INB | Ingreso nacional bruto |
| INSTRAW | Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer |
| IPI | International Peace Institute |
| ISIS | Estado Islámico del Iraq y Siria |
| Isis-WICCE | Women's International Cross Cultural Exchange |
| JRR | Iniciativa Justice Rapid Response |
| MANUD | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| MENA | Oriente Medio y Norte de África |
| MINUSCA | Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana |

| | |
|---|---|
| MINUSMA | Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí |
| MINUSTAH | Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití |
| MONUSCO | Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo |
| MSF | Médicos Sin Fronteras |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos |
| OIDDH | Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE |
| ONG | Organización no gubernamental |
| ONUCI | Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire |
| ONUPOL | Policía de las Naciones Unidas |
| ONUSIDA | Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA |
| ONU-SWAP | Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres |
| OSC | Organización de la sociedad civil |
| OSCE | Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa |
| OTAN | Organización del Tratado del Atlántico Norte |
| PAN | Plan de acción nacional |
| PAR | Plan de Acción Regional |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| PNG | Papua Nueva Guinea |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUMA | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| PRIO | Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz |
| RCA | República Centroafricana |
| RDC | República Democrática del Congo |
| RSS | Reforma del Sector de la Seguridad |
| SADC | Comunidad de África Meridional para el Desarrollo |
| SEAE | Servicio Europeo de Acción Exterior |
| SHaSA | Estrategia de Armonización de las Estadísticas en África |
| SLA | Ejército de Liberación Nacional de Sudán |
| TIC | Tecnología de la información y las comunicaciones |
| UA | Unión Africana |
| UE | Unión Europea |
| UNAMID | Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNFPA | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| UNMAS | Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas |

| | |
|---|---|
| UNMEER | Misión de las Naciones Unidas para la Respuesta de Emergencia al Ébola |
| UNMIK | Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo |
| UNMIL | Misión de las Naciones Unidas en Liberia |
| UNMISS | Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur |
| UNMIT | Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste |
| UNOTIL | Oficina de las Naciones Unidas en Timor-Leste |
| UNTAET | Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental |

# RESUMEN EJECUTIVO

Para conmemorar el 15º aniversario de la adopción de la resolución 1325 (2000), el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 2122 (2013), en la que invitaba al Secretario General a examinar la aplicación de la resolución 1325. Dicho examen debía identificar las deficiencias y retos en la aplicación, así como las tendencias emergentes y las prioridades para la acción. La resolución pedía al Secretario General que presentara al Consejo de Seguridad un informe basado en las conclusiones de dicho examen en octubre de 2015. El Secretario General solicitó a Radhika Coomaraswamy la elaboración del estudio sobre la recomendación del Comité Permanente de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad. Asimismo, se pidió a ONU Mujeres que desempeñara la función de secretaría del estudio. Se constituyó un Grupo Asesor de Alto Nivel, integrado por personas procedentes de todas las regiones del mundo, para ayudar a la autora principal del estudio.

Se decidió que la Sra. Coomaraswamy dirigiría un estudio exhaustivo en el que se analizaría cómo ha evolucionado la aplicación de la resolución 1325 en los 15 años transcurridos desde que se adoptó. La Sra. Coomaraswamy y los miembros del Grupo Asesor de Alto Nivel celebraron consultas con un diverso grupo de partes interesadas en todas las regiones del mundo. Además, ONU Mujeres encargó la elaboración de una serie de documentos de investigación en el marco del Estudio mundial, que se publicarán por separado en un volumen complementario. Más de 60 Estados Miembros, organizaciones internacionales y regionales respondieron a las solicitudes de información, y 47 organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación realizaron aportaciones a través de un sitio web público habilitado a tal fin. A través de una encuesta realizada a las organizaciones de la sociedad civil se obtuvieron respuestas de 317 organizaciones de un total de 71 países.

El mundo ha cambiado desde aquel mes de octubre de 2000 en que el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1325. La naturaleza de los conflictos presenta características cualitativas diferentes en determinadas regiones, el contenido de lo que denominamos "paz" y "seguridad" está evolucionando y lo que hoy entendemos por "justicia" también ha experimentado una transformación. Esta realidad en constante cambio y permanente evolución plantea una serie de dilemas fundamentales para los cuatro pilares de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad y las resoluciones que se adoptaron posteriormente en la materia: i) la prevención, ii) la protección, iii) la participación, y iv) la consolidación de la paz y la recuperación. En este contexto de cambio mundial y transformación de las dinámicas de la paz y la seguridad, el Estudio mundial acometió un examen de la aplicación de la resolución 1325 en los 15 años transcurridos desde su adopción.

A pesar de que el mundo ha cambiado, en este período se han logrado algunos éxitos desde el punto de vista de la aplicación de la resolución.

- La comunidad internacional ha adoptado un marco normativo integral en lo que concierne a la violencia sexual en los conflictos. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que entró en vigor en 2002, contiene una lista exhaustiva de delitos contra las mujeres. Desde el decenio de 1990, los tribunales internacionales han desarrollado una sofisticada jurisprudencia en relación con dichos crímenes. Además, el Consejo de Seguridad ha tomado una serie de medidas decisivas: el Secretario General ha nombrado un Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos que rinde cuentas ante el Consejo, y se ha creado un mecanismo de seguimiento y presentación de informes a nivel local para informar sobre la violencia sexual contra las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto dentro del programa del Consejo de Seguridad. El Consejo de Derechos Humanos ha establecido diversas misiones y comisiones de investigación, que, cada vez con mayor frecuencia, tienen el mandato de investigar la violencia sexual y de género. Asimismo, la comunidad internacional cuenta con una lista de especialistas que prestan apoyo a la investigación de estos delitos internacionales.
- La comunidad internacional y los gobiernos nacionales han empezado a comprender la importancia de la recuperación nacional y de las comunidades en el marco de unos procesos integrales de justicia y rendición de cuentas, incluida la búsqueda de la verdad, la reconciliación, la

memoria y el establecimiento de reparaciones para las mujeres que ven violados sus derechos.

- El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer adoptó la recomendación general Nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, que proporciona a los Estados miembros orientaciones detalladas en asuntos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad, así como criterios de rendición de cuentas, y deja claro que la aplicación de la resolución 1325 es responsabilidad de cada Estado Miembro.
- Entre 1990 y 2000, año en que el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1325, tan solo un 11% de los acuerdos de paz firmados incluían alguna referencia a las mujeres. Desde la adopción de la citada resolución, este tipo de referencias se han incluido en un 27% de los acuerdos de paz. De los seis acuerdos resultantes de conversaciones de paz o de procesos nacionales de diálogo que contaron con el apoyo de las Naciones Unidas en 2014, un 67% contenía referencias pertinentes para las mujeres, la paz y la seguridad.
- El número de mujeres que desempeñan cargos de alta responsabilidad en el seno de las Naciones Unidas (desde Enviadas Especiales del Secretario General hasta la primera mujer al mando de una misión de mantenimiento de la paz) ha ido en aumento.
- La ayuda bilateral concedida a los Estados frágiles para el fomento de la igualdad de género se ha cuadruplicado en el último decenio, aunque hay que tener en cuenta que partía de un nivel prácticamente inexistente.

**No obstante, buena parte del progreso realizado hacia la aplicación de la resolución 1325 continúa midiéndose en términos de "intentos iniciales", en lugar de como práctica habitual.** Continúan existiendo obstáculos y desafíos que impiden la plena aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

- Con respecto a la violencia sexual, a pesar del marco normativo integral que se ha establecido, en la práctica el número de procedimientos judiciales incoados es muy reducido, sobre todo a escala nacional. Hay quien defiende que los marcos normativos han disuadido de cometer delitos futuros, pero otros afirman que sobre el terreno no se observan cambios significativos en la situación que viven las mujeres. Es necesario acometer un mayor número de investigaciones para verificar la validez de estas afirmaciones y dar respuesta a la necesidad de justicia de las víctimas.
- Pese a que la participación de las mujeres en los procesos de paz ha ido aumentando, un estudio que analizó un total de 31 procesos de paz entre 1992 y 2011 reveló que solo un 9% del total de las personas negociadoras eran mujeres, un porcentaje insignificante dados los problemas que se abordan en ese tipo de procesos. Las mujeres representan tan solo un 3% del personal militar que participa en misiones de las Naciones Unidas. La mayoría de ellas trabaja como personal de apoyo. Hay dos esferas en las que resulta especialmente complicado que las mujeres participen en pie de igualdad y realicen una contribución significativa: el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz.
- Pese a los enormes esfuerzos que realiza la comunidad internacional para alentar a los Estados Miembros a establecer procesos inclusivos para la formulación de planes de acción nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad, solamente 54 países han elaborado este tipo de planes. Muchos de ellos se centran en el propio proceso y carecen de mecanismos de rendición de cuentas y de presupuestos que permitan garantizar su ejecución real.
- La intensificación de los extremismos violentos en muchas partes del mundo representa una auténtica amenaza para la vida de las mujeres y ha generado un ciclo de militarización en el que las mujeres se encuentran a menudo en una posición ambivalente, rechazando por un lado las restricciones conductuales que les imponen los extremistas violentos pero, por otro, deseando proteger a sus familias y sus comunidades de la polarización y la amenaza. Algunas mujeres se han convertido asimismo en combatientes y se han unido a grupos extremistas, en ocasiones en contra de su voluntad, pero otras por convicción real. Las mujeres que trabajan en favor de la consolidación de la paz también se ven atrapadas entre el creciente auge del extremismo en sus comunidades y las limitaciones que las políticas antiterroristas imponen a su trabajo, dificultándoles el acceso a fondos y recursos cruciales.
- Aunque existe un amplio discurso de apoyo a las mujeres, la paz y la seguridad, la financiación que se destina a programas y procesos en este ámbito sigue siendo ínfima en todas las áreas de la agenda. La ayuda bilateral concedida a los Estados frágiles en relación con las cuestiones de género ha aumentado, pero únicamente representa un 6% del volumen total de ayuda y tan solo un 2% de la asistencia destinada a la paz y la seguridad.

También es preciso reestructurar y revisar la calidad de las ayudas otorgadas para la ejecución de proyectos.

Ante la situación existente en lo que se refiere a la paz y la seguridad, el Estudio mundial formula una serie de recomendaciones detalladas en cada capítulo y en cada tema, y concluye con un conjunto de recomendaciones generales de cara a la orientación y la promoción de las políticas. En los debates celebrados y las consultas organizadas en relación con el Estudio mundial emergieron los siguientes principios, que deberían vertebrar una actuación mundial unitaria:

- **La prioridad debe ser la prevención de los conflictos, no el uso de la fuerza.** Debe prestarse una mayor atención a la prevención de los conflictos; el uso de la fuerza debe ser en todo caso el último recurso, cuando todas las demás opciones hayan fracasado. El Estudio mundial hace hincapié en la importancia de las medidas de prevención a corto plazo, como los sistemas de alerta temprana, y en la intensificación de las iniciativas de diálogo preventivo a nivel local, nacional e internacional. También examina una serie de medidas encaminadas a abordar las causas fundamentales y los factores estructurales de los conflictos, como la exclusión, la discriminación, los ataques a la dignidad y la desigualdad estructural. Sería necesario aplicar dichas medidas, junto con otras relacionadas con la proliferación de las armas pequeñas, las masculinidades violentas y el cambio climático.
- **La resolución 1325 es un mandato en materia de derechos humanos.** No hay que olvidar que dicha resolución fue concebida como una resolución sobre los derechos humanos que promovería los derechos de las mujeres en situaciones de conflicto (y como tal se presionó en favor de su adopción). Cualquier política o programa relacionado con las mujeres, la paz y la seguridad debe ejecutarse teniendo esto presente. Es preciso abortar cualquier intento dirigido a abordar los problemas exclusivamente desde el punto de vista de la seguridad y a instrumentalizar a las mujeres en la estrategia militar. El Estudio mundial analiza el papel de los mecanismos de derechos humanos en la rendición de cuentas de los Estados Miembros con respecto a las obligaciones de derechos humanos relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, incluso a través de los órganos internacionales establecidos en virtud de tratados, los exámenes periódicos universales y los tribunales y comisiones regionales de derechos humanos.
- **La participación de las mujeres es clave para lograr una paz duradera.** En el marco del Estudio se ha llevado a cabo una investigación que demuestra con gran detalle que la participación de las mujeres, en todos los niveles, es fundamental para la eficacia operativa, el éxito y la sostenibilidad de los procesos de paz y de las iniciativas de consolidación de la paz. Las personas que intervienen en labores de mediación, facilitación y dirección en las operaciones de paz deben ser proactivas a la hora de incluir a las mujeres en todos los aspectos del mantenimiento y la consolidación de la paz. El Estudio mundial describe un incremento sustancial de la frecuencia de utilización de un lenguaje sensible al género en los acuerdos de paz así como del número de mujeres, grupos de mujeres y expertas de género que actúan oficialmente como negociadoras, mediadoras, signatarias, testigos o miembros de órganos consultivos. No obstante, en muchos contextos afectados por conflictos, la participación oficial de la mujer puede ser de carácter temporal, las funciones que se delegan en ellas pueden ser más simbólicas que sustantivas y su capacidad para ejercer una influencia real puede enfrentarse a la resistencia impuesta por las normas culturales locales.
- **Los agresores deben ser puestos a disposición de la justicia, que debe ser transformadora.** Los autores de delitos graves contra las mujeres deben ponerse a disposición judicial por los actos cometidos, de manera que las mujeres reciban justicia y se impida la comisión de futuros delitos. Al mismo tiempo, la justicia debe ser transformadora por naturaleza en los contextos de conflicto y post-conflicto, y abordar no solamente las violaciones que experimentan específicamente las mujeres, sino también las desigualdades subyacentes que provocan la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas en épocas de conflicto y que alimentan las consecuencias de las violaciones de los derechos humanos que sufren estas. El Estudio mundial explora tanto la importancia de combatir la impunidad de los delitos contra las mujeres a través de procedimientos de justicia penal como de reconocer el papel central que desempeñan las reparaciones, los procesos de reconciliación y búsqueda de la verdad y el hecho de garantizar la recuperación de las víctimas y sus comunidades.

- **La adaptación al ámbito local de enfoques y de procesos inclusivos y participativos es crucial para el éxito de los esfuerzos de paz nacionales e internacionales.** En la esfera de la consolidación de la paz es preciso contar con la participación de las mujeres a la hora de definir con detalle y comprender las condiciones locales antes de acometer el diseño, la formulación o la ejecución de cualquier programa. En muchas situaciones de conflicto, la política de soluciones universalmente válidas y transferencia de prácticas recomendadas no siempre es la más idónea. El Estudio mundial describe el período de consolidación de la paz como una oportunidad para transformar las sociedades y trabajar en pos de la igualdad de género, así como para crear economías e instituciones que reconozcan y traten de hacer frente a los desafíos específicos a los que se enfrentan las mujeres.
- **En la lucha contra los extremismos violentos es muy importante apoyar a las mujeres que trabajan por la consolidación de la paz y respetar su autonomía.** En todas las regiones y en todas las religiones, los grupos extremistas muestran un patrón común: en todos los casos su avance ha venido acompañado de violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas (a la educación, a la vida pública y a la adopción de decisiones relativas a su propio cuerpo). Es evidente que las respuestas militares no bastan por sí solas para erradicar los extremismo violentos. El Estudio mundial analiza el papel fundamental que pueden desempeñar la financiación y el apoyo a las mujeres que trabajan por la consolidación de la paz en contextos de intensificación del extremismo, ya que estos factores pueden contribuir a eliminar las ideologías extremistas o impedir que prosperen.
- **Todos los agentes clave deben desempeñar sus respectivos papeles**. Los Estados Miembros, las organizaciones regionales, los medios de comunicación, la sociedad civil y los jóvenes tienen una función vital que ejercer y deben trabajar juntos para aplicar la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, así como exigirse responsabilidades mutuamente por el cumplimiento de sus compromisos. El Estudio mundial examina los éxitos logrados y los retos a los que se ha enfrentado cada conjunto de actores a lo largo de los últimos 15 años, y define las expectativas en lo que concierne al futuro de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.
- **Es preciso introducir la perspectiva de género en todos los aspectos del trabajo del Consejo de Seguridad.** El Consejo de Seguridad debe proseguir con su trabajo en lo que concierne a la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y para ello necesita apoyo e información adicionales. El Estudio mundial explora posibles vías para aportar información de mayor calidad al Consejo de Seguridad para permitirle desarrollar mejor su trabajo en materia de aplicación, desde sanciones más firmes hasta la celebración de reuniones informativas más frecuentes con la sociedad civil, pasando por una colaboración más estrecha con el Consejo de Derechos Humanos o la creación de un grupo oficioso de especialistas sobre las mujeres y la paz y la seguridad.
- **Es necesario abordar la persistente falta de financiación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.** La insuficiente dotación de recursos y fondos ha sido quizá el obstáculo más grave y constante para el cumplimiento de los compromisos en el ámbito de las mujeres y la paz y la seguridad en los últimos 15 años. Esta falta de financiación podría solucionarse en cierta medida si los Estados Miembros, las organizaciones regionales y el sistema de las Naciones Unidas se comprometieran a destinar como mínimo un 15% de los fondos asignados al capítulo de la paz y la seguridad a programas cuyo principal objetivo sea dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres y promover la igualdad de género. El Estudio mundial recomienda además incrementar la financiación predecible, accesible y flexible destinada a las organizaciones de la sociedad civil de mujeres que trabajan en la esfera de la paz y la seguridad en todos los niveles, incluso a través de instrumentos financieros dedicados como el nuevo Instrumento de Aceleración Mundial sobre las mujeres, la paz y la seguridad y la acción humanitaria.
- **Es esencial que las Naciones Unidas cuenten con una arquitectura de género sólida.** El Estudio deja claro que las Naciones Unidas deben liderar la creación de un mundo pacífico y seguro para todas las personas; la Organización a de ser fiel a su visión original de "convertir las espadas en arados". Para ello, las Naciones Unidas deben introducir cambios estructurales dirigidos a aprovechar los recursos de los que dispone la Organización en favor de las mujeres, la paz y la seguridad. Asimismo, deben garantizar que todo el sistema avance de un modo coherente y coordinado para situar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el centro de su

trabajo en todas las esferas. Con este fin, el Estudio realiza una serie de recomendaciones clave, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Debería designarse en ONU Mujeres una Secretaría General Adjunta (con recursos específicos) responsable de la gestión de las crisis, los conflictos y las emergencias, tras volver a evaluar minuciosamente el trabajo que realiza ONU Mujeres en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad, tanto en su sede como sobre el terreno.
- Es necesario incrementar los recursos asignados a ONU Mujeres en general, con el objetivo de respaldar su trabajo en contextos de conflicto.
- Las oficinas de todos los Representantes Especiales del Secretario General deben disponer de una asesora o asesor superior en cuestiones de género, con categoría D1, así como de expertas y expertos técnicos de género en sus diferentes unidades temáticas.
- Deberían fortalecerse las divisiones de asuntos de género del DOMP y el DAP, en la sede.
- ONU Mujeres, el DOMP y el DAP deberían aportar su experiencia técnica, política y normativa conjunta de cara a la dotación de personal de las misiones de mantenimiento de la paz y de las misiones políticas especiales con perspectiva de género.
- Debería debatirse con todas las partes interesadas sobre la viabilidad de crear un Tribunal Internacional para la Explotación y el Abuso Sexuales por parte del personal de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz y del personal de las Naciones Unidas que trabaja sobre el terreno. Este problema continúa siendo la principal causa del desprestigio que sufren las Naciones Unidas y la comunidad internacional en su conjunto a ojos de la opinión pública.

El Estudio mundial no concluye con una recomendación sino con una llamada a la acción. **Los cambios fundamentales que estamos viviendo deben entenderse en el contexto de las necesidades y preocupaciones de las mujeres en determinadas situaciones de conflicto**. El factor "local" debe ser claramente el más importante en nuestro análisis. Sin embargo, las mujeres de todos los continentes han unido sus voces para transmitir un mensaje clave al Consejo de Seguridad: las Naciones Unidas deben liderar el proceso dirigido a acabar con la militarización y el militarismo que comenzó en 2001 y ha degenerado en una espiral creciente de conflictos. La normalización de la violencia en los niveles local, nacional e internacional debe cesar. Las redes de mujeres que trabajan en el ámbito de la consolidación y el establecimiento de la paz deben ampliarse y recibir respaldo para que puedan asumir un papel protagonista. Su solidaridad es esencial si queremos que el mundo avance hacia la visión original de las Naciones Unidas, en la que las naciones convertirán sus "espadas en arados" y actuarán con convicción para evitar las guerras mediante el diálogo y el debate.

# 01

# CONTEXTO

"La igualdad entre las mujeres y los hombres está inseparablemente unida a la paz y la seguridad."

Embajador **Anwarul Chowdhury**,
Grupo Consultivo de Alto Nivel para el Estudio Mundial, entrevista realizada por vídeo con ONU Mujeres, 2015

El mundo ha cambiado desde aquel mes de octubre de 2000 en que el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1325. La naturaleza de los conflictos presenta características cualitativas diferentes en determinadas regiones, el contenido de lo que denominamos "paz" y "seguridad" está evolucionando y lo que hoy entendemos por "justicia" también ha experimentado una transformación. Esta realidad en constante cambio y permanente evolución plantea una serie de dilemas fundamentales para los cuatro pilares de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad y las resoluciones que se adoptaron posteriormente en la materia: i) la prevención, ii) la participación, iii) la protección, y iv) la consolidación de la paz y la recuperación. Este es el contexto en el que se ha llevado a cabo este estudio sobre la resolución 1325, cuando se cumplen 15 años desde su aprobación; en él se analizan las brechas que es preciso salvar así como la necesidad de revisar algunas de las hipótesis fundamentales.

## LA NATURALEZA DE LOS CONFLICTOS HA CAMBIADO

Desde la segunda guerra mundial, el número de conflictos y el número de civiles afectados por conflictos ha disminuido de forma drástica. Y, sin embargo, existe una percepción generalizada de que el mundo se encuentra inmerso en una situación de crisis y conflicto devastadora y sin precedentes. Uno de los motivos de ello es que los medios de comunicación mundiales y los adelantos de la tecnología de la comunicación han introducido toda la crudeza de los conflictos actuales en las salas de estar y en los lugares de trabajo, lo que ha servido para crear conciencia sobre el alcance de la destrucción, el dolor y el sufrimiento que provocan las bajas civiles. Debido a la elevada interconexión mundial, parece que los conflictos son extremadamente devastadores e interminables.

En segundo lugar, en muchos países del mundo los conflictos son más prolongados. En esas situaciones, para las poblaciones civiles que viven en esas zonas, la violencia se ha normalizado, los caudillos se convierten en modelos de comportamiento, la economía carece de regulación y los Estados sufren fragilidad durante largos períodos de tiempo. Estos conflictos tan duraderos deterioran la vida civil y provocan la proliferación de la actividad delictiva, como el tráfico de drogas o la trata de seres humanos, el contrabando y la corrupción. En este tipo de contextos, las industrias codiciosas que operan en el mercado de las materias primas también ven una oportunidad. Comienzan a aparecer empresas de seguridad privadas, grupos paramilitares y otros oscuros grupos armados, a menudo como consecuencia de la división de las principales formaciones rebeldes. El nivel de inseguridad convierte la vida cotidiana en todo un reto. La supervivencia pasa a ser la preocupación fundamental.

En tercer lugar, la naturaleza de los conflictos ha cambiado radicalmente desde 2001 en determinadas partes del mundo. De hecho, **en la encuesta llevada a cabo a organizaciones de la sociedad civil en el marco del Estudio Mundial, un 84% de las personas encuestadas señaló que los problemas emergentes que más les preocupaban eran el extremismo violento y la lucha contra el terrorismo**. En el decenio de 1990, la mayoría de las guerras se produjeron en África; sus principales causas eran la fragilidad de los Estados y el poder de los caudillos. En la actualidad se observan nuevos tipos de conflictos en los que la población civil se ve implicada de una forma sin precedentes.

Pese a que ya se producían regularmente actos terroristas con anterioridad, a partir de 2001 su naturaleza y dimensión alcanzaron un nivel más destructivo que nunca. Los ataques suicidas con bombas y los explosivos dirigidos contra objetivos civiles parecieron llegar a su máximo durante el primer decenio del siglo. La crueldad y brutalidad de estos atentados sacudieron gravemente a la comunidad internacional, pero también provocaron una unión poco habitual.

En determinadas zonas del mundo, la guerra presenta actualmente una mayor asimetría; grupos rebeldes con armas y explosivos rudimentarios combaten contra fuerzas que los superan en número y que cuentan con material bélico de última generación. Como nos relataba una mujer en una zona en conflicto, "la coalición controla el cielo; los rebeldes controlan a la comunidad". Dado que muchos de los combatientes que integran los grupos extremistas violentos involucrados en estas guerras son reclutados en las comunidades o son incluso sus propios hijos e hijas, las mujeres se encuentran a menudo en una situación ambivalente, divididas entre la necesidad de proteger a su comunidad y a sus hijas e hijos y la de luchar contra el extremismo y contra los efectos negativos que este suele ejercer sobre los derechos de las mujeres. Muchas mujeres, inspiradas por el discurso de la revolución o la salvación, también están empezando a unirse a grupos extremistas como combatientes y resultan afectadas por el conflicto, ya no solo como madres, hijas o hermanas.

La reacción de los Estados para tratar de hacer frente a este fenómeno cada vez más extendido ha sido vigorosa, aunque no excesivamente eficaz. Dentro de sus fronteras y fuera de ellas, sus estrategias han implicado un mayor recurso a la vigilancia y a la

fuerza. En el pasado eran las fuerzas policiales las que respondían a los actos terroristas, pero hoy en día se habla ya de una "guerra contra el terror". La distinción entre los derechos humanos en el ámbito de la jurisdicción policial y el derecho internacional humanitario de los conflictos armados ha provocado la aparición de síntomas mórbidos para el derecho internacional y la práctica administrativa. Los asesinatos selectivos, los bombardeos aéreos en contextos internos sin conflictos armados y las medidas extraordinarias adoptadas desde los poderes legislativo y ejecutivo para reforzar la vigilancia y las prácticas de detención crean dilemas nuevos desde la perspectiva de los derechos humanos.

Estas medidas pueden incrementar la sensación de seguridad e incluso disuadir los ataques, pero también conducen a una mayor polarización y radicalización así como a cometer actos de resistencia, tanto de forma individual como colectiva. En este proceso, muchas mujeres se ven obligadas a permanecer en esa situación ambivalente, mientras contemplan cómo su comunidad se ve sometida a fuerzas contrapuestas que tratan de destruirla o de protegerla. Con frecuencia ellas se oponen a las tácticas de los extremistas, pero tampoco quieren aliarse con las fuerzas que persiguen a sus hijos, esposos o familias, o que las discriminan a ellas. Los puristas de la lucha contra el terrorismo consideran esta ambivalencia como una forma de complicidad, y los insurgentes la toman como una falta de compromiso.

Desde el año 2000 también se han producido innovaciones tecnológicas considerables que están cambiando la naturaleza de la guerra. Aunque existen numerosas experiencias muy positivas de uso de la tecnología para proteger a la población y prestar asistencia a las iniciativas humanitarias, la tecnología armamentística utilizada en los conflictos es mucho más devastadora. Las armas de guerra aéreas no tripuladas, los nuevos tipos de aeronaves y de armas terrestres plantean dilemas nuevos e imprevisibles para las mujeres que viven en zonas de guerra. En esta década, brutales decapitaciones en plena calle coexisten con la selección clínica de lugares y personas en las que las mujeres no son más que simples cifras en lo que se denomina "daños colaterales". Como consecuencia de todo ello, en este siglo las mujeres pueden ser salvajemente violadas en grupo y mutiladas en un continente (requiriendo asistencia individualizada, aquellas que logran sobrevivir), mientras en otro son tratadas de forma totalmente anónima, como meros números.

**Las guerras actuales, ya se trate de guerras asimétricas o de guerras civiles tradicionales, han provocado el mayor número de personas desplazadas internas y refugiadas desde la segunda guerra mundial. Desde el punto de vista humanitario, las consecuencias son terribles.** Y la situación se complica por el hecho de que no siempre se respetan los espacios humanitarios, otrora sacrosantos, ni la neutralidad de los agentes humanitarios, dejando a la población civil en una situación de profunda vulnerabilidad y con escasas probabilidad de supervivencia salvo que opten por huir, convirtiéndose en personas refugiadas o desplazadas internas. En esos contextos, las mujeres de edad avanzada se prestan a menudo a colaborar como agentes humanitarias y de consolidación de la paz, puesto que con frecuencia son las únicas personas que gozan de la legitimidad y la confianza de todas las partes para desarrollar una labor humanitaria.

Cuando se formula este tipo de críticas no es posible pasar por alto determinadas inminentes, como las que plantean los grupos extremistas violentos pertenecientes a diversos colectivos étnicos y religiosos que no aceptan la discrepancia, la democracia o los derechos de la mujer. No obstante, la opinión abrumadoramente mayoritaria de las mujeres que viven en esas zonas, así como de las profesionales que trabajan sobre el terreno, es que la fuerza no puede ser la única respuesta. Es preciso hacer mayor hincapié en la prevención, en el empoderamiento de las mujeres que trabajan por la consolidación de la paz respetando al mismo tiempo su autonomía, y en destinar un mayor volumen de recursos para que las estrategias de prevención puedan lograr sus objetivos. Los conflictos deben prevenirse, y si resultan inevitables, es preciso humanizarlos.

## LA NATURALEZA DE LAS CAUSAS DE LOS CONFLICTOS HA CAMBIADO

Si bien las prácticas bélicas han cambiado en algunas partes del mundo, muchas de sus causas percibidas también lo han hecho. Mientras las guerras inmediatamente anteriores a la segunda guerra mundial eran conflictos de índole nacionalista o política, muchas de las guerras actuales tienen su origen en conflictos religiosos o étnicos. Hunden sus raíces en la esfera de la política identitaria, y, en su forma más extrema, son profundamente conservadoras y reaccionarias hacia las mujeres y sus derechos.

En el año 2000, cuando se aprobó la resolución 1325, los principales problemas a los que se enfrentaban las mujeres en las situaciones de conflicto eran la violencia sexual, la pérdida de hijas e hijos o de personas queridas durante el conflicto, el hecho de verse obligadas a convertirse en combatientes (o de hacerlo

*Para las poblaciones civiles que viven en esas zonas, la violencia se ha normalizado, los caudillos se convierten en modelos de comportamiento, la economía carece de regulación y los Estados sufren fragilidad durante largos períodos de tiempo.*

voluntariamente) y el abandono de sus posesiones al convertirse en refugiadas o desplazadas internas. Hoy en día todas estas preocupaciones persisten, pero además, en determinadas guerras, las preocupaciones de las mujeres se han agravado. Al mismo tiempo, la naturaleza de la guerra invade sus espacios más privados, los familiares y comunitarios, en los que su sentido de la identidad y su sensación de seguridad se ven profundamente amenazados. En cada una de estas nuevas situaciones se enfrentan a decisiones desgarradoras e imposibles, por lo que a menudo viven en un estado de constante inseguridad y ambivalencia.

Aunque la política identitaria ha adquirido una importancia dominante, los conflictos tienen también otras causas subyacentes, desde la discriminación hasta el cambio climático; algunas de esas causas persisten y se han convertido en problemas permanentes que exigen cambios estructurales a largo plazo. Las políticas de donantes que hacen hincapié en el "proyecto" representan meros parches y, en ocasiones, impiden que las sociedades aborden estas cuestiones con políticas de mayor calado. Algunos de los problemas que afectan a las mujeres requerirán varias décadas de práctica diligente y constante para lograr un cambio real. La comunidad internacional deberá dirigir su atención hacia estos problemas estructurales a largo plazo y abordarlos de una forma más sistemática.

## LOS PROCESOS MULTILATERALES, SOMETIDOS A PRESIÓN

En el año 2000, cuando el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1325, tras las guerras en Bosnia y Rwanda, el mundo se encontraba unido, sobre todo en cuestiones como las mujeres, la paz y la seguridad o los niños y niñas en los conflictos armados. La adopción de esta resolución dio lugar a una ferviente actividad a escala internacional, nacional y regional. Las mujeres se movilizaron, así como los Estados Miembros. Al fin había normas y prácticas recomendadas de carácter universal que seguir, así como la posibilidad de entablar un diálogo y una comunicación entre los diferentes países y culturas. Sin embargo, desde entonces, pese a que se han dado pasos importantes en lo que respecta a la violencia sexual, el clima que facilitaba el consenso ha cambiado claramente. El proceso político se ha polarizado de forma considerable, tanto en el seno del Consejo de Seguridad como fuera de él, y las decisiones se toman con una lentitud exasperante debido a la falta de confianza y a los temores por la existencia de agendas ocultas.

Esta polarización y desconfianza han hecho mella en la agenda agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, así como en otros temas de la agenda del Consejo. Existe la creencia de que el impulso que llevó a la aprobación de resoluciones como la 1325 está perdiendo fuerza y llevando hacia el "mínimo denominador común", a menudo supeditado a la conveniencia política y a las negociaciones en dicha esfera. Por este motivo, las partes interesadas tenían la opinión de que, a lo largo del próximo decenio, la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad no solo debería tratar de consolidar sus logros en el seno del Consejo de Seguridad, sino también identificar otros foros e instituciones para impulsar estas cuestiones.

En ese sentido, no solo se identificaron otros foros multilaterales vinculados a las Naciones Unidas, sino también organizaciones regionales y subregionales que podían ayudar a garantizar la aplicación de la resolución 1325. También se hizo un llamamiento a los gobiernos nacionales para que se convirtieran en los principales impulsores de la resolución 1325, así como a dotar de una financiación adecuada a las organizaciones de mujeres a escala comunitaria con el fin de asegurar que exigieran responsabilidades a sus gobiernos. También se solicitó a los organismos de las Naciones Unidas que dieran mayor visibilidad a los problemas en cuestión y que crearan estructuras institucionales en la Sede y sobre el terreno que permitieran salvar cualquier brecha entre las normas internacionales y su aplicación.

## FRAGILIDAD DE LOS ESTADOS Y AUGE DE LOS AGENTES NO ESTATALES

Pese a que la doctrina de la soberanía está adquiriendo una energía renovada debido a los recientes acontecimientos producidos a nivel internacional,

*Las guerras actuales, ya se trate de guerras asimétricas o de guerras civiles tradicionales, han provocado el mayor número de personas desplazadas internas y refugiadas desde la segunda guerra mundial. Desde el punto de vista humanitario, las consecuencias son terribles.*

el estado nación, como fundamento del sistema internacional, también se ve sometido a tensiones. La globalización y las redes mundiales influyen prácticamente en todas las decisiones nacionales soberanas, y a menudo los vínculos regionales, políticos, económicos y sociales son aún más poderosos. Dentro de los Estados, los agentes no estatales poseen a veces un poder enorme, ya se trate de industrias extractivas multinacionales o de grupos armados que controlan grandes extensiones de territorio. En algunos contextos, la situación de ocupación, en la que existen entidades similares a Estados sin reconocimiento internacional, tampoco redunda en el interés superior de la población civil e impide que esta goce de la plena protección del derecho internacional y de los derechos humanos internacionales.

El auge de las organizaciones regionales ha brindado una nueva oportunidad para dotar de mayor energía y dirección a las cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad. Tanto la Unión Europea como la Unión Africana han comenzado a desempeñar un papel activo en estos asuntos. Es preciso insistir en la necesidad de reforzar esta tendencia, y existe la esperanza de que las iniciativas se extenderán a otras regiones.

No obstante, las organizaciones regionales también plantean una serie de dilemas para las mujeres, la paz y la seguridad, y afectan a la soberanía nacional de formas nuevas y únicas. Las consultas celebradas con mujeres en Oriente Medio, en el Cáucaso y en Asia Meridional revelaron el recelo y suspicacia de las encuestadas hacia las organizaciones regionales, especialmente cuando existía la sensación de que una o varias grandes potencias ejercerían su dominio. Sin embargo, en África y Europa, donde muchos Estados ostentaban un poder similar, la confianza en las iniciativas regionales era muy elevada. Estos factores también deberían tenerse en consideración cuando se traten temas relacionados con la paz y la seguridad.

El poder que detentan los agentes no estatales en los Estados frágiles no se puede subestimar. Los principales agentes no estatales que existen en todo el mundo son, por supuesto, grupos armados que ejercen control sobre el territorio y actúan a modo de gobiernos paralelos, imponiendo tributos y normas a nivel local. Para la población local que se encuentra bajo su control, estos agentes no tienen una condición jurídica clara desde la perspectiva del derecho internacional. La doctrina Velásquez impone a los Estados el deber de debida diligencia con objeto de garantizar que las acciones de los agentes no estatales cumplan las normas internacionales. Pero si la autoridad del Estado se desvanece en las zonas controladas por agentes no estatales, ¿cómo es posible garantizar el cumplimiento de las normas internacionales? ¿Cómo se puede lograr que una medida dé sus frutos?

Muchos Estados prohíben cualquier contacto entre los organismos de las Naciones Unidas y los agentes no estatales, a los que consideran bandas criminales. Sin embargo, es importante encontrar alguna forma reconocida y aceptable de permitir que el personal humanitario acceda a los territorios controlados por estos agentes y de involucrar a estos últimos en las cuestiones relacionadas con la protección de la población civil, incluidas las mujeres. Según los Convenios de Ginebra, los agentes no estatales deben rendir cuentas por los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, y ahora también esta responsabilidad queda reflejada en el Estatuto de Roma y las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a la supervisión y la presentación de informes. Es necesario fortalecer estos instrumentos para que los agentes no estatales también sientan todo el peso de la ley y la disuasión punitiva.

Otro tipo de agente no estatal son las entidades corporativas transnacionales. Durante una guerra y después de ella, la debilidad de los marcos reglamentarios permite que las corporaciones ambiciosas, sobre todo las pertenecientes a las industrias extractivas, realicen inversiones sustanciales. Estas industrias desplazan a la población, cuentan con sistemas propios de seguridad intrusiva, fomentan una corrupción desenfrenada y ejercen una enorme influencia en todos los niveles de gobierno. Muchas mujeres y sus organizaciones se quejaron de que habían

sido desplazadas y de que recibieron una compensación exigua o nula por ello. Además, ellas son precisamente las principales víctimas de violencia por parte de las fuerzas de seguridad privadas vinculadas a estas industrias.

## DIVERSIDAD

De las consultas celebradas en el marco del Estudio Mundial emergió un mensaje claro: el mundo es un lugar muy diverso. La universalidad de las normas y valores de las Naciones Unidas debe entenderse en ese contexto. El reconocimiento de la diversidad requiere que las actividades de establecimiento de la paz sean inclusivas, de manera que las mujeres y otros grupos marginados participen en cualquier proceso de paz. Además, exige reconocer los diversos sistemas judiciales y cauces de reconciliación que existen en todo el mundo. Al realizar labores de consolidación de la paz, es necesario asimismo que no adoptemos una política basada en soluciones universalmente válidas y que estudiemos las necesidades y aptitudes existentes en una ubicación específica de forma previa a la ejecución de cualquier programa.

Reconocer la diversidad significa asimismo entender la diversidad entre las mujeres y las diferentes problemáticas a las que se enfrenta cada categoría de mujeres en cada contexto. También significa que, cuando se incluya a las mujeres en el proceso de paz, su diversidad debe quedar reflejada en ellos, y su representación en cualquier proceso formal no ha de ser meramente simbólica ni reflejar tan solo la voluntad de la mayoría.

## LA NATURALEZA DE LA "PAZ" HA CAMBIADO

Durante décadas, la paz significó fundamentalmente el silencio de las armas y la recuperación de la política como forma de gobernanza. Los principales objetivos de los procesos de paz eran los acuerdos de alto el fuego y la desmovilización. No obstante, hoy en día se reconoce que la paz es algo más que la mera ausencia de violencia. La paz representa cada vez más un proceso político inclusivo, un compromiso con los derechos humanos en el período de posguerra y un intento por abordar las cuestiones relacionadas con la justicia y la reconciliación.

A lo largo del tiempo, las investigaciones han puesto de manifiesto que solo es posible lograr una paz duradera si el proceso de establecimiento de la paz es inclusivo, un aspecto que el Estudio Mundial demuestra con claridad en lo que respecta a las mujeres. Otras investigaciones anteriores también pusieron de relieve que, además de la participación de la mujer, hay otros factores que conducen a la paz duradera e influyen en la eficacia operativa de los programas, a saber, la justicia y la reconciliación. **Por consiguiente, la justicia y el carácter inclusivo se apoyan en un proceso post-conflicto que dé prioridad a los derechos humanos como un elemento central de la arquitectura de posguerra.**

> "Lo que ha ocurrido en el ámbito de la paz y la seguridad es que hemos ignorado por completo a la mitad de la población, y solo después nos hemos percatado de que la paz no es sostenible [...]. La única forma de conseguir que algo sea sostenible es convertirlo en algo endógeno, en un cambio cultural."
>
> **Alaa Murabit**, Grupo Consultivo de Alto Nivel para el Estudio Mundial, entrevista realizada por vídeo con ONU Mujeres, 2015

## LA NATURALEZA DE LA "SEGURIDAD" HA CAMBIADO

En épocas anteriores la seguridad también se entendía en el contexto de ausencia de violencia. **Actualmente la seguridad es un concepto mucho más amplio que ya no solo se limita a la violencia física.** La seguridad presenta también dimensiones políticas, económicas y sociales, y afecta tanto a la esfera pública como a la privada. Implica la ausencia de miedo, pero también de carencias. Conlleva un requisito muy importante: la posibilidad de participar activamente en las decisiones que se adopten en nombre de las personas

afectadas por ellas. Aunque en el antiguo paradigma la seguridad estaba vinculada a la supervivencia, en la actualidad se reconoce como un concepto más amplio, dirigido a proteger el bienestar de las personas y sus comunidades. Si bien las mujeres no representaban un factor fundamental en las definiciones del concepto de seguridad que se aplicaban en el pasado, los enfoques actuales —que incluyen la seguridad en el seno del hogar y en la comunidad— las convierten en agentes y partes interesadas fundamentales.

## JUSTICIA TRANSFORMADORA

Durante siglos, la justicia se veía como el mecanismo por el que se castigaba a quienes cometían delitos. Los regímenes jurídicos coloniales, que fueron la base sobre la que se desarrollaron muchas de las leyes actualmente vigentes en todo el mundo, también reforzaban una concepción punitiva de la justicia. Dada la horrenda naturaleza de los crímenes de guerra y de los crímenes contra la humanidad, no es posible apartarse por completo de esta visión sancionadora, pues ello significaría la aceptación de la impunidad. En el caso de la violencia sexual, la comunidad internacional se ha pronunciado con una voz unitaria, clara y poderosa. No obstante, en épocas recientes se ha intensificado la vertiente punitiva de la justicia a través de llamamientos a la reconciliación y a conceder reparaciones, lo que incluye la búsqueda colectiva de la verdad y la conservación de la memoria. En el caso de las guerras civiles, este tipo de enfoque se considera esencial para el restablecimiento de las comunidades y para que la justicia pueda desempeñar un papel auténticamente transformador en el proceso de recuperación.

## LAS NACIONES UNIDAS HAN CAMBIADO

En el año 2000, las Naciones Unidas estaban consideradas fundamentalmente como una organización para el desarrollo, y el PNUD como su principal instrumento, especialmente sobre el terreno. Hoy en día, con un presupuesto de 9.000 millones de dólares de los Estados Unidos, las labores de mantenimiento de la paz parecen haberse convertido en el principal mandato de las Naciones Unidas, aunque todavía hay quien se resiste a este cambio. Esta apuesta por la proactividad en las operaciones de paz ha cogido desprevenida a la Organización. La respuesta ha sido a menudo puntual, carente de una planificación sistemática. Un examen de las operaciones de paz de las Naciones Unidas llevado a cabo al mismo tiempo que el Estudio Mundial ha abordado estas cuestiones en profundidad. Las mujeres se han visto afectadas por este cambio de planteamiento de las Naciones Unidas. Su representación es muy inferior a la media tanto en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como sobre el terreno. El problema de los abusos sexuales por parte del personal de mantenimiento de la paz y de las trabajadoras y trabajadores humanitarios sigue exigiendo una respuesta firme y eficaz por parte de las Naciones Unidas. Por último, el papel de la Organización en la protección del personal civil, incluidas las mujeres, se ha convertido en una preocupación crucial para los Estados Miembros y para la opinión pública.

La competencia por unos recursos que asignan al mantenimiento de la paz un trozo tan grande del pastel también tiene consecuencias para las mujeres en todo el mundo, sobre todo para aquellas que no viven en situaciones de conflicto. La pérdida de un enfoque más centrado en el desarrollo y en los derechos económicos y sociales, que son esenciales para la vida cotidiana de las mujeres, significa que estas prioridades no se financian o reciben un volumen de fondos menor que el que requerirían en los países que precisan de ayuda internacional.

## ÉNFASIS EN LA PREVENCIÓN Y "NO" A LA MILITARIZACIÓN

El recurso a la fuerza como único medio para resolver un conflicto puede crear y perpetuar por sí solo un ciclo de violencia. Por este motivo, en todo el mundo las mujeres han reiterado que las respuestas militares deberían ser limitadas. Como se ha indicado anteriormente, han argumentado que el sistema internacional debería hacer mayor hincapié en la prevención y la protección por medios no violentos, y que deberían destinarse más recursos para ello. En el caso de que se utilice la fuerza, incluso para la protección del personal civil, debe ser con transparencia y con objetivos claros y realizables.

Los cambios fundamentales que estamos viviendo deben entenderse también en el contexto de las necesidades y preocupaciones de las mujeres en determinadas situaciones de conflicto. El factor "local" debe ser claramente el más importante en nuestros análisis. Sin embargo, las mujeres de todos los continentes han unido sus voces para transmitir un mensaje clave al Consejo de Seguridad: las Naciones Unidas deben liderar el proceso dirigido a acabar con la militarización y el militarismo que comenzó en 2001 y ha degenerado en una espiral creciente de conflictos. La normalización de la violencia en los niveles local, nacional e internacional debe cesar. Las redes de mujeres que trabajan en el ámbito de la consolidación y el establecimiento de la paz deben ampliarse y recibir respaldo para que puedan asumir un papel protagonista. Su solidaridad es esencial si queremos que el mundo avance hacia la visión original de las Naciones Unidas, en la que las naciones convertirán sus "espadas en arados" y actuarán con convicción para evitar las guerras mediante el diálogo y el debate.

# 02

# MARCO NORMATIVO SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

"No quiero que el examen mundial [de la resolución 1325] se convierta en algo agradable de lo que nadie tenga que preocuparse. Para ser eficaz, el examen mundial debe hacer que la gente se ponga nerviosa. Y para ello es necesario que se llegue a la conclusión de que alguien no está haciendo bien su trabajo, porque la resolución 1325 no se está aplicando de forma eficaz."

**Cynthia Enloe,** profesora de Investigación de la Universidad Clark, entrevista realizada por vídeo con ONU Mujeres, 2015

El 31 de octubre de 2000, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución 1325 sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Esta resolución, con sus cuatro pilares (prevención, participación, protección, y consolidación de la paz y recuperación) se ha convertido en la piedra angular para movilizar los esfuerzos mundiales dirigidos a hacer frente a los numerosos retos a los que se enfrentan las mujeres en las situaciones de conflicto. Los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y la sociedad civil a escala internacional, regional y nacional han establecido asociaciones que han avanzado hacia esta agenda y han creado conciencia sobre el marco normativo que regula estas cuestiones. Este es, de hecho, su mayor éxito.

Al mismo tiempo, a lo largo de los últimos 15 años, la resolución 1325 se ha interpretado de manera diferente en todo el mundo, con matices y expectativas diversas. Este hecho quedó patente en las consultas celebradas en el marco del Estudio Mundial. En los países de la Unión Europea y en otras sociedades occidentales, la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad ha implicado, fundamentalmente, la representación de las mujeres en el sector de la seguridad, la capacitación del personal que trabaja en este sector en cuestiones de género y un fuerte énfasis en la prevención de la violencia sexual en los conflictos, sobre todo en África. Existía una sensación de que, pese a que la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad estaba avanzando, quedaba mucho camino por recorrer.

En África y Asia, aunque mucha gente reconocía la necesidad de combatir con firmeza la impunidad y la violencia sexual, los debates se centraban a menudo en los temas relacionados con las reparaciones, los medios de vida y el empoderamiento económico. Se pensaba que era necesario adaptar el marco normativo a la realidad existente en el plano local (localización) y que debería prestarse una mayor atención al estudio de las necesidades reales de las comunidades y las mujeres locales. Muchas de estas mujeres no han experimentado cambio alguno. Para ellas, la resolución 1325 ha sido un fracaso.

## MANDATO DEL ESTUDIO MUNDIAL

De las más de 2.200 resoluciones que ha aprobado el Consejo de Seguridad en sus siete decenios de historia, es difícil pensar en una más conocida por su nombre, número y contenido que la resolución 1325. Esta resolución nació de una auténtica movilización de las organizaciones de mujeres y de las y los defensores de sus derechos a escala mundial, y se convirtió en una de sus herramientas organizativas más poderosas. Su adopción, que supuso un hito histórico, representó el triunfo de décadas de activismo que culminaron en una idea revolucionaria; una idea que pasó a ser una norma mundial y la política oficial del máximo órgano encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. **Esta idea sencilla, pero revolucionaria, fue el reconocimiento de que la paz solo puede ser duradera si se incluye plenamente a las mujeres en el proceso, y de que la paz está unida de manera inseparable a la igualdad entre mujeres y hombres.**

En los años transcurridos desde la adopción de la resolución 1325, la comunidad internacional ha desarrollado un marco normativo impresionante sobre las mujeres, la paz y la seguridad, que incluye seis resoluciones posteriores[1] y nobles compromisos de avanzar hacia la igualdad de género por parte de los Estados Miembros y las Naciones Unidas. Sin lugar a dudas, hay mucho que celebrar. Sin embargo, pese a estos progresos, en ocasiones resulta complicado apreciar mejora alguna en la realidad vital de las mujeres que viven en entornos afectados por conflictos. Durante las consultas celebradas para la elaboración del Estudio Mundial, las mujeres ex combatientes del Nepal señalaron que no habían tenido participación alguna en las negociaciones de paz que acometió el país en 2006. Las supervivientes de la violencia sexual en Bosnia-Herzegovina explicaron que, varias décadas después de aquel conflicto, la justicia brilla por su ausencia. En todo el mundo, las mujeres continúan soportando la carga del conflicto y siguen excluidas de las iniciativas de establecimiento y consolidación de la paz.

El 18 de octubre de 2013, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 2122, en la que se solicitaba al Secretario General que encargara la elaboración de este informe: un estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325[2]. El Estudio Mundial aportará

*De las más de 2.200 resoluciones que ha aprobado el Consejo de Seguridad en sus siete decenios de historia, es difícil pensar en una más conocida por su nombre, número y contenido que la resolución 1325.*

información de cara a un examen de alto nivel que tendrá lugar en 2015 sobre la aplicación de la resolución 1325, y el Secretario General incluirá los resultados del Estudio en su informe anual al Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad de 2015[3]. **Sin embargo, el Estudio Mundial también persigue un objetivo aún más ambicioso: brindar a las Naciones Unidas, a los Estados Miembros y a la sociedad civil una oportunidad para comprometerse a actuar y a rendir cuentas para lograr una paz y una seguridad reales y duraderas para las mujeres. Ha llegado el momento de que todas y todos nos preguntemos qué debemos hacer para convertir la retórica en realidad para las mujeres de todo el mundo.**

## HISTORIA DE LA AGENDA SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD A ESCALA INTERNACIONAL: ORÍGENES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La agenda actual sobre las mujeres, la paz y la seguridad es fruto de más de un siglo de activismo internacional en favor de la paz para las mujeres. En protesta por la devastación generalizada que provocó la primera guerra mundial surgió un movimiento mundial de la sociedad civil de mujeres en favor de la paz. Dicho movimiento fue evolucionando a lo largo de varios decenios, en los que se organizó a menor escala en los niveles local y nacional[4]. Por primera vez, mujeres pacifistas procedentes de todo el mundo se reunieron en el Congreso Internacional de Mujeres, celebrado en La Haya el 28 de abril de 1915, con la determinación de "estudiar, dar a conocer y eliminar las causas de la guerra"[5]. Uno de los resultados del Congreso fue la fundación de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPL), que todavía hoy permanece en activo y lidera el movimiento en favor de las mujeres, la paz y la seguridad[6]. Durante toda la segunda guerra mundial, el movimiento internacional de defensa de la paz para las mujeres siguió promoviendo el fin del conflicto y el desarme internacional. La paz, como objetivo en sí mismo, ocupaba el centro de su agenda.

Poco después de la creación de las Naciones Unidas en 1945, nacía la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en 1946 como órgano de las Naciones Unidas dedicado a la igualdad de género y el adelanto de la mujer. La Comisión continúa reuniéndose de forma anual, ofreciendo a los Estados Miembros y a los representantes de la sociedad civil un foro para debatir sobre los problemas acuciantes a los que se enfrentan las mujeres en todo el mundo, evaluar los progresos realizados y formular recomendaciones, así como políticas de fomento de la igualdad de género.

*Esta idea sencilla, pero revolucionaria, fue el reconocimiento de que la paz solo puede ser duradera si se incluye plenamente a las mujeres en el proceso, y de que la paz está unida de manera inseparable a la igualdad entre hombres y mujeres.*

En sus reuniones anuales, la Comisión suele centrarse en una serie de temas de importancia para la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. A modo de ejemplo, en 1969 la Comisión debatió sobre si las mujeres y las niñas y niños deberían gozar de protección especial durante un conflicto[7]; y en 2004, la Comisión analizó la igualdad de participación de las mujeres en la prevención, gestión y resolución de los conflictos, así como en la consolidación de la paz en entornos post-conflicto[8]. La sociedad civil de mujeres desempeña un papel activo en la promoción de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad ante la Comisión, y en los últimos años se han registrado más de 6.000 representantes de la sociedad civil para participar en la reunión anual que celebra la Comisión en Nueva York[9].

Durante la guerra fría, la atención de la sociedad civil se volvió hacia la promoción de las normas internacionales de derechos humanos y la adopción de tratados y convenciones que consagraban el derecho a la igualdad de género. Entre esas convenciones figuraba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada en 1979. Pese a que dicha Convención no aborda directamente el nexo existente entre los derechos de las mujeres y los conflictos, subraya la importancia de la participación y el liderazgo de las mujeres en todos los contextos, un concepto fundamental para la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Gracias, en parte, al activismo de la sociedad civil y a las consultas celebradas, el Comité de la CEDAW adoptó la recomendación general Nº 19 en 1992, en la que se explicaba la pertinencia de la Convención en lo que concierne a las obligaciones de prevenir, investigar y castigar la violencia contra las mujeres. Recientemente,

tras examinar una serie de experiencias a escala mundial, el Comité adoptó la recomendación general Nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, en la que se describen las obligaciones específicas para eliminar la discriminación contra las mujeres en contextos afectados por conflictos (se ofrece información más detallada en el capítulo 12: *Mecanismos de derechos humanos*).

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, marcó otro punto de inflexión para las organizaciones de la sociedad civil de mujeres en torno a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. En Beijing, las Naciones Unidas reunieron a representantes de 189 países y a 4.000 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) para debatir sobre los compromisos relacionados con la promoción de la igualdad de las mujeres[10]. Un foro de ONG organizado en paralelo a la reunión gubernamental oficial reunió asimismo a 40.000 miembros de la sociedad civil de mujeres[11]. A través de su activismo en estos foros, la sociedad civil de mujeres desempeñó un papel de liderazgo en la configuración de la Plataforma de Acción de Beijing, que los Estados aprobaron por unanimidad al término de la conferencia. Entre las 12 esferas incluidas en la Plataforma de acción figura una titulada "La mujer en los conflictos armados", que insta a una mayor participación de las mujeres en la resolución de los conflictos y a incrementar la protección de las mujeres que viven en situaciones de conflicto armado, entre otros objetivos estratégicos[12].

Tras el éxito cosechado en Beijing, las organizaciones de la sociedad civil de mujeres pusieron sus ojos en el Consejo de Seguridad, creyendo que también podrían influir en los Estados Miembros presentes en este órgano para que reconocieran las contribuciones de las mujeres a la paz y la seguridad[13]. En la reunión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer celebrada en marzo de 2000, el Presidente del Consejo de Seguridad pronunció un discurso que alentó a la sociedad civil a proseguir con su ambicioso plan.

> *"En un momento en que todo el mundo celebra el primer Día Internacional de la Mujer, los miembros del Consejo de Seguridad reconocen que la paz está inseparablemente unida a la igualdad entre mujeres y hombres. Todos ellos afirman que la igualdad de acceso a las estructuras de poder y la plena participación de las mujeres en ellas y en todos los esfuerzos para la prevención y solución de conflictos son fundamentales para el mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad".*
>
> Embajador **Anwarul Chowdhury** (Bangladesh)[14]

Las ONG se unieron formalmente constituyendo una red, con la determinación de lograr que el Consejo de Seguridad adoptara una resolución sobre las mujeres, la paz y la seguridad[15]. A ello siguieron varios meses de intenso trabajo que culminaron con la adopción de la resolución 1325, la única resolución del Consejo de Seguridad "en la que los trabajos preparatorios, la diplomacia y el cabildeo, así como la redacción de los diversos proyectos de resolución corrieron prácticamente en su totalidad a cargo de la sociedad civil"[16]. Sin embargo, muchas personas reconocieron que, al dirigirse al Consejo con este objetivo tan específico y de esta forma tan intensa, tuvieron que renunciar a hacer un llamamiento directo en favor de la paz mundial y la desmilitarización y optar por promover la regulación de la guerra antes, durante y después de un conflicto. Esta constituyó una evaluación realista de las necesidades del momento. Tanto el mundo académico como las y los defensores de los derechos de las mujeres están revisando este cambio de política por parte de la sociedad civil de mujeres, que transformó la naturaleza del activismo de la sociedad civil.

## AUMENTO DEL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL, INCLUIDA UNA DESCRIPCIÓN GENERAL DE SU ESTADO Y CONTENIDO ACTUALES

Desde la aprobación de la resolución 1325, el marco normativo para la protección y promoción de los derechos de las mujeres en entornos de conflicto y post-conflicto se ha ampliado de manera considerable. Esta ampliación afecta tanto a los derechos como a las obligaciones que se considera debe incluir la agenda, así como a las instituciones —mundiales, nacionales y locales— que buscan la ejecución de dicha agenda y exigir a otras entidades responsabilidades en cuanto a su aplicación.

Buena parte del crecimiento del marco normativo en favor de las mujeres, la paz y la seguridad se ha centrado en las obligaciones relacionadas con la protección de las mujeres (incluso frente a la violencia sexual) en contextos de conflicto. El Consejo de Seguridad ha adoptado cuatro resoluciones que abordan este tema, concretamente las resoluciones 1820 (2009), 1888 (2009), 1960 (2010) y 2106 (2013). Entre otros logros, estas resoluciones instan a que el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas reciba capacitación en materia de prevención, reconocimiento y respuesta ante la violencia sexual[17]; señalan que el régimen de sanciones de las Naciones Unidas debería incluir a las personas que cometan violencia sexual en situaciones de conflicto[18]; y crean el puesto de

Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos[19].

Además de los avances registrados en el seno del sistema de las Naciones Unidas sobre la prevención y sanción de la violencia sexual en los conflictos, el derecho penal internacional ha seguido desempeñando un importante papel en la promoción de normas relativas al enjuiciamiento de la violencia sexual y de género. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), que entró en vigor en 2002, codificó y amplió la visión anterior de delitos como la violación, la esclavitud sexual, el embarazo forzado y la persecución por razones de género; estos avances se analizan con detalle en el capítulo 5: *Justicia transformadora*. Las iniciativas dirigidas a prevenir la violencia sexual y de género se han extendido también a otros tratados y órganos creados en virtud de tratados internacionales. El Tratado sobre el Comercio de Armas, vigente desde diciembre de 2014, incluye una disposición que insta a los Estados a analizar el riesgo de que las armas convencionales se utilicen para cometer actos de violencia de género[20]. En 2014, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptó una resolución sobre la situación de las mujeres y los niños y niñas en los conflictos armados, que insta a los Estados partes en la Convención Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos a prevenir la violencia contra las mujeres y los niños y niñas en situaciones de conflicto y a garantizar reparaciones para las víctimas con el fin de abordar las consecuencias de la violencia contra mujeres y niños y niñas[21]. La Comisión también exhortó a los Estados partes garantizar que las supervivientes de violaciones, incestos y agresiones sexuales tuvieran acceso a servicios de aborto sin riesgo[22], lo que supuso un importante avance normativo.

Pese a que buena parte de la expansión de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad se ha centrado en la protección de las mujeres y la prevención de la violencia sexual, también ha aumentado la atención prestada a la obligación de garantizar la participación de las mujeres en la prevención de los conflictos y en la respuesta a estos. Con las resoluciones 1889 (2009) y 2122 (2013), el Consejo de Seguridad dio un giro para centrarse en mayor medida en la función activa que desempeñan las mujeres como líderes en el establecimiento de la paz y la prevención de conflictos. La resolución 1889 aborda la exclusión de las mujeres de los procesos de consolidación de la paz y la falta de atención a las necesidades de las mujeres en la recuperación post-conflicto. Entre sus disposiciones, la resolución solicita al Secretario General que incluya asesores sobre cuestiones de género y asesores para la protección de la mujer en las misiones de mantenimiento de la paz, y pide a los Estados, a los órganos de las Naciones Unidas, a los donantes y a la sociedad civil que aseguren que el empoderamiento de la mujer sea tenido en cuenta en la planificación después de los conflictos[23]. Además, la resolución 2122 exige, entre otros compromisos, que las misiones de las Naciones Unidas faciliten la plena participación de la mujer en la reconstrucción después de los conflictos, lo que incluye los procesos electorales, los programas de desmovilización, desarme y reintegración y las reformas de los sectores judicial y de la seguridad[24].

*El marco para el desarrollo sostenible proporciona un punto de referencia para la promoción de la igualdad de género y demuestra claramente el nexo que existe entre igualdad, conflicto y desarrollo.*

En los últimos años, las Naciones Unidas han incrementado rápidamente su capacidad institucional para aplicar la resolución 1325 y las seis resoluciones posteriores sobre las mujeres, la paz y la seguridad. En 2007, el Secretario General creó la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, un órgano de coordinación en el que confluye el trabajo de las 13 entidades de las Naciones Unidas que trabajan para eliminar la violencia sexual en los conflictos[25], y en 2009 el Consejo de Seguridad solicitó el nombramiento del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos anteriormente mencionado[26]. En 2010, la Asamblea General creó ONU Mujeres, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, dedicada a la promoción de los derechos de las mujeres en todo el mundo. En entornos de conflicto y post-conflicto, ONU Mujeres trabaja para garantizar que el trabajo de las Naciones Unidas preste una atención especial a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

Además, cada vez se exigen más responsabilidades a los Estados en lo que se refiere a las obligaciones

contraídas en el marco de dicha agenda. En 2013, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) adoptó la recomendación general Nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. Dicha recomendación proporciona orientaciones a los Estados partes en la CEDAW sobre cómo garantizar el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la Convención antes, durante y después de un conflicto[27]. Asimismo, aborda las obligaciones de los agentes no estatales, incluidas las empresas y los grupos dedicados a la delincuencia organizada[28]. Como se expone con detalle en el capítulo 12: *Mecanismos de derechos humanos*, esta recomendación pide a los Estados partes que informen al Comité de la CEDAW sobre la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a las mujeres, la paz y la seguridad[29]. Además, numerosos Estados se han prestado voluntariamente a rendir cuentas de las obligaciones recogidas en la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Hasta el momento, un total de 54 países han adoptado planes de acción nacionales (PAN) para la aplicación de la resolución 1325; se trata de documentos de política en los que las obligaciones en materia de participación de la mujer en la paz y la seguridad y en lo referente a la protección de las mujeres en situaciones de conflicto se adaptan a la realidad nacional. Estas cuestiones se examinan con detalle en el capítulo 10: *Agentes clave: Los Estados Miembros*[30]. Las organizaciones regionales y multilaterales, incluidas la OTAN y la Unión Europea, también han adoptado versiones de dichos planes.

Y lo que es más importante: las organizaciones de la sociedad civil de mujeres, que originalmente fueron las principales defensoras de los derechos de la mujer en situaciones de conflicto, continúan movilizándose en torno a los problemas relacionados con la paz y la seguridad de las mujeres, promoviendo esta agenda a escala local, nacional e internacional. Los avances normativos introducidos en el marco para las mujeres, la paz y la seguridad anteriormente descritos se deben principalmente a su labor de promoción y activismo diligente, creativa y estratégica. En el capítulo 10: *Agentes clave* se analiza en detalle la responsabilidad tanto de los Estados como de las organizaciones regionales, así como la función de la sociedad civil.

## CONTEXTO DEL ESTUDIO MUNDIAL

El Estudio Mundial se ha llevado a cabo en un momento de profunda reflexión interna y cambio en el seno de las Naciones Unidas. El examen de alto nivel sobre la aplicación de la resolución 1325, al que este Estudio procura aportar información, tiene lugar en el mismo año que otros dos exámenes de alto nivel: el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas y el Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz. En conjunto, estos tres exámenes brindan a las Naciones Unidas una oportunidad para fortalecer sus respuestas ante los conflictos, así como para garantizar que dichas respuestas reflejen las perspectivas de las mujeres y fomenten su liderazgo.

El Estudio coincide además con el 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en cuyo marco se aprobó la Plataforma de Acción de Beijing. El aniversario —Beijing+20—estuvo marcado por el examen internacional de los progresos hacia la aplicación de la Plataforma. En el contexto de los preparativos para su 59º período de sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer pidió a los Estados que llevaran a cabo exámenes de carácter consultivo a escala nacional sobre los logros, tendencias, carencias y desafíos experimentados durante la aplicación, con el fin de aportar información para los informes regionales que elaboran las comisiones regionales de las Naciones Unidas[31]. Estos informes nacionales y regionales, unidos de los resultados de la reunión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer celebrada en marzo de 2015, ofrecieron a los gobiernos y a la sociedad civil una oportunidad para reflexionar sobre los objetivos estratégicos relacionados con las mujeres en los conflictos armados. Por último, los Estados Miembros adoptaron en 2015 los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de cara a los próximos 15 años[32]. Los nuevos objetivos continuarán fomentando la igualdad de género, lo que incluye el objetivo de crear sociedades pacíficas. Este marco para el desarrollo sostenible proporciona un punto de referencia para la promoción de la igualdad de género y demuestra claramente el nexo que existe entre igualdad, conflicto y desarrollo.

## ESTUDIOS PREVIOS ENCARGADOS EN RELACIÓN CON LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

El Estudio Mundial no es el primer intento de las Naciones Unidas dirigido a conocer el efecto que ejercen los conflictos armados sobre las mujeres, hacer un seguimiento de la aplicación de la resolución 1325 o formular recomendaciones de cara a la agenda futura sobre las mujeres, la paz y la seguridad. De hecho, en 2002 se publicaron dos informes muy destacados en los que ya se exploraban estos temas. La ocasión que ofrece el Estudio Mundial, junto con el 15º aniversario

*La adopción de la resolución 1325 marcó el comienzo de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en el Consejo de Seguridad, pero desde entonces el marco normativo para la protección y promoción de los derechos de las mujeres en contextos de conflicto y post-conflicto se ha ampliado de manera drástica.*

de la adopción de la resolución 1325, permite dedicar un tiempo a la reflexión, al estudio de los informes anteriores y a comprobar cómo han cambiado los conflictos y las prioridades de dicha agenda. En algunos aspectos, el Estudio Mundial sirve a modo de actualización de los informes previos. No obstante, incorpora su propia perspectiva —que incluye un enfoque centrado en las cuestiones que han surgido desde la adopción de la resolución 1325— con respecto al análisis de los logros y las deficiencias en la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

La propia resolución pedía al Secretario General la elaboración de un informe sobre "los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, el papel de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de género de los procesos de paz y la solución de conflictos"[33]. El Secretario General presentó su informe sobre las mujeres, la paz y la seguridad al Consejo de Seguridad en 2002[34]. Elaborado por el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, y basado en las investigaciones existentes, el estudio se centró en gran medida en el sistema de las Naciones Unidas y en sus respuestas ante los conflictos armados. Además de responder a la petición de información del Consejo de Seguridad sobre las dimensiones de género de los conflictos armados y la consolidación de la paz, cada uno de los siete capítulos que lo integran concluye con un conjunto de recomendaciones temáticas —hasta 19 por capítulo— dirigidas a mejorar la aplicación de la resolución 1325 en el seno del sistema de las Naciones Unidas.

Junto al informe de 2002 del Secretario General, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, organismo predecesor de ONU Mujeres) publicó una evaluación realizada por expertas independientes sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Sus autoras fueron Elisabeth Rehn y Ellen Johnson-Sirleaf. El informe "Mujeres, guerra y paz" definió el panorama al que se enfrentaba la resolución 1325 dos años después de su adopción, relatando "no solo el sufrimiento de las mujeres, sino también su contribución"[35]. El informe contó con información obtenida a través de una serie de visitas sobre el terreno que las autoras realizaron a 14 zonas afectadas por conflictos, en las que se reunieron con mujeres víctimas y supervivientes de conflictos, activistas, mujeres líderes y representantes de la sociedad civil de mujeres, entre otras y otros. En todas esas zonas, dieron testimonio del modo en que la militarización de la sociedad engendra nuevos niveles de violencia y pusieron de manifiesto que la impunidad de esos delitos se ha convertido en un problema endémico. El informe hacía hincapié en la violencia continuada que sufren las mujeres antes, durante y después de un conflicto. Al final del proceso, las autoras reflexionaban sobre lo poco preparadas que estaban para enfrentarse a la enormidad de este problema: la asombrosa cantidad de mujeres que, en un contexto de guerra, sobrevivieron a la brutalidad de la violación, a la explotación sexual, la mutilación, la tortura y el desplazamiento; los inconcebibles actos de depravación; y la exclusión generalizada de las mujeres de los procesos de paz[36].

Además de sus análisis y hallazgos pormenorizados, las expertas independientes responsables del informe de 2002 formularon 22 recomendaciones clave de cara a la plena aplicación de la resolución 1325[37]. Las recomendaciones iban dirigidas en su mayoría al sistema de las Naciones Unidas y a los Estados Miembros —y, en particular, a los Estados Miembros donantes— e incluían desde medidas relacionadas con la rendición de cuentas (la creación de una comisión internacional de la verdad sobre la violencia contra las mujeres en los conflictos armados) hasta avances normativos (el reconocimiento de la igualdad de género en todos los procesos de paz), pasando por la introducción de cambios en lo referente a la financiación (un análisis presupuestario de la asistencia humanitaria y de la reconstrucción post-conflicto).

Además de estos dos estudios históricos, el Secretario General ha presentado desde 2004 al Consejo de Seguridad un informe anual sobre las mujeres,

la paz y la seguridad. Estos informes se centran en la evaluación de una serie de áreas temáticas clave, conocidas como "pilares" de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad: prevención, participación, protección, y consolidación de la paz y recuperación. Además de proporcionar al Consejo de Seguridad una descripción general exhaustiva de los logros, deficiencias y retos en la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, cada informe incluye una serie de recomendaciones dirigidas al Consejo, a otros organismos de las Naciones Unidas y a los Estados Miembros. A lo largo de los últimos 15 años, el Secretario General y diversos especialistas independientes de las Naciones Unidas han formulado innumerables recomendaciones en este ámbito.

Sin embargo, muchas de las recomendaciones incluidas en los estudios anteriores ya mencionados continúan siendo meras aspiraciones. Desde el convencimiento de que resulta difícil, pero no imposible, crear un entorno propicio para la mejora de la participación de la mujer y su protección en los conflictos, este informe procura hacer oír su voz y añadir su perspectiva única a los estudios previos de las Naciones Unidas y a sus recomendaciones.

## DEFINICIÓN DE "MUJERES": HETEROGENEIDAD E INTERSECCIÓN

El Estudio Mundial parte de la premisa de que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo. Pese a que buena parte del marco de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad se centra en las mujeres como víctimas —de violencia sexual, en la mayoría de las ocasiones—, la resolución 1325, junto con las resoluciones 1889 y 2122, nos recuerdan que las mujeres pueden ser y son agentes tremendamente poderosos. Las mujeres son líderes políticas y religiosas, funcionarias públicas, negociadoras de paz y organizadoras comunitarias. Aunque a menudo el papel de las mujeres es fundamental para lograr la paz, también participan en grupos armados y terroristas. El Estudio Mundial busca reconocer la diversidad de las experiencias y perspectivas de las mujeres en las sociedades en conflicto y post-conflicto, así como integrar dichas perspectivas a lo largo de todo el informe.

Además, el Estudio reconoce que el género no es más que uno de los ejes de esta diversidad, que se cruza con otras muchas formas de identidad y experiencia. Nacionalidad, origen étnico, afiliación política y religiosa, casta, condición indígena, estado civil, discapacidad, edad, preferencia sexual... todos estos factores y otros muchos revisten importancia a la hora de determinar las experiencias vitales de conflicto y recuperación por parte de las mujeres. Es bien sabido que todas estas identidades pueden cruzarse y amplificar la vulnerabilidad; este Estudio intenta explorar también el modo en que pueden aprovecharse las identidades cruzadas como recurso, con el fin de proporcionar unas perspectivas únicas para el establecimiento y el mantenimiento de la paz y la seguridad en un mundo en que la diversidad es la norma.

## DENTRO DEL MARCO GENERAL DE DERECHOS HUMANOS

Recientemente se han llevado a cabo numerosas investigaciones y se han elaborado muchos informes relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad. Los autores y autoras de estudios sobre el sector de la seguridad también se han interesado mucho por este tema. Sin embargo, no debe olvidarse que la resolución inicial del Consejo de Seguridad se concibió plenamente como parte de la tradición internacional de los derechos humanos, y que cualquier interpretación de sus disposiciones (y cualquier estrategia de aplicación) debe tener presente este hecho. En su recomendación general Nº 30, el Comité de la CEDAW pone de relieve esta intersección y su importancia para entender el alcance y la pertinencia de la resolución 1325 y de las resoluciones posteriores del Consejo de Seguridad.

*El género no es más que uno de los ejes de diferencia, que se cruza con otras muchas formas de identidad y experiencia. Nacionalidad, origen étnico, afiliación política y religiosa, casta, condición indígena, estado civil, discapacidad, edad, preferencia sexual... todos estos factores y otros muchos revisten importancia a la hora de determinar las experiencias vitales de conflicto y recuperación por parte de las mujeres.*

## REFERENCIAS


1. Resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2122 (2013).
2. "Resolución 2122 (2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2122 (2013) (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de octubre de 2013), párr. 16.
3. Ibid.
4. Cynthia Cockburn, From Where We Stand War: Women's Activism and Feminist Analysis (Londres; Nueva York: Zed Books, 2007), 132.
5. "WILPF: History", consultado el 26 de diciembre de 2014, http://www.wilpfinternational.org/wilpf/history/.
6. Ibid.
7. "Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer", consultado el 30 de diciembre de 2014, http://www.unwomen.org/es/csw.
8. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, "Igualdad de participación de la mujer en la prevención, gestión y resolución de los conflictos y en la consolidación de la paz después de los conflictos: Conclusiones acordadas", 12 de marzo de 2004.
9. ONU Mujeres, "Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, CSW58, 2014," Sede, consultado el 5 de enero de 2015, http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/csw.
10. Naciones Unidas, Servicio de Enlace con las Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas, "Historic Overview on the World Conferences on Women", consultado el 29 de diciembre de 2014, http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=1725.
11. Anne Marie Goetz y Joanne Sandler, "Women's Rights Have No Country", openDemocracy, 5 de enero de 2015, https://www.opendemocracy.net/5050/anne-marie-goetz-joanne-sandler/women%27s-rights-have-no-country.
12. Conferencia Mundial sobre la Mujer, Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, China, del 4 al 15 de septiembre de 1995). (Nueva York: Naciones Unidas, 1996), párr. 131–149.
13. Carol Cohn, Helen Kinsella, y Sheri Gibbings "Women, Peace and Security Resolution 1325", International Feminist Journal of Politics 6, nº 1 (enero de 2004): 131; Diane Otto, "Beyond Stories of Victory and Danger: Resisting Feminism's Amenability to Serving Security Council Politics", en Rethinking Peacekeeping, Gender Equality and Collective Security, ed. Gina Heathcote y Diane Otto (Palgrave MacMillan, 2014), 152–72.
14. "Peace Inextricably Linked with Equality between Women and Men Says Security Council, in International Women's Day Statement", boletines de prensa y resúmenes de la cobertura de las reuniones de las Naciones Unidas, 8 de marzo de 2000, http://www.un.org/press/en/2000/20000308.sc6816.doc.html.
15. Cohn, Kinsella, y Gibbings, "Women, Peace and Security Resolution 1325", 131.
16. Cockburn, From Where We Stand War: Women's Activism and Feminist Analysis, 141.
17. "Resolución 1820 (2008)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1820 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 19 de junio de 2008), párr. 6.
18. Ibid., párr. 5.
19. "Resolución 1888 (2009)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1888 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 30 de septiembre de 2009), párr. 4.
20. Tratado sobre el Comercio de Armas, 2014, secc. 7, apartado 4.
21. Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, "Resolución sobre la situación de las mujeres y los niños y niñas en los conflictos armados", 12 de mayo de 2014, párr. 1.
22. Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, "Resolución sobre la situación de las mujeres y los niños y niñas en los conflictos armados".
23. "Resolución 1820 (2008)", párr. 5.
24. "Resolución 2122 (2013)", párr. 4.
25. "Stop Rape Now - About" consultado el 29 de diciembre de 2014, http://www.stoprapenow.org/about/.
26. "Resolución 1888 (2009)", párr. 4.
27. "Recomendación general Nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos", documento de las Naciones Unidas con signatura CEDAW/C/GC/30 (Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de octubre de 2013), párr. 1.
28. Ibid., párr. 10 y 13.
29. Ibid., 82, 83.
30. PeaceWomen, "Lista de planes de acción nacionales" PeaceWomen.org, consultado el 2 de enero de 2015, http://www.peacewomen.org/naps/list-of-naps.
31. ONU Mujeres, "Preparativos: Examen nacional de la aplicación", Sede, consultado el 5 de enero de 2015, http://www.unwomen.org/es/csw/csw59-2015/preparations#National; ONU Mujeres, "Preparativos: Procesos regionales de examen a los 20 años", Sede, consultado el 5 de enero de 2015, http://www.unwomen.org/es/csw/csw59-2015/preparations#Regional.
32. "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development", 1 de agosto de 2015.
33. "Resolución 1325 (2000)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1325 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 31 de octubre de 2000), párr. 16.
34. Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, "Women, Peace and Security: Women, Peace and Security: Study pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000)" (Naciones Unidas, 2002), párr. 37.
35. Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building", El progreso de las mujeres en el mundo (Nueva York, NY: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2002), vii.
36. Ibid., 1:xi.
37. Ibid., 1:xviii–ixx.

# 03

# PARTICIPACIÓN DE LA MUJER Y MEJOR COMPRENSIÓN DE LOS ASPECTOS POLÍTICOS

"Si el objetivo de un proceso de paz es únicamente poner fin a la violencia, es improbable que las mujeres —que raras veces son las beligerantes— sean consideradas participantes legítimas. Sin embargo, si el objetivo es construir la paz, tiene sentido tratar de obtener aportaciones más diversas del resto de la sociedad".

**Marie O'Reilly, Andrea Ó Súilleabháin y Thania Paffenholz**,
"Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes"[1]

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## 2000 — Resolución 1325

*Insta a los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer 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;*

## 2008 — Resolución 1820

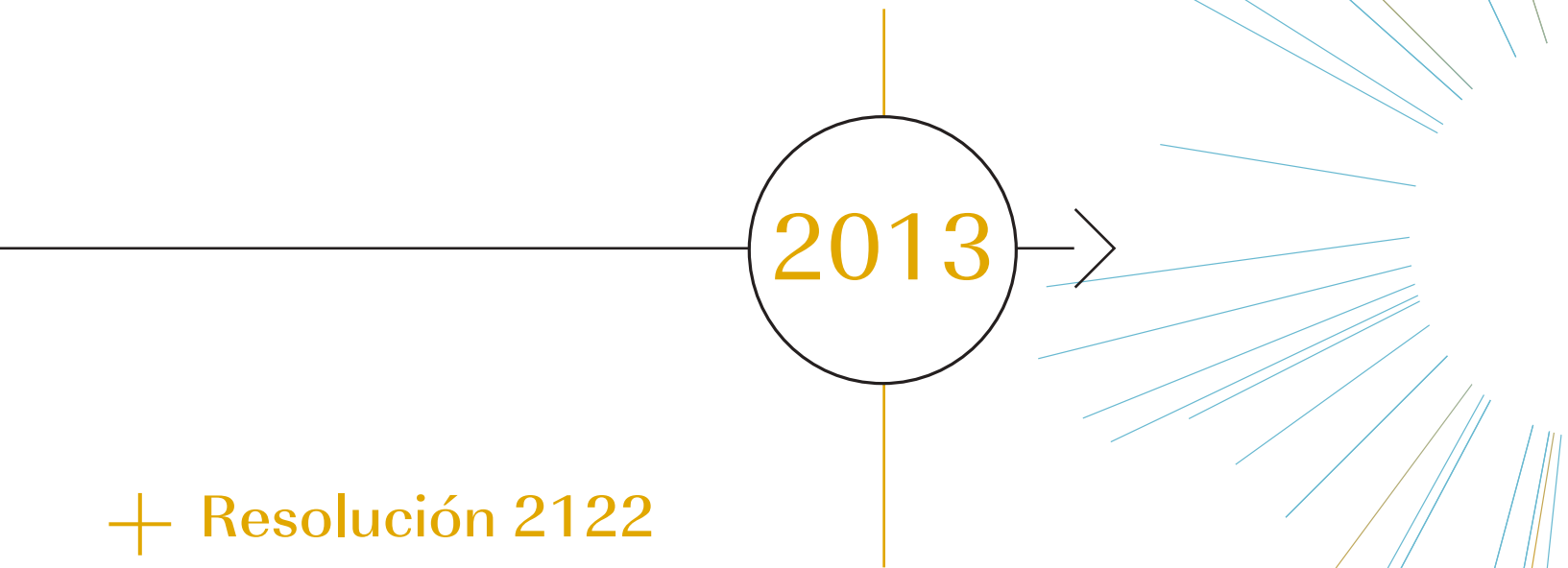
*Insta al Secretario General y a sus Enviados Especiales a que inviten a mujeres a participar en los debates que sean pertinentes para la prevención y la solución de conflictos, el mantenimiento de la paz y la seguridad y la consolidación de la paz después de los conflictos (...);*

## 2009 — Resolución 1889

*Insta a los Estados Miembros y las organizaciones regionales e internacionales a que sigan adoptando medidas para mejorar la participación de la mujer en todas las etapas de los procesos de paz,[...] incluso procurando que participen más en la adopción de decisiones políticas y económicas en las etapas iniciales de los procesos de recuperación por medios como la promoción del liderazgo de las mujeres y su capacidad para intervenir en la gestión y la planificación de la asistencia, el apoyo a las organizaciones de mujeres y la lucha contra las actitudes sociales negativas sobre la capacidad de la mujer para participar en pie de igualdad;*

## Resolución 2122

*Solicita al Secretario General y a sus Enviados Especiales y Representantes Especiales en misiones de las Naciones Unidas que, como parte de sus sesiones informativas periódicas, le presenten información actualizada sobre el progreso en cuanto a que se invite a las mujeres a participar, incluso mediante consultas con la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, en las deliberaciones pertinentes para la prevención y la solución de conflictos, el mantenimiento de la paz y la seguridad y la consolidación de la paz después de los conflictos;*




## Resolución 2122

*[A]demás expresa su intención de incluir disposiciones para facilitar la plena participación y la protección de las mujeres en la preparación de elecciones y los procesos políticos, los programas de desarme, desmovilización y reintegración, las reformas del sector de la seguridad y judicial, y los procesos de reconstrucción después de los conflictos en sentido amplio, cuando se haya encomendado estas tareas a la misión de que se trate;*

Las mujeres participan desde siempre en las negociaciones de paz y en la consolidación de la paz, pero lo hacen en un nivel informal y su papel rara vez es visible para el personal encargado del establecimiento y el mantenimiento de la paz. Las mujeres han rodeado edificios para obligar a los líderes a permanecer en la sala, como en Liberia; se han erigido a sí mismas en tercera fuerza, como en Irlanda del Norte; han exigido que se incluya la justicia en cualquier proceso de paz, como sucedió con las Madres de la Plaza de Mayo; y se han manifestado por todo el país llamando a la paz, como las "mujeres de negro" en Serbia. Pese a sus denodados esfuerzos, las estadísticas recabadas por las organizaciones internacionales acerca de los procesos formales de paz únicamente registran en el mejor de los casos un pequeño porcentaje de mujeres participantes en el establecimiento de la paz[2]. Como resultado de ello, buena parte de los esfuerzos y programas ejecutados a nivel internacional se han dedicado a incluir a las mujeres en los procesos formales de paz y en la esfera política oficial del país en cuestión.

Desde el punto de vista técnico, esto ha implicado que un volumen significativo de los fondos aportados por los donantes se ha destinado a programas dirigidos a desarrollar el liderazgo político de las mujeres en los procesos formales. Este aspecto es importante y es necesario no cejar en el empeño para incrementar su representación, puesto que las investigaciones disponibles muestran que tiene una repercusión notable. No obstante, es preciso considerar la "política" y el "establecimiento de la paz" desde otra perspectiva; no solo como un conjunto de agentes que se sientan en torno a una mesa de negociación, sino como un proceso integral que tiene lugar en el seno de una sociedad y que es inclusivo, diverso y refleja los intereses de la sociedad en su conjunto. Los programas que actualmente desarrolla la comunidad internacional tienden a ser extremadamente cortos de miras en ese sentido; se limitan a traer a la mesa de negociación una mujer con algún tipo de especialización técnica.

La mayoría de los datos recopilados y que son objeto de amplia difusión se refieren a esta representación. Como se expone más adelante, pese a tener un efecto directo, es preciso asumir un compromiso colectivo y debe producirse un cambio cualitativo en lo que se refiere a la comprensión del concepto de política "inclusiva" en el contexto de las situaciones de conflicto, sobre todo por parte de instituciones como el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, así como de sus homólogos en los Estados Miembros. En los últimos años estas instituciones han experimentado numerosos cambios positivos, pero todavía queda mucho camino por recorrer. Una de las formas de avanzar consiste en fortalecer su capacidad de género.

Los nuevos datos empíricos disponibles disponibles hacen que los escépticos duden menos del impacto positivo que ejerce el liderazgo y la participación de las mujeres en los procesos de paz. En este capítulo se presenta un corpus creciente de investigación que establece un nexo entre la inclusión de las mujeres en los procesos de paz —incluso en los diálogos nacionales y en la aplicación de los acuerdos de paz después de un conflicto— y el logro de una paz más estable y duradera. Además, se hace hincapié en las buenas prácticas y en las deficiencias en la aplicación, y se propone una serie de recomendaciones amplias sobre el camino que tenemos por delante.

## INCLUSIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS DE PAZ

El acuerdo diplomático más famoso y celebrado que debía firmarse en 2015 no tenía por objetivo poner fin a una guerra, sino evitarla. Tras muchos años de negociaciones fallidas y varias décadas de hostilidades, la República del Irán y un grupo de países integrado por los Estados Unidos, Rusia, China, Francia, el Reino Unido y Alemania alcanzaron un acuerdo histórico para que el Irán detuviera su programa nuclear. Una característica muy importante de este paso diplomático tan destacado fue el prominente liderazgo que ejercieron tres mujeres: Federica Mogherini y Helga Schmid, por parte europea, y Wendy Sherman, por los Estados Unidos. Para ello se basaron en el trabajo previo de otra mujer: Catherine Ashton, jefa de la diplomacia de la UE hasta finales de 2014. Sus colegas occidentales reconocieron el papel de liderazgo que desempeñaron en las negociaciones y su importancia para que estas culminaran en un acuerdo[3]. Sin embargo, está claro que esto es muy poco habitual.

Muchos de los agentes involucrados en la mediación y la solución de conflictos continúan resistiéndose a la inclusión de mujeres en estos procesos, argumentando la supuesta falta de pruebas sobre los efectos positivos de su participación[4]. Temen que puedan hacer descarrillar o complicar el proceso, y afirman que los resultados de los mediadores y las mediadoras no dependen de la inclusión, sino de la eficacia de su labor[5].

**Esta definición de "eficaz" es errónea.** Más de la mitad de los procesos de paz que culminan con un resultado vuelven a terminar en conflicto en menos de cinco años. Las mujeres activistas señalan, con razón, que la historia del establecimiento de la paz está llena de ejemplos de intentos de mediación fallidos y de acuerdos de paz rotos, lo que demuestra que los modelos tradicionales no se pueden justificar mediante las hipótesis actuales sobre lo que funciona y lo que no. Como señaló una activista, muy pocos pacientes elegirían someterse a una intervención quirúrgica de corazón si la probabilidad de éxito fuera de tan solo un

50%, y sin embargo la comunidad internacional sigue optando por modelos operativos con un índice de eficacia muy bajo, incluso cuando se les demuestra que existen opciones más prometedoras[6].

Al mismo tiempo, lo que se entiende por "eficacia", lo que se considera "que funciona", es crucial para las justificaciones relativas a la inclusión de las mujeres. El trabajo de promoción de la resolución 1325 se apoya en el argumento de que, de acuerdo con las disposiciones de los documentos de derechos humanos (incluida la CEDAW) relativas a la igualdad, las mujeres tienen derecho a una representación plena y en igualdad de condiciones. Este argumento se ve respaldado por investigaciones recientes que aportan pruebas concretas de que la participación de la mujer está asociada a unos mejores resultados en general, y que el carácter inclusivo de los procesos de paz y la democratización de la solución de los conflictos son cruciales para lograr una paz y una estabilidad duraderas[7]. Pese a que esto sigue cuestionándose o generando dudas de forma expresa o tácita, el corpus de investigación científica que ilustra el papel positivo que desempeña la participación de la mujer no deja de crecer[8].

*Las mujeres activistas señalan, con razón, que la historia del establecimiento de la paz está llena de ejemplos de intentos de mediación fallidos y de acuerdos de paz rotos, lo que demuestra que los modelos tradicionales no se pueden justificar mediante las hipótesis actuales sobre lo que funciona y lo que no.*

### Efectos positivos de la inclusión de las mujeres

Con base en una investigación realizada por el Instituto Universitario de Ginebra entre 2011 y 2015, un análisis en profundidad de 40 procesos de paz desde el final de la guerra fría, el mundo académico ha puesto de manifiesto que, en los casos en que los grupos de 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 esta influencia había sido escasa o nula[9]. **De hecho, cuando se contó con la participación de las mujeres y estas ejercieron una influencia amplia, las negociaciones culminaron casi siempre con un acuerdo. Además, 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**. En su análisis de las comisiones creadas con posterioridad a los acuerdos de paz con el fin de aplicar determinados aspectos fundamentales de estos —desde la redacción y adopción de una nueva constitución hasta la supervisión del desarme o de un acuerdo de alto el fuego, pasando por la creación de una comisión de la verdad y la reconciliación—, la investigación descubrió que, cuanto más específica era la redacción sobre la composición inclusiva de dichas comisiones en el acuerdo, mayor era la eficacia de estos órganos en la práctica[10].

Pese a las protestas por la supuesta complicación que suponía la inclusión de las mujeres en estos procesos, en los 40 casos estudiados no se observó ninguno en que los grupos organizados de mujeres hubieran ejercido un impacto negativo en el proceso de paz, una virtud que no puede extrapolarse a otros agentes sociales[11]. Por el contrario, **uno de los efectos que más se repetían de la participación de las mujeres en los procesos de paz era la presión que ejercían estas para iniciar, reanudar o concluir las negociaciones cuando estas habían perdido impulso o cuando las conversaciones habían fracasado**.

Este hallazgo se ve complementado por un análisis estadístico reciente en cuyo marco se estudiaron 181 acuerdos de paz firmados entre 1989 y 2011[12]. Al controlar otras variables, los procesos de paz en los que participaban 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[13]. Este porcentaje aumenta a lo largo del tiempo, ya que la probabilidad de lograr un acuerdo de paz que dure 15 años crece un 35%[14]. Esta conclusión se basa en estudios cuantitativos previos en los que se analizaba el vínculo entre la naturaleza inclusiva de los procesos de paz y la calidad y sostenibilidad de los acuerdos de paz. Se ha establecido la existencia de una correlación entre los modelos de negociación más abiertos e inclusivos y una mayor probabilidad de que los acuerdos resultantes se respeten e impidan una reanudación del conflicto. En concreto, la probabilidad de que los acuerdos de paz fracasen es un 64% menor cuando se cuenta con la participación de los y las representantes de la sociedad civil[15].

**Relación entre la influencia de las mujeres en los procesos de paz y los resultados e implementación de dichos procesos[16]**

| Influencia de las mujeres en el proceso | Continuidad de las negociaciones | Ausencia de acuerdo | Acuerdo alcanzado/ ausencia de aplicación | Acuerdo alcanzado/ aplicación parcial | Acuerdo alcanzado/ aplicación | Acuerdo alcanzado/ continuidad de la aplicación |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nula o escasa | | Aceh (1999-2003)<br>Colombia (1998-2002)<br>Georgia-Abjasia (1997-2007)<br>Moldova (1992-2005)<br>Chipre (1999-2004) | *Rwanda* (1992-1993)<br>Turquía-Armenia (2008-2011)<br>Israel-Palestina, proceso de Ginebra (2003-2013) | *IP-Oslo* (1991-1995)<br>*Malí* (1990-1992) | *Tayikistán* (1993-2000) | Kirguistán (2013-actualidad) |
| Moderada | Turcos-kurdos (2009-2014) | Egipto (2011-2013)<br>Sri Lanka (2000-2004) | *Eritrea* (1993-1997)<br>*Somalia I* (1992-1994)<br>*Somalia II* (2001-2005)<br>Darfur (2009-2013)<br>Somalia III (1999-2001)<br>Togo (1990-2006) | Islas Salomón (2000-2014)<br>Macedonia (2001-2013)<br>Nepal (2005-2012) | Afganistán (2001-2005)<br>Benin (1990-2001)<br>*El Salvador* (1990-1994) | |
| Elevada | | Fiji (2006-2013) | | *Guatemala* (1989-1999)<br>*México (Chiapas)* (1994-1997)<br>Burundi (1996-2013)<br>*Norte de Malí* (1990-1996) | RD del Congo (1999-2003)<br>Kenya (2008-2013)<br>Liberia (2003-2011)<br>Irlanda del N. (2001-2013)<br>Papua Nueva Guinea (1997-2005)<br>*Somalilandia* (1991-1994)<br>*Sudáfrica* (1990-1997) | Yemen (2011-2014) |

* Los procesos que aparecen en cursiva fueron finalizados antes de la aprobación de la resolución 1325.

Los análisis pasados de los procesos de paz con perspectiva de género se centraron en los temas que llevaban las mujeres a la mesa de negociación en lo que respecta a los derechos de las mujeres u otras cuestiones sociales. Sin embargo, hay otro aspecto que no ha sido examinado por el momento: el cambio de dinámica presentada por las mujeres. Las investigaciones demuestran cada vez más que **la repercusión sobre la eficacia del proceso es el resultado de la aportación por parte de las mujeres de una cualidad particular: la generación de consenso en el debate público, no necesariamente sobre los temas tratados, sino sobre la necesidad de llevar a término las negociaciones y aplicar los acuerdos alcanzados**[17]. Este objetivo de creación de consenso tiene un valor especial en las conversaciones de paz. Subraya el hecho de que es importante reconocer que la participación de las mujeres no debe significar que estas sean responsables únicamente de cuestiones que afectan a las mujeres. En lugar de ello, debería permitirse que participen y adopten decisiones en todos los temas involucrados en los procesos de paz.

El otro cambio que precipitan las mujeres está relacionado con la ampliación del dividendo de la paz y con su impacto en la consolidación de la paz después de un conflicto. Sabemos que cuando las mujeres ocupan un lugar central en las esferas de la seguridad, la justicia, la recuperación económica y la buena gobernanza, se convierten en destinatarias más directas de diversos tipos de dividendos de la paz, incluida la creación de puestos de trabajo y la provisión de servicios públicos. Esto significa que dichos dividendos llegarán con mayor rapidez a las comunidades. A modo de ejemplo, si carecen de medios de vida y de empoderamiento económico, dado que el porcentaje de hogares encabezados por mujeres aumenta durante los conflictos y después de estos, las mujeres y las niñas se ven obligadas a aceptar trabajos con baja remuneración y alto riesgo como la prostitución de supervivencia, lo que ralentiza la recuperación y la normalización de la comunidad y agudiza la pobreza y el resentimiento de las niñas y niños. Sin embargo, si gracias a unos acuerdos de paz justos, las mujeres pueden generar ingresos y disfrutar de seguridad económica, también tienden a invertir más rápidamente en el bienestar y la educación de niños y niñas, mejorar la seguridad alimentaria y reconstruir las economías rurales, contribuyendo de ese modo en gran medida a lograr la estabilidad a largo plazo (véase el capítulo 7: *Construir sociedades pacíficas*).

En resumen, la inclusión de las mujeres en las negociaciones de paz provoca un cambio de dinámica hacia la conclusión de las conversaciones y la aplicación de los acuerdos, y centraliza una perspectiva inclusiva y de género en los aspectos del acuerdo de paz relativos a la gobernanza, la justicia, la seguridad y la recuperación. Si estos temas llegan a abordarse, pueden ayudar a crear un acuerdo de paz más sólido y más sostenible, a restablecer con mayor rapidez el estado de derecho y a aumentar la confianza en el nuevo Estado[18]. Asimismo, la participación de las mujeres extiende el proceso de paz a circunscripciones más amplias, más allá de las partes en conflicto y de los posibles saboteadores. Los agentes nacionales e internacionales involucrados en la consolidación de la paz han reconocido que la exclusión social puede ser

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### El proceso de paz de Filipinas[19]

En marzo de 2014, el Gobierno de Filipinas y el Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI) firmaron un acuerdo integral de paz que ponía punto final a 17 años de negociaciones. El acuerdo de paz allana el camino para la creación de una nueva entidad política autónoma denominada "Bangsamoro" en el sur de Filipinas.

El acuerdo incluía una serie de robustas disposiciones sobre los derechos de la mujer: en ocho de sus 16 artículos se mencionan mecanismos para involucrar a las mujeres en la gobernanza y el desarrollo, o para protegerlas de la violencia. Este resultado fue una consecuencia directa de la participación de las mujeres en las negociaciones, sustentada en un largo historial de liderazgo de la mujer a escala local y nacional a lo largo de los años, incluso bajo la dirección de dos presidentas, Corazón Aquino y posteriormente Gloria Macapagal-Arroyo, que desempeñaron un papel crucial en el restablecimiento de las negociaciones con el grupo rebelde.

El cambio más importante se produjo en 2001 con el nombramiento de dos mujeres para formar parte de la comisión gubernamental, integrada por un total de cinco personas. Desde entonces, todas las comisiones negociadoras designadas por el Gobierno han incluido como mínimo una mujer. En el momento de la firma del acuerdo integral en 2014, un tercio de las personas presentes en la mesa de negociación eran mujeres. Otros órganos gubernamentales que apoyaban el proceso (el asesor presidencial, la secretaría, la comisión jurídica y los grupos de trabajo técnicos) también estaban dirigidos o compuestos en su mayoría por mujeres. En diciembre de 2012, Miriam Coronel-Ferrer se convirtió en la primera mujer en presidir la comisión gubernamental. Todas las mujeres fueron seleccionadas debido a su trabajo anterior en favor de la paz en Mindanao, por su experiencia en cuestiones técnicas y de negociación y por el hecho de que representaban circunscripciones muy significativas a través de su trabajo en el movimiento feminista. Ellas exigieron que las conversaciones incluyeran amplias iniciativas de difusión y participación pública, como la celebración de un diálogo nacional en 2010 que culminó con un informe final que sirvió de base para los debates y que, según se reconoció, aportó soluciones a problemas difíciles que se trataban en la mesa de negociación. Las mujeres representaban también cerca de una tercera parte de los miembros de la comisión de transición encargada de redactar la Ley básicas de Bangsamoro, equivalente a un documento constitucional para esta nueva entidad política.

Al mismo tiempo, los grupos de la sociedad civil de mujeres apoyaron el proceso a través de una movilización masiva para evitar que los saboteadores impidieran que llegara a buen puerto. A modo de ejemplo, tras la firma del acuerdo integral en 2012 se produjo un brote de violencia entre el grupo rebelde y el ejército que se prolongó durante tres semanas; las mujeres lideraron protestas pacíficas con el fin de presionar a ambas partes para que pusieran fin a la violencia y reanudaran las negociaciones.

La influencia de las mujeres en las negociaciones ha conducido a la introducción de una serie de cláusulas y disposiciones que afectan directamente a su empoderamiento y a sus derechos en la nueva entidad política. Inicialmente, el FMLI se opuso a la participación de mujeres en las negociaciones, pero terminó por nombrar a una mujer como representante y ha dejado de hacer declaraciones contra el desempeño de cargos públicos por parte de mujeres. La entidad política autónoma propuesta debe destinar al menos un 5% de los fondos oficiales para el desarrollo que recibe a programas específicamente dirigidos a mujeres. Está previsto crear un mecanismo de consulta para las mujeres, y que estas formen parte del consejo de líderes de Bangsamoro y ostentes cargos como los de gobernadoras, alcaldesas y representantes indígenas. Se pondrán en marcha programas económicos especiales para las fuerzas femeninas del FMLI desmovilizadas. El proyecto de Ley básica de Bangsamoro insta al futuro Parlamento de dicha entidad autónoma a promulgar una ley que reconozca el importante papel que desempeñan las mujeres en la construcción del Estado y en el desarrollo, así como a adoptar medidas encaminadas a garantizar su representación, incluso en el máximo órgano legislativo. El Gobierno ha anunciado la construcción de seis centros de capacitación en asuntos relacionados con las mujeres y la paz en el territorio propuesto de Bangsamoro.

uno de los principales factores de los conflictos, y que la inclusión incrementa el número de partes interesadas y supone una inversión en el sistema de gobernanza, lo que puede contribuir a mejorar la estabilidad. Este hecho resulta especialmente pertinente en lo que respecta a la inclusión de las mujeres. Su participación ayuda a garantizar una mayor aceptación del acuerdo de paz y un compromiso más profundo por parte de las comunidades y de las personas afectadas por el conflicto, que también se verán afectadas por la reconstrucción y la creación de una nueva sociedad.

## SE OBSERVAN SEÑALES DE PROGRESO EN CUANTO A LA INCLUSIÓN EN EL ÁMBITO DEL ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ, PERO QUEDA UN LARGO CAMINO POR RECORRER

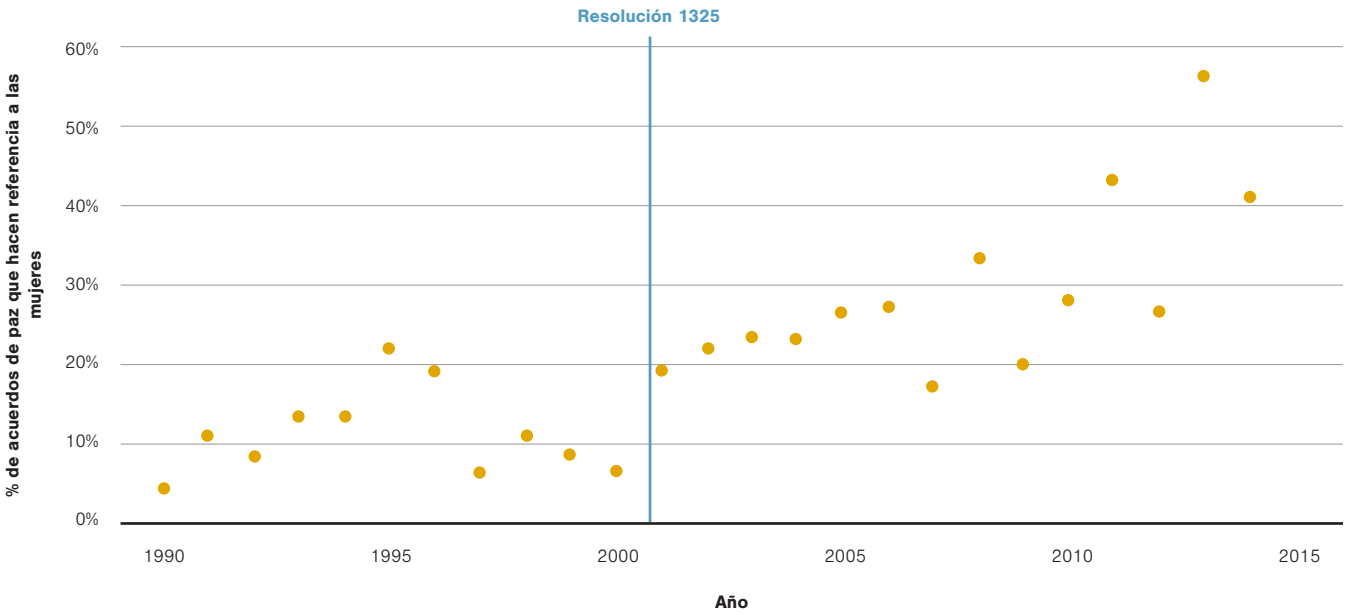
En 2010, durante el 10º aniversario de la aprobación de la resolución 1325, se hizo hincapié en la alarmante falta de avances en materia de inclusión de las mujeres, probablemente uno de los temas más emblemáticos de la agenda en su conjunto. Los Estados Miembros y las organizaciones regionales e internacionales se comprometieron a intensificar sus actuaciones. Cinco años después se aprecian algunas mejoras notables.

**En primer lugar, el número de referencias a las mujeres en los acuerdos de paz ha aumentado de manera considerable.** De los 1.168 acuerdos de paz firmados entre enero de 1990 y enero de 2014, tan solo un 18% incluye alguna referencia a las mujeres o el género. Sin embargo, si se analiza lo ocurrido antes y después de la aprobación de la resolución 1325, la diferencia es palpable. **Antes de 2000, tan solo un 11% de los acuerdos incluían referencias de este tipo. A partir del año 2000, este porcentaje se ha incrementado hasta alcanzar un 27%**[20]. Aunque sigue siendo bajo, la tendencia es alentadora. De acuerdo con los datos de seguimiento de los que dispone el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, utilizando los indicadores mundiales sobre la aplicación de la resolución 1325, la mitad de los acuerdos de paz firmados en 2014 incluían referencias pertinentes para las mujeres, la paz y la seguridad[21]; en 2010, la proporción se situaba en un 22%[22].

**En segundo lugar, es más probable encontrar este tipo de referencias textuales en acuerdos en los que las Naciones Unidas tuvieron algún tipo de participación**. Desde la adopción de la resolución 1325, un 38% de los acuerdos mencionan a las mujeres o la igualdad de género cuando las Naciones Unidas tomaron parte en las negociaciones[23]. Este porcentaje ha experimentado un incremento significativo en los últimos cinco años. De los seis acuerdos resultantes de negociaciones o de diálogos nacionales que contaron con el apoyo de las Naciones Unidas en 2014, cuatro (un 67%) contenían referencias pertinentes para las mujeres, la paz y la seguridad[24].

**En tercer lugar, estas referencias son cada vez menos simbólicas.** De las referencias generales a la igualdad se pasó a compromisos más firmes con la participación de la mujer en los diversos órganos de toma de decisiones y en la adopción de medidas de seguridad, y de ahí a actuaciones específicas que afectan a las mujeres, como la lucha contra la violencia

**Porcentaje de acuerdos de paz que incluyen al menos una referencia a las mujeres (de 1990 a octubre de 2000, y de noviembre de 2000 a 2015)[25]**



que sufren las mujeres y las niñas[26]. Por ejemplo, la presencia de texto en el que se refleja la naturaleza prohibida de la violencia sexual relacionada con los conflictos en los acuerdos de alto el fuego respaldados por las Naciones Unidas se triplicó entre 2010 y 2014[27]. En Burundi, las mujeres consiguieron que se incluyeran en el acuerdo de paz disposiciones sobre la libertad de matrimonio y el derecho a elegir pareja. En Guatemala, las organizaciones de mujeres se coordinaron con la representante femenina en la mesa de negociación para introducir compromisos relativos a la clasificación del acoso sexual como nuevo delito penal y para crear una oficina de defensa de los derechos de las mujeres indígenas[28]. Además, en un 80% de los acuerdos de participación en el poder se mencionan cuotas legislativas para las mujeres[29]. Y a la inversa, en los pocos casos en los que ni el acuerdo de paz y el marco electoral aprobado posteriormente establecían cuotas para la participación de las mujeres en la esfera política, el número de mujeres representadas en el poder legislativo era inusualmente bajo, y su proporción era inferior al 10%.

**En cuarto lugar, la inclusión de personas expertas en cuestiones de género en los equipos de apoyo a la mediación se ha convertido ya en una práctica habitual, así como la celebración de consultas con organizaciones de mujeres.** De acuerdo con los datos de seguimiento del DAP, las Naciones Unidas aportaron especialistas en cuestiones de género en un 88% de los procesos pertinentes en 2013, si bien este porcentaje se redujo a tan solo un 67% en 2014[30]. No obstante, estos datos representan una mejora significativa frente al 36% registrado en 2011. De manera similar, un 88% de los procesos de paz en los que participaron las Naciones Unidas en 2014 incluyeron consultas periódicas con organizaciones de mujeres, lo que supone un incremento notable con respecto a 2011, cuando esta proporción era de un 50%[31]. Sin embargo, las consultas organizadas de cara a la elaboración de este Estudio y las evaluaciones internas del DAP permiten concluir que estas reuniones son en ocasiones meramente simbólicas, carentes de una preparación rigurosa, de representatividad y de seguimiento[32]. Aunque siempre se ofrece especialización en cuestiones de género a través del Equipo de Reserva de Expertos en Mediación de las Naciones Unidas y de la lista de personas con especialización técnica superior, la demanda global de este tipo de aptitudes por las partes negociadoras continúa siendo considerablemente inferior a la registrada en otros ámbitos de mediación especializados. Además, incluso cuando se cuenta con la participación de especialistas en cuestiones de género, no siempre forman parte de los equipos de planificación estratégica y en ocasiones su papel se limita a participar en los debates relativos a los procedimientos de segundo nivel. A continuación se ofrece un análisis más detallado de las condiciones en las que dicha participación puede resultar eficaz.

**En quinto lugar, la participación global de las mujeres en los procesos de paz sigue una tendencia ascendente, aunque con excesiva lentitud.** En 2012, un estudio elaborado por ONU Mujeres señaló que, sobre una muestra representativa de 31 procesos de paz celebrados entre 1992 y 2011, solamente un 2% de los mediadores principales, un 4% de los testigos y signatarios y un 9% de los negociadores eran mujeres[33]. Un estudio realizado en 2008, en cuyo marco se analizaron 33 negociaciones de paz, llegó a la conclusión de que las mujeres representaban tan solo un 4% del total de participantes en dichos procesos[34]. En 2014 se observó que en un 75% de los procesos de paz liderados o co-liderados por las Naciones Unidas había mujeres en cargos de alta responsabilidad, mientras que en 2011 este porcentaje se situaba en un 36%[35]. En los últimos años se ha observado una participación significativamente mayor de mujeres en las conversaciones de paz formales dirigidas a resolver los conflictos de Colombia y Filipinas en particular, en calidad de delegadas o firmantes.

La determinación de los procedimientos de selección para participar en estos procesos puede ser responsabilidad del mediador o mediadora, de las partes o de un conjunto de agentes más amplio acordado formalmente[36]. Estos procedimientos han incluido invitaciones, nombramientos, elecciones, participación con acceso abierto (muy habitual en la mayoría de las consultas públicas), así como la publicación de anuncios de puestos vacantes en las comisiones clave encargadas de supervisar la aplicación de los acuerdos. Los procesos de selección con mayor éxito en términos de inclusión se caracterizan por su transparencia y porque sus integrantes los llevan a cabo junto con la aplicación de cuotas y de otras medidas especiales de carácter temporal para las mujeres. Cuando la selección está exclusivamente en manos de las partes en conflicto, es probable que la capacidad de las mujeres para influir en las conversaciones disminuya, sobre todo en lo que concierne a la representación de los intereses relacionados con la igualdad de género.

**Es importante señalar que una simple mejora numérica no implica necesariamente que las mujeres sean capaces de ejercer una influencia real en las negociaciones ni en la aplicación de los acuerdos alcanzados.** Los indicadores mencionados son muy importantes, pues deben poner de relieve el progreso realizado; sin embargo, a menudo enmascaran una realidad que sigue excluyendo a las mujeres de la toma de decisiones y limita su participación a gestos meramente simbólicos. Como destacan las pruebas disponibles, para obtener el máximo beneficio de la participación de las mujeres es imprescindible que dicha participación sea de calidad y que se les ofrezca la oportunidad de ejercer una influencia real[37].

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### El proceso de paz de Colombia[38]

Cuando se truncaron las conversaciones de paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a principios de 2002, muchas organizaciones de mujeres siguieron insistiendo en la necesidad de encontrar soluciones políticas y de preparar de nuevo el terreno para futuras negociaciones. En ausencia de conversaciones formales y pese a la decepción generalizada y masiva de la población con los procesos de paz, las mujeres organizaron marchas nacionales con el fin de promover sus demandas de paz entre la opinión pública. También trabajaron silenciosamente en las diferentes regiones para hacer frente a la intensificación de la violencia: actuaron como mediadoras en los conflictos que surgían en el seno de sus comunidades; organizaban diálogos directos con los grupos armados para conseguir la liberación de rehenes y prevenir la violencia y el desplazamiento; recuperaban a menores que habían sido reclutados por los agentes armados; y levantaban bloqueos de carreteras para permitir el paso de alimentos, medicamentos y personas.

Cuando se pusieron en marcha las nuevas rondas de conversaciones de paz en Noruega, a finales de 2012, le mesa de negociación estaba compuesta exclusivamente por hombres, salvo la moderadora, de nacionalidad noruega. En las conversaciones formales, todos los plenipotenciarios y 29 de los 30 negociadores que intervinieron por ambas partes también eran hombres. Sin embargo, un año después, la movilización de las mujeres y su incansable labor de promoción, unida al apoyo internacional, hizo que aproximadamente un tercio de los delegados de cada parte en las conversaciones de paz que tuvieron lugar en La Habana (Cuba) fueran mujeres. Además, al menos la mitad de los participantes en las consultas públicas sobre las conversaciones de paz eran mujeres, y se ha creado una subcomisión de género para garantizar la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de paz y que los puntos de vista de las mujeres sean tenidos en cuenta en las negociaciones. Muchas mujeres ostentan actualmente puestos de liderazgo y cargos técnicos consultivos clave en la institución gubernamental que dirige las negociaciones, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Los miembros de las delegaciones y los facilitadores y facilitadoras han recibido información técnica sobre las dimensiones de género de cada punto del programa de negociación, así como visitas altamente estimulantes de múltiples delegaciones de víctimas pertenecientes a todas las partes en conflicto, la mayoría de las cuales son mujeres.

ONU Mujeres y el equipo de las Naciones Unidas en el país, bajo la dirección del Coordinador Residente en Colombia, han apoyado la participación de las mujeres en todos estos aspectos, desde las consultas públicas hasta las visitas de las víctimas a La Habana, sin olvidar la participación de las propias delegadas. También se organizó una Cumbre Nacional de Mujeres por la Paz, un evento histórico que reunió a cerca de 450 representantes de organizaciones de mujeres colombianas en Bogotá a finales de octubre de 2013. En el momento de elaborar este informe, pese a los numerosos desafíos y a las profundas divisiones existentes en la sociedad colombiana, esta representa la ronda de negociaciones más prometedora de cara a poner fin a uno de los conflictos armados más prolongados del mundo.

## PERSISTENCIA DE LAS BARRERAS A LA PLENA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

> *"No es suficiente con reconocer que las mujeres tienen derecho a participar en los procesos de paz. Los mediadores y los agentes de negociación, así como los gobiernos de países donantes, deben hacer frente a los verdaderos obstáculos que impiden la presencia física de las mujeres en la mesa de negociación así como en las negociaciones que se producen entre bastidores o fuera del horario oficial establecido. Por ejemplo, en la práctica, muchas mujeres que se encuentran en estas situaciones no son miembros de las partes en conflicto que se sientan a negociar, por lo que no tendrán acceso a los recursos que se pongan a disposición de dichas partes. Además, las mujeres también tienen obligaciones familiares que los hombres no tienen. Para poder participar en pie de igualdad con estos, las mujeres necesitan ayuda en términos de cuidado infantil, transporte, alojamiento y seguridad personal."*
>
> **Sarah Taylor**, coordinadora del Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, durante el debate del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad, 2008[39]

En los últimos años, pese a que anualmente se vuelven a citar las obligaciones que emanan de la resolución 1325 y sin perjuicio del reducido número de estudios de casos positivos destacados en este capítulo, los niveles de representación de mujeres en los procesos formales de solución de conflictos siguen siendo muy bajos. Las mujeres continúan excluidas o marginadas tanto en las conversaciones de paz relativas a Sudán del Sur como en las referentes a Malí o a Myanmar y, cuando participan, su influencia se ve a menudo obstaculizada por su escasa representación y por el diseño del propio proceso. El hecho de no dar prioridad a la inclusión, y, como consecuencia de ello, a una paz duradera, es un error general de planteamiento en las negociaciones; para abordarlo, es preciso replantear los objetivos globales de estos procesos y los itinerarios que llevarán a la paz. La prevención y solución de conflictos, tal como se practican en la actualidad, continúan centrándose en neutralizar a los posibles saboteadores y a quienes cometen actos de violencia, en lugar de invertir en recursos que permitan lograr la paz.

*La intención de la resolución 1325 era precisamente enriquecer los métodos de consolidación de la paz mediante la inclusión de una categoría hasta entonces ignorada de personas dedicadas al establecimiento de la paz y la reconstrucción social.*

La intención de la resolución 1325 era precisamente enriquecer los métodos de consolidación de la paz mediante la inclusión de una categoría hasta entonces ignorada de personas dedicadas al establecimiento de la paz y la reconstrucción social. Constituye un intento de lucir el papel a menudo invisible, informal y no reconocido que desempeñan las mujeres y las niñas en la prevención y solución de los conflictos, desde el activismo en favor de la paz hasta la mediación y reconciliación en el seno de sus familias y comunidades. También representa un esfuerzo dirigido a aprovechar la oportunidad y empoderar a las mujeres en un momento en que las crisis y transiciones las han impulsado a ejercer funciones nuevas y poco convencionales, así como a llevar los beneficios que ofrecen la inclusión, la representatividad y la diversidad a entornos y procesos dominados casi en exclusiva por los hombres.

Junto con las señales positivas y las claras pruebas que demuestran los efectos de la participación de la mujer en los procesos de paz, las investigaciones disponibles también ponen de manifiesto la existencia de otras tendencias más preocupantes. Por ejemplo, **en los 40 estudios de casos examinados en el proyecto *Inclusive Peace and Transition Initiative's Broadening Participation* (Ampliación de la participación inclusiva en iniciativas de transición y paz) del Instituto Universitario de Ginebra, se observó una frecuente oposición a la inclusión de mujeres; los procesos raras veces contemplaban dicha inclusión de manera natural y no forzada, y en la mayoría de las ocasiones se impulsó y logró merced a una presión y un cabildeo concertados de las organizaciones de mujeres en el país en cuestión, en lugar de por iniciativa de las partes en conflicto, los mediadores y las mediadoras o las personas encargadas de organizar las negociaciones.** Existen numerosos ejemplos en los

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### El proceso de paz de Malí

En el actual proceso de paz de Malí intervienen más de 10 co-mediadores, incluidas las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Unión Africana, pero el mediador principal y varios de los co-mediadores no han priorizado la participación de representantes de las mujeres en el proceso, a pesar de la considerable movilización de las mujeres malienses. Para justificar esta renuencia se recurre a argumentos culturales, al temor de que la participación de dichas representantes demore las negociaciones y a una preferencia por permitir la participación de las mujeres una vez alcanzado un acuerdo, en la fase de reconciliación. Todos los diplomáticos que integraban el equipo de mediación internacional eran hombres mayores de 55 años. Solamente 5 de los 100 delegados que forman parte de los grupos negociadores son mujeres, y su participación en los equipos de mediación también es mínima[40].

que las partes en conflicto dieron pasos para incluir en el proceso a partidos políticos o a determinadas organizaciones de la sociedad civil —con el fin de ganar una mayor legitimidad o de incorporar a la mesa de negociación a agentes percibidos como partidarios de su agenda—, pero prácticamente nunca adoptaron medidas para incluir a organizaciones de mujeres en el proceso de paz. El apoyo a la participación de mujeres llegó generalmente como resultado de una intensa labor de cabildeo por parte del movimiento local de mujeres y de los agentes internacionales, y casi nunca a propuesta del equipo de mediación ni de las partes en conflicto[41].

Incluso en los casos en que se cuenta con la participación de un alto número de mujeres, estas no siempre tienen capacidad para influir en el proceso ni en sus resultados. A veces esto puede producirse como consecuencia de la división de las mujeres en temas clave o de la falta de una voz común; sin embargo, a menudo se debe a que todas las decisiones importantes están en manos de un reducido grupo de líderes masculinos, incluso cuando se ha abierto el proceso para incluir a grupos de mujeres. Por ejemplo, en la mesa de negociación de la que salió la Declaración conjunta de Oslo (2011) entre el Gobierno de Filipinas y el Frente Democrático Nacional (FDN) —el mayor grupo insurgente comunista de Asia en activo— había aproximadamente un tercio de mujeres. Sin embargo, muchas de las mujeres seleccionadas por el FDN eran las esposas de los líderes de la organización, lo que limitaba su legitimidad y su influencia sobre la mayoría de los miembros de esta organización y sus operaciones en Filipinas. Desde entonces, las conversaciones continúan en suspenso[42].
En el proceso de paz de Somalia, que tuvo lugar en 2001, se asignó una cuota para mujeres en los seis comités de reconciliación, si bien cualquier decisión requería la autorización de un comité de dirección compuesto por los hombres de mayor edad del clan[43]. **En 15 de los 16 diálogos nacionales examinados en el marco de este Estudio se observó que la adopción de decisiones estaba en manos de un pequeño grupo de líderes de sexo masculino**[44].

Otra característica muy frecuente de la participación de las mujeres es que tiende a ser limitada en el tiempo, en lugar de abarcar todo el proceso, desde las fases preparatorias de las conversaciones de paz o de las transiciones políticas hasta el seguimiento y la aplicación de los acuerdos alcanzados. Lo mismo sucede en el caso de los diálogos nacionales. Pese a que cada vez se recurre en mayor medida a las normas, la presión y el apoyo internacionales para garantizar la inclusión de las mujeres en los procesos de transición, es muy poco habitual que estas participen en la fase de preparación y, por lo general, posteriormente no reciben suficiente apoyo para implementar los beneficios logrados[45].
Se observan pocos casos (por no decir ninguno) en que la participación de las mujeres constituyera un componente integral del diseño del proceso de paz de principio a fin, como exigen la resolución 1325 y otras normas aplicables a escala mundial. En Guatemala, los acuerdos de paz de 1996 incluían sólidas disposiciones relativas a la igualdad de género, como consecuencia de la participación directa que habían ejercido las

"Se ha demostrado que los procesos de paz en los que participan mujeres como testigos, signatarias, mediadoras o negociadoras tienen una probabilidad un 20% mayor de culminar en un acuerdo que dure como mínimo dos años. Este porcentaje aumenta con el tiempo, ya que la probabilidad de que el acuerdo de paz dure 15 años se incrementa en un 35%."

**Laurel Stone,**
"Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes"[46]

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Cantidad frente a calidad de la participación de la mujer. La importancia de la influencia[47]

Durante el proceso de paz de Somalia que tuvo lugar entre 2001 y 2005, y que estuvo liderado por Kenya, las mujeres tuvieron un papel muy destacado. Uno de los elementos clave del proceso fue la puesta en marcha de seis comités de "reconciliación", a los que se encargó la misión de identificar las principales causas del conflicto y presentar sus recomendaciones al respecto. Si bien se garantizó mediante el establecimiento de cuotas la representación de mujeres en todos ellos, su repercusión real en el proceso de paz y en la calidad global de este fue limitada. Todas las decisiones adoptadas por estos comités requerían la autorización de un comité de dirección dominado por los líderes masculinos de los clanes. La existencia de este comité de dirección y la dinámica adoptada para la toma de decisiones implicaron que, en la práctica, no fuera posible escuchar la voz de estos comités de reconciliación ni la de las mujeres que participaban en ellos.

En el Nepal se impulsó la participación de mujeres en la Asamblea Constituyente (AC) a través de la adopción de un sistema de cuotas, gracias a lo cual las mujeres pasaron a ocupar 197 escaños del total de 601 de los que consta dicho órgano. Esto representa casi un 33%. Las mujeres también obtuvieron representación en varios de los comités temáticos de la AC. Sin embargo, esta mayor representación no vino acompañada de un incremento directamente proporcional de su influencia. Por un lado, existía (y continúa existiendo) una gran resistencia entre los principales partidos políticos (integrados fundamentalmente por hombres) a luchar contra la desigualdad, a debatir sobre las cuestiones que afectan a las mujeres y a incorporar la perspectiva de género. Por otro, los agentes políticos femeninos se encuentran divididos en torno a las cuestiones clave y presentan una grave carencia: la ausencia de una voz común, que impide avanzar hacia la resolución de los problemas de las mujeres. En un esfuerzo por mejorar su labor de promoción de los intereses de las mujeres y por desarrollar una agenda común, las mujeres que formaban parte de la AC constituyeron un grupo oficioso. Sin embargo, no pudieron lograr sus objetivos porque, en última instancia, quedó patente el mayor peso de la lealtad a sus respectivos partidos. Esta dinámica limita la capacidad de influencia de las mujeres incluso teniendo en cuenta su importancia numérica –y pese a las ventajas que les ofrece el sistema de cuotas– e ilustra una vez más que cuando las mujeres son incapaces de expresarse con una voz común en temas cruciales (como la cuestión de la ciudadanía materna) y carecen de un objetivo compartido, su influencia es muy escasa.

Por el contrario, durante las negociaciones del Acuerdo de Viernes Santo (Irlanda del Norte, 1998), no hubo ninguna mujer entre los representantes de los 10 principales partidos políticos representados en la mesa de negociación. A raíz de este hecho, un reducido número de mujeres comprometidas crearon un nuevo partido político compuesto exclusivamente por mujeres (la Coalición de Mujeres de Irlanda del Norte, NIWC), que consiguió un importante respaldo y se hizo con un puesto en la mesa de negociación junto a las otras partes. Pese a que el resto de representantes masculinos las superaban en número, su capacidad de toma de decisiones aumentó por el hecho de poder negociar al mismo nivel que el resto de partidos, y tuvieron la oportunidad de presionar en favor de numerosos temas que, en última instancia, quedaron incorporados en el acuerdo definitivo, como la igualdad, los derechos humanos y una amplia inclusión. Asimismo, promovieron un proceso inclusivo y cooperativo, y consiguieron situar la participación y los derechos de las mujeres en lo más alto de la agenda política. La NIWC también se centró en la adopción de medidas preventivas contra la violencia, así como en el enjuiciamiento de los casos de violencia contra las mujeres.

mujeres en el proceso de paz. Sin embargo, pese a que las organizaciones de mujeres prosiguieron con su labor de promoción tras la firma del acuerdo y al hecho de que se les reservaran dos puestos en el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, sus esfuerzos resultaron prácticamente baldíos debido a la falta de voluntad política, a la debilidad de los mecanismos ejecutivos, a la expansión de las empresas transnacionales pertenecientes a las industrias extractivas, al significativo crecimiento de la delincuencia organizada (principalmente el tráfico de drogas) y a la inseguridad y la militarización que se derivaron de ello[48].

**Por último, no se pueden ignorar las barreras logísticas a la participación a las que se enfrentan las mujeres.** Por ejemplo, pueden tener la necesidad de organizar el cuidado de sus hijas e hijos, carecer de fondos para viajar o requerir servicios de seguridad para asistir a las reuniones. Una de las formas de reforzar la participación de los grupos de mujeres durante las negociaciones son los centros de apoyo. Por ejemplo, durante las negociaciones de paz de Somalia (2001-2005), las mujeres tuvieron la oportunidad de utilizar varias estructuras de apoyo patrocinadas por organizaciones internacionales. Entre ellas había un centro de recursos que resultó fundamental, totalmente equipado con equipos informáticos, fotocopiadoras, impresoras y acceso a Internet. Este centro, que era uno de los pocos lugares que contaban con un equipo de comunicaciones adecuado durante el proceso de negociación, ofreció a los grupos de mujeres acceso directo a figuras influyentes que se vieron obligadas a utilizar su equipo[49], lo que brindó a estos grupos la oportunidad de ejercer una labor de cabildeo.

### Buenas prácticas emergentes en el ámbito de la participación de las mujeres para lograr la paz

En años recientes ha comenzado a tomar forma un determinado modelo de proceso de paz con perspectiva de género. Los mediadores y las mediadoras saben —o deberían saber— que siempre debería contarse con personas con conocimientos técnicos especializados en cuestiones de género, tanto para asesorar a las partes negociadoras como para apoyar a los equipos encargados de la mediación; que es necesario consultar periódicamente a las organizaciones de mujeres, desde el inicio del proceso y a lo largo de toda la fase de implementación; que la agenda y los documentos de resultados deben abordar explícitamente las necesidades y prioridades de las mujeres; y que debería disponerse una representación significativa de mujeres en las negociaciones de paz, así como en las instituciones responsables de aplicar cualquier acuerdo.

Muchos de los agentes involucrados en los procesos de paz pueden ser favorables a una mayor igualdad de género, pero es posible que deseen más información y orientación sobre las modalidades concretas para lograr este objetivo en la gestión real de un proceso de paz[50].

La función del mediador o la mediadora es uno de los factores más importantes para determinar la calidad de la participación de las mujeres en las conversaciones de paz. Este es el papel que desempeñan Robinson en los Grandes Lagos; Machel en Kenya; Mandela en Burundi; Arnaud en Guatemala, y Benomar en Yemen, entre otros[51]. La participación de las mujeres en el diálogo nacional del Yemen (2013-2014) ofrece un ejemplo de los resultados que se pueden obtener incluso en las circunstancias menos propicias para el empoderamiento político de la mujer. Dicho proceso demuestra que el diseño de las normas y estructuras de un diálogo político y la influencia del papel del mediador o la mediadora pueden determinar el grado en que se escucha la voz de las mujeres. **El caso del Yemen constituye asimismo un llamativo ejemplo de la importancia del liderazgo y la voluntad política al más alto nivel**. Con independencia de los acontecimientos posteriores, la inclusión de mujeres en el proceso de diálogo nacional a pesar de las enormes limitaciones contextuales contrasta profundamente con las conversaciones de paz que se iniciaron en Siria en aquella misma época. Pese a que Siria contaba con un historial más prolongado de empoderamiento de la mujer y con un mayor número de mujeres con estudios, la justificación de la "resistencia cultural" se utilizó con excesiva facilidad[52]. Aunque no existen dos situaciones comparables[53] y cada contexto requiere respuestas específicas, en un marco político mundial cambiante en el que cada vez se cuestiona más el papel de las Naciones Unidas, un compromiso coherente

*En un marco político mundial cambiante en el que cada vez se cuestiona más el papel de las Naciones Unidas, un compromiso coherente con las normas universales contribuye de manera muy importante a generar legitimidad.*

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### El proceso de paz del Sudán[54]

En las conversaciones de paz de Addis Abeba, lideradas por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), tras más de 10 rondas de negociaciones y la ruptura de al menos 7 acuerdos de alto el fuego a lo largo de un año y medio, las mujeres solamente obtuvieron una representación simbólica en la mesa. Aunque se les reservaron algunos puestos, las partes en conflicto manipularon el proceso de selección. No obstante, el acuerdo de paz firmado en agosto de 2015 puso de relieve los esfuerzos dirigidos a tener en cuenta tanto la participación de las mujeres en los procesos políticos y de paz como las necesidades específicas de las mujeres durante y después del conflicto, incluidas la justicia transicional, la rendición de cuentas, la recuperación y la reconciliación, así como su empoderamiento económico. Pese a todo, la redacción de los programas seguía presentando deficiencias desde el punto de vista del género en esferas como la asistencia humanitaria, la reforma del sector de la seguridad o la DDR. Además, el texto adoptado no definía claramente la función de las mujeres o de la sociedad civil en la supervisión del alto el fuego ni en la aplicación del acuerdo de paz. Tampoco abordaba asuntos cruciales como el retorno de las personas desplazadas internas, los prisioneros y prisioneras de guerra y los niños y niñas soldado.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### El diálogo nacional de Yemen[55]

La Conferencia para el Diálogo Nacional (CDN) del Yemen, celebrada en 2013 con una duración de 10 meses, permite extraer varias lecciones importantes. Una de ellas es que la elevada desigualdad y el rechazo cultural al empoderamiento de la mujer se puede superar con un diseño adecuado y una presión sostenida por parte del movimiento local de mujeres y de los agentes internacionales.

En 2013, el Índice mundial de disparidad entre los géneros que elabora el Foro Económico Mundial situaba al Yemen en la posición más baja del mundo en las esferas de la educación, la salud y la vida económica y política. Sin embargo, en respuesta a las demandas de las mujeres del Yemen y con base en la función que habían desempeñado durante la revolución, el Asesor Especial de las Naciones Unidas sobre el Yemen, a la sazón Jamal Benomar, pudo crear las condiciones necesarias para que las mujeres pudieran hacer oír su voz de cara a la solución del conflicto. Con el apoyo de una serie de entidades de las Naciones Unidas, como ONU Mujeres y el UNFPA, así como de varias ONG internacionales como Oxfam, NDI, la Fundación Berghof y Friedrich Ebert Stiftung, se introdujeron las novedades que se detallan a continuación:

- El Comité Preparatorio del Diálogo Nacional contaba con un 19% de mujeres entre sus miembros. Tras una importante labor de cabildeo por parte de los grupos de mujeres y del Asesor Especial, dicho órgano acordó finalmente reservar una cuota del 30% para mujeres.
- Además de esta cuota para mujeres en todas las circunscripciones, se asignaron 40 puestos para la propia delegación de mujeres. El Comité Preparatorio acordó asimismo aplicar tres cuotas para los participantes en la CDN: se reservó un 50% para representantes procedentes del sur del Yemen, un 20% para jóvenes y un 30% para mujeres. Estas cuotas se aplicaron a todos los grupos representados, de manera que, por ejemplo, el grupo de jóvenes debía incluir un 30% de mujeres, y el grupo de mujeres debía incluir un 20% de jóvenes. La cuota global que vinculaba el porcentaje de mujeres y jóvenes a los de los grupos del sur pudo haber contribuido a evitar discusiones posteriores.
- La mayoría de las circunscripciones incluían a mujeres en sus delegaciones, como se requería, pero los salafistas prefirieron dejar vacíos parte

de los puestos de su delegación en lugar de incluir mujeres. Un 28% del total de participantes eran mujeres (161 de 565). Cada circunscripción seleccionó a sus propios representantes, incluidas las mujeres, pero tanto el bloque independiente de mujeres como las personas designadas por el Presidente fueron seleccionados a través de un proceso abierto.

- La redacción de las resoluciones de la conferencia corrió a cargo de una serie de grupos de trabajo temáticos. Cada grupo de trabajo estaba liderado por una presidencia, dos vicepresidencias y un relator o relatora. En cada uno de estos grupos de trabajo, al menos uno de estos puestos estaba ocupado por una mujer. Tres de los nueve grupos de trabajo estuvieron presididos por mujeres. El comité de consenso, que ayudó a resolver algunas cuestiones sobre las que los grupos de trabajo no lograban ponerse de acuerdo, estuvo integrado por un 25% de mujeres.
- Las resoluciones adoptadas en el grupo de trabajo y en la conferencia requerían un porcentaje de apoyo del 90% para su aprobación (que se reducía a un 75% en segunda votación), lo que imposibilitaba la aprobación de resoluciones si contaban con la oposición de la mayoría de las mujeres presentes en la conferencia.
- Se pidió a todos los participantes que efectuaran una presentación televisada de dos minutos de duración al inicio de la conferencia. De ese modo se garantizó que todos los asistentes tuvieran al menos una oportunidad de ser escuchados. Además, antes del comienzo del diálogo nacional, USAID patrocinó una conferencia nacional para mujeres.
- Se contrató un punto focal para la mujer y punto focal para la juventud en el seno del equipo del Asesor Especial, así como una consultora[56] para ayudar a los grupos políticos y de la sociedad civil de mujeres a participar en la transición del Yemen. Estos grupos realizaron aportaciones técnicas en cuestiones que afectaban a la equidad de las mujeres de cara a la constitución final, incluido el diseño de los sistemas electorales y el establecimiento de cuotas, la justicia transicional y las disposiciones constitucionales sobre la igualdad de género.
- La Oficina del Asesor Especial creó un espacio para la celebración de encuentros —el Foro de Diálogo sobre la Mujer—que brindó a las representantes de las mujeres la posibilidad de reunirse entre ellas y con las ONG locales. Los miembros de este Foro examinaron los productos elaborados por cada grupo de trabajo con la ayuda de especialistas en cuestiones de género, pusieron en común las modificaciones propuestas con todas las participantes, consultaron a las ONG y recopilaron las recomendaciones formuladas por los diferentes grupos de trabajo. Las reuniones se celebraron con frecuencia aproximadamente semanal. Los miembros del Foro también celebraron una serie de encuentros con las ONG en las provincias. El equipo de las Naciones Unidas tuvo cuidado de organizar las reuniones en horarios que facilitaran la asistencia de las mujeres en el caso de que estas tuvieran obligaciones domésticas tradicionales, como la preparación de las comidas o el cuidado de hijas e hijos.

Durante la CDN se plantearon numerosas cuestiones relacionadas con la igualdad de género, como la edad para contraer matrimonio (18 años), el establecimiento de una cuota del 30% en el Parlamento, el derecho a la educación, la licencia de maternidad remunerada, la tipificación como delito de la violencia contra las mujeres y la trata de personas con fines de explotación sexual y el derecho al trabajo. Al parecer, las mujeres que participaron en la CDN experimentaron un empoderamiento sustancial gracias a la creación de redes, el desarrollo de nuevas aptitudes políticas y el aprendizaje del cabildeo, incluida la capacidad para hablar en público delante de hombres, algo que muchas de ellas nunca habían hecho antes. La CDN presentó sus recomendaciones al Comité de Redacción de la Constitución, en el que las mujeres tenían la misma representación que en el diálogo nacional. Pese a que quedaron en suspenso por el deterioro de la situación en lo referente a la seguridad, el documento final del diálogo nacional y el proyecto de Constitución se consideran los cimientos sobre los que el Yemen construirá su futuro.

con las normas universales contribuye de manera muy importante a generar legitimidad.

## DISEÑO DE LOS PROCESOS DE SEGUNDO NIVEL Y ACTIVISMO DE LAS MUJERES

> *"La ausencia de mujeres no responde a una falta de aptitudes de negociación ni al hecho de que no puedan realizar contribuciones vitales a los procesos de paz. En Colombia, los grupos de mujeres se unieron para crear Mujeres en pro de la Paz, un movimiento nuevo que ofrece recomendaciones y propuestas concretas al incipiente proceso de paz. Las mujeres de Malí [...] se movilizaron durante meses a lo largo de la crisis del país, afirmando su derecho a participar en las iniciativas encaminadas a encontrar una solución política al conflicto y recordando a todos los agentes que las mujeres han sufrido de un modo especial la violencia, sobre todo en la región septentrional de Malí."*
>
> **Bineta Diop**, fundadora y presidenta de Femmes Africa Solidarité, durante el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad, 2012[57]

Al centrarse únicamente en los procesos formales que tienen lugar a escala nacional, la comunidad internacional literalmente modela o construye la visión de lo que se considera pertinente y decisivo en los procesos de paz, sin reconocer suficientemente que la inversión en los niveles local y subnacional —lo que se conoce como "procesos de segundo nivel"—, donde muchas mujeres realizan ya una labor de mediación para alcanzar la paz o trabajan para fortalecer la resiliencia de las comunidades frente a la propagación del conflicto, es igualmente importante y corre el riesgo de ser ignorada. **Para incrementar la participación de las mujeres en los procesos de paz es preciso un cambio de visión sobre lo que se consideran cuestiones "políticas".** Para las Naciones Unidas, esto implica en primer lugar ampliar el proceso más allá de la élite política y militar, a menudo masculina, y en segundo lugar ajustar las concepciones jerárquicas de los procesos de primer y segundo nivel.

¿Qué elementos influyen para que la participación de las mujeres sobre el terreno se considere adecuada, o para que la participación de mujeres en los procesos de paz sea considerada significativa? Aunque existen numerosos ejemplos de funciones desempeñadas por mujeres en procesos de paz a lo largo de los dos últimos decenios, por lo general no representan formas de participación que garanticen un nivel mínimo de inclusión de la mujer. En muchos de ellos las mujeres tuvieron que enfrentarse a enormes obstáculos a su participación. No se les abrieron las puertas ni disfrutaron de modalidades de participación que les garantizaran unos mínimos niveles de inclusión. Como se ha expuesto anteriormente con detalle, no son pocas las historias de mujeres excepcionales que han conseguido marcar la diferencia gracias a su gran valentía y a su tenacidad.

*La estrechez de miras de los procesos de paz formales, tanto nacionales como internacionales, que a veces se tambalean o se estancan, impide tener plenamente en cuenta a los múltiples agentes que a menudo se encuentran inmersos en procesos de segundo nivel, como la consolidación de la paz y los acuerdos de seguridad y alto el fuego en las comunidades afectadas por los conflictos.*

La estrechez de miras de los procesos de paz formales, tanto nacionales como internacionales, que a veces se tambalean o se estancan, impide tener plenamente en cuenta a los múltiples agentes que a menudo se encuentran inmersos en procesos de segundo nivel, como la consolidación de la paz y los acuerdos de seguridad y alto el fuego en las comunidades afectadas por los conflictos.

Las iniciativas de mediación a escala subnacional y local, en las que las mujeres suelen desempeñar un papel muy destacado, reciben un reconocimiento y un apoyo por completo inadecuados. En Siria, las mujeres negocian el cese de las hostilidades y el acceso humanitario en el plano local, pero hasta fechas muy recientes han estado en gran medida marginadas de los intentos formales dirigidos a hacer frente a la crisis en su país pese a participar en la promoción al más alto nivel político, tanto con el mediador entre las Naciones Unidas y la Liga Árabe como ante el Consejo

de Seguridad de las Naciones Unidas. En Sudán del Sur, las mujeres continúan movilizándose en favor de la paz y promoviendo el diálogo entre las facciones en conflicto, así como para tratar de suavizar las tensiones con el Sudán, pese al elevado costo personal que dicha movilización conlleva para ellas[58] y a que su capacidad para ejercer una influencia significativa en el proceso de paz sigue siendo muy reducida.

En Colombia, como en Sudán del Sur, se ha demostrado que la participación y el liderazgo de las mujeres en los procesos de paz comunitarios son esenciales para respaldar los procesos de primer nivel. La extensión de la arena política requiere, por tanto, ampliar el concepto de "proceso de paz" para incluir las iniciativas comunitarias y de segundo nivel. En este contexto, es importante tener presente que, en su trabajo político, las Naciones Unidas deben garantizar que su compromiso con la participación de las mujeres sea representativo de la diversidad de las mujeres en el país de que se trate; y que es necesario tener debidamente en cuenta los factores políticos y sociales que tienen el potencial de dificultar o facilitar la inclusión de las mujeres en los procesos de paz, como el apoyo de la población y de las élites o el poder de los agentes regionales.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Mujeres por la paz y el diálogo en Burundi[59]

Los recientes conflictos políticos y electorales producidos en Burundi han dado lugar a confrontaciones entre las fuerzas de seguridad y los manifestantes, y, en ocasiones, al encarcelamiento de estos y de personal civil, a desplazamientos significativos de población y al incremento de la tensión y los conflictos por todo el país. Junto a ello, la falta de información fiable alimenta las tensiones.

Las mujeres de Burundi han desempeñado históricamente un importante papel como agentes de paz, gracias a su capacidad para iniciar los procesos de mediación y reconciliación, para hacer que las partes en conflicto se reúnan y para reanudar un diálogo pacífico entre los diversos agentes. Bajo los auspicios de las Naciones Unidas, en estrecha colaboración con el Ministerio del Interior y con las organizaciones de la sociedad civil, se creó una nueva red nacional de mediadoras que ha demostrado una gran eficacia a la hora de prevenir la violencia en el ámbito local, disipar los falsos rumores y mitigar los efectos que ejercen las constantes crisis políticas en la población. A través de su colaboración con las autoridades provinciales y locales, esta red de mediadoras ha compartido información pertinente (incluidas alertas tempranas) y ha alentado a la organización de consultas locales para debatir sobre la paz e identificar estrategias para fomentar la seguridad en las comunidades.

Esta red de mediadoras, que actúa en grupos de cuatro en los 129 municipios del país, fue capaz de gestionar más de 3.000 conflictos locales entre enero y mayo de 2015; la mayoría de ellos era de naturaleza política y electoral. Las mediadoras iniciaron un diálogo entre las autoridades, las fuerzas de seguridad, los partidos políticos, los manifestantes, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. Su labor limitó los efectos negativos de las manifestaciones, al concienciar a los manifestantes sobre el respeto del patrimonio personal y la importancia de la conducta no violenta. También trabajaron para lograr la liberación de manifestantes y de miembros de los partidos de la oposición. Asimismo, las mediadoras protegieron a familias acusadas de huir; trataron de promover la tolerancia mediante la puesta en marcha de un diálogo entre las partes en conflicto y la prestación de asesoramiento sobre gestión constructiva de conflictos políticos y electorales; fomentaron el diálogo y el entendimiento entre los grupos y comunidades divididos; y combatieron los rumores y los temores exagerados con información verificable.

### Transmitir las voces de las mujeres: el papel de los agentes externos

Las mujeres vienen recurriendo a diversos métodos para participar en las conversaciones de paz: a través de la representación directa en la mesa de negociación, en calidad de observadoras, participando en consultas oficiales o semioficiales, en las comisiones creadas para gestionar el proceso o la aplicación de los acuerdos, en talleres específicos, participando en la toma de decisiones públicas (por ejemplo, en las elecciones y referendos) y mediante acciones masivas[60]. Existe una serie de detalles relevantes, como los procedimientos de selección de participantes o el mecanismo a disposición de los agentes externos o de la sociedad civil para hacer llegar sus ideas a las partes negociadoras, que pueden influir de un modo significativo en la naturaleza y el impacto de la participación de las mujeres. Como se ha mencionado anteriormente, el papel de los agentes externos, como los mediadores y mediadoras y los enviados y enviadas, puede revestir una importancia especial en este sentido.

Las investigaciones disponibles han puesto de manifiesto que las estrategias más eficaces a la hora de "transferir" los resultados de las consultas para mujeres o las prioridades acordadas por sus organizaciones consiste en combinar las tácticas de "presión interna" (mediante la presentación directa de documentos de posición a las partes negociadoras o la celebración de reuniones con los mediadores y las mediadoras, los agentes de negociación o las personas que prestan asesoramiento técnico, por ejemplo) con tácticas de presión externa, como la publicación de informes, el cabildeo ante agentes internacionales y la difusión a través de los medios de comunicación[61].

Una estrategia de "transferencia" utilizada por las redes y coaliciones de mujeres con notable éxito consiste en la elaboración de un documento común en el que se exprese una posición unificada de diversos grupos de mujeres, que a continuación puede entregarse a los equipos de mediación y de negociación. En Kenya, Machel ayudó a los grupos de mujeres a negociar sus diferencias y llegar a elaborar un memorando conjunto para presentarlo a la comisión de la Unión Africana. Finalmente, el acuerdo reflejaría la mayor parte de sus reivindicaciones[62]. En Sudáfrica, la Coalición Nacional de Mujeres, tras una intensa labor de investigación y amplios debates, elaboró la "Carta de las mujeres en pro de la igualdad efectiva", que influyó de manera significativa en el contenido de la Constitución, la ley y las políticas del país[63]. Esto demuestra de nuevo que algunos factores son más importantes que la fortaleza del movimiento de mujeres en un país determinado, y por qué es importante que la comunidad internacional les brinde un apoyo sostenido a largo plazo.

En las consultas organizadas en el marco de este Estudio, los socios y socias plantearon la cuestión de la capacitación para las mujeres de la sociedad civil, por ejemplo en materia de creación de coaliciones, comunicación estratégica, identificación de partes interesadas, establecimiento de alianzas y mediación. Aunque las pruebas existentes apuntan a una mayor repercusión e influencia como resultado de la preparación de los grupos de mujeres, existía una percepción general de que **las mujeres no necesariamente carecen de aptitudes; y que la solución frecuentemente repetida del fomento de la capacidad como vía para la inclusión representa a menudo simplemente una forma de excluir a las mujeres por una hipotética falta de capacidad y de aptitudes**[64]. Este ha sido un argumento muy habitual y conveniente para ignorar las voces de las mujeres. Quienes necesitan capacitación y concienciación, más bien, son quienes controlan el acceso (que son principalmente hombres), sobre todo en lo que se refiere a la importancia de la participación de las mujeres[65].

*Uno de los efectos que más se repitió de la participación de las mujeres en los procesos de paz era la presión que ejercían estas para iniciar, reanudar o concluir las negociaciones cuando estas habían perdido impulso o cuando las conversaciones habían fracasado.*

La voluntad y las aptitudes políticas son cruciales para integrar y amplificar las voces de las mujeres en el diálogo político. Las partes en los acuerdos políticos y sus partidarios aplican la voluntad política a la hora de involucrar proactivamente a las líderes y a las organizaciones de mujeres en el diálogo para resolver un conflicto, sobre todo cuando esto se percibe como algo ajeno a la práctica política local. Por su parte, los mediadores y mediadoras y los agentes políticos ejercen constantemente sus aptitudes políticas para crear el espacio necesario para el compromiso y la reconciliación. Esto puede implicar el establecimiento de coaliciones y el

*Las investigaciones demuestran cada vez más que la repercusión sobre la eficacia del proceso es el resultado de la aportación por parte de las mujeres de una cualidad particular: la generación de consenso en el debate público, no necesariamente sobre los temas tratados, sino sobre la necesidad de llevar a término las negociaciones y aplicar los acuerdos alcanzados.*

apoyo a la aparición de nuevas fuerzas políticas inclusivas y democráticas. A menudo los grupos de mujeres se ven marginados políticamente por los agentes políticos locales dominantes y resultan invisibles para los agentes externos, por lo que las aptitudes necesarias para conferirles una mayor importancia en el ámbito político son considerables y, por desgracia, muy poco frecuentes.

Si no se esfuerzan por involucrar a los grupos de mujeres, los agentes externos pueden estar reproduciendo la misoginia nacional. En ocasiones esto se debe simplemente a la mera inacción, y otras veces a un exagerado respeto por lo que se percibe como hábitos locales. Sin embargo, no se aplica este mismo respeto por las normas sociales cuando se trata de la participación de otros grupos considerados vitales para el éxito del diálogo político, como las personas influyentes en el exilio, los líderes empresariales, los representantes de las comunidades de refugiados y refugiadas o los de regiones, religiones o razas marginadas. Es posible que estos grupos de interés no sean bien acogidos por los intereses políticos nacionales dominantes, pero los agentes externos suelen ser conscientes de que su participación es fundamental y utilizan sus aptitudes para garantizar su participación. En los raros casos en que los mediadores y mediadoras han tratado de asegurar la participación de las mujeres, sus acciones han tenido el valioso efecto de señalar a los interlocutores locales que la participación de las mujeres se considera esencial, y ello ha incidido en un aumento del peso político percibido y de la influencia real de las mujeres involucradas.

Las mujeres que se dedican a labores de promoción se enfrentan a menudo a un dilema cuando tratan de participar en conversaciones de paz. Por un lado, en ausencia de una política firme que especifique el período en el que los agentes externos que actúan como mediadores y mediadoras en un conflicto deberían reunirse con las líderes, los tipos de organizaciones de mujeres a los que deberían dirigirse, la frecuencia de dichas reuniones e incluso los temas que debieran tratarse en ellas, los encuentros sencillamente nunca llegan a producirse. Por otro, existe una resistencia considerable a que los mediadores y mediadoras o enviados y enviadas tengan las manos atadas con requisitos o limitaciones específicos acerca de las concesiones que pueden realizar a las partes negociadoras a cambio de la promesa de participar en las conversaciones o de alcanzar acuerdos clave.

Por este motivo, las medidas prácticas dirigidas a incrementar la participación de mujeres en las conversaciones de paz o a amplificar su voz nunca han adoptado la forma de requisitos estrictos. En consecuencia, las recomendaciones formuladas en el pasado instaban a los mediadores y mediadoras a hacer "todo lo que estuviera en su mano, en la medida de lo posible" para fomentar la participación de las mujeres en el diálogo político. En esencia, tales recomendaciones exhortan a los mediadores y mediadoras a realizar esfuerzos de buena fe para lograr ese objetivo, pero sin adoptar ningún tipo de sistema de rendición de cuentas para supervisar si realmente hacían los esfuerzos necesarios ni si estos eran suficientes. Por lo general, otros requisitos más estrictos o más específicos —como el establecimiento de un cronograma para que los mediadores y mediadoras celebren consultas con las representantes de las organizaciones de mujeres, la exigencia de que dichas consultas se produzcan con una frecuencia determinada o de que los mediadores y mediadoras presten asistencia en las negociaciones entre los grupos de mujeres y otros agentes políticos para asegurar que estas ejerzan posiciones influyentes en los procesos políticos— son rechazados por constituir instrumentos excesivamente rigurosos.

Si bien estos instrumentos pueden resultar inapropiados en un contexto o proceso determinado, provocar un retroceso de las negociaciones u ofrecer mejores resultados en una fase posterior del proceso, en ausencia de medidas de buena fe como las descritas por parte de los mediadores y las mediadoras y de los enviados y las enviadas tras 15 años de ruegos de que se consulte a las mujeres, ha llegado el momento de proponer medidas específicas que sean susceptibles de supervisión y rendición de cuentas.

## RECOMENDACIONES

### Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

**Las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Incluir en el mandato de todos los mediadores y las mediadoras, de los enviados y las enviadas, de todos y todas los Representantes Especiales del Secretario General y de todos y todas los Representantes Especiales Adjuntos del Secretario General la responsabilidad específica de fomentar la participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones a nivel nacional, y en particular en todos los aspectos de la solución de conflictos, la participación en el poder, el diálogo nacional y la reconciliación.
- ✓ Garantizar que los mediadores y las mediadoras y los enviados y enviadas especiales designados por las Naciones Unidas informen sobre sus consultas y su labor de difusión a grupos de mujeres, en consonancia con lo dispuesto en la resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad.

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la comunidad internacional deberían:**

- ✓ Cerciorarse de que todos los agentes, mediadores y mediadoras, Grupos de Amigos y partes en conflicto garanticen una participación significativa y en pie de igualdad de las mujeres en las conversaciones, y de que se eliminen por completo las barreras que impiden su participación, sean de naturaleza legal o práctica.
- ✓ Desistir de utilizar la condición de observadoras como sustitutiva de una participación real y efectiva. Las mujeres no deberían permanecer observando al margen, sino participar plenamente en las negociaciones y en la adopción de decisiones sobre el futuro de sus países.
- ✓ Invertir en el desarrollo de herramientas que analicen la repercusión de los diversos resultados de las conversaciones de paz desde el punto de vista del género, ya se trate de disposiciones relativas al federalismo, la elaboración de constituciones, la justicia transicional, la participación en el poder o el alto el fuego.
- ✓ Comprometerse a ejercer un papel de mediación entre las organizaciones de mujeres y los líderes políticos nacionales dominantes, con el fin de alentar a los agentes políticos nacionales (incluidos los líderes de las partes en conflicto) a que incluyan mujeres en sus delegaciones y aborden en las negociaciones los temas que las preocupan. Los Estados Miembros que participen en grupos de contacto y que apoyen procesos de paz específicos podrían ofrecer a las partes negociadoras incentivos a la participación de la mujer: capacitación, apoyo logístico o inclusión de puestos para delegadas adicionales, por ejemplo.
- ✓ Comprometerse a incluir temas relacionados con la participación de la mujer en los programas de sus reuniones con Grupos de Amigos y con otros facilitadores y facilitadoras del diálogo nacional, incluso en las reuniones de organización que se celebren entre representantes de las organizaciones nacionales de mujeres y los Estados Miembros que integran dichos Grupos de Amigos.
- ✓ Para cada proceso, diseñar y financiar una estrategia de apoyo a largo plazo para fomentar la capacidad de las redes de mujeres para participar en el diálogo político, fortalecer la concienciación de los mediadores y las mediadoras, los facilitadores y facilitadoras y las partes en conflicto en materia de género, abordar los problemas prácticos que puedan limitar la participación de las mujeres —desde pequeños detalles, como los procedimientos utilizados para la distribución del programa y los materiales de las reuniones, hasta otros mayores como el uso de las lenguas locales y la protección de las activistas frente a posibles represalias—.
- ✓ Promover y respaldar la adopción de criterios de selección inclusivos y transparentes para la participación de las mujeres en las negociaciones o en las etapas posteriores del proceso, garantizando, por ejemplo, la participación de mujeres en los comités de dirección de las conversaciones de paz, en los diálogos nacionales y en los foros consultivos; y creando mecanismos formales para trasladar las reivindicaciones de las mujeres a la mesa de negociación.
- ✓ Apoyar la participación e implicación de las mujeres no solo en las conversaciones de paz, sino también

en la diplomacia preventiva y en el seguimiento y aplicación de los acuerdos. Esta participación debería extenderse a las fases preparatorias y de ejecución de los procesos de paz y de las transiciones políticas, en lugar de limitarse a una determinada ronda de negociaciones o de diálogo nacional.

**Los Estados Miembros deberían:**

✓ Incrementar el número de mujeres que trabajan en su servicio exterior y en sus centros de seguridad nacional, y adoptar medidas para garantizar que las mujeres diplomáticas asuman responsabilidades de liderazgo en la solución de los conflictos.

**Los mediadores y las mediadoras y los enviados y las enviadas especiales deberían:**

✓ Asumir la responsabilidad específica de asesorar a todas las partes implicadas en el diálogo, las conversaciones de paz o la reforma constitucional acerca del valor de las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a elevar el número de mujeres que integran las delegaciones de las partes negociadoras. Al mismo tiempo, la oficina del mediador o la mediadora o del enviado o la enviada debe asesorar a las organizaciones nacionales de mujeres sobre las diferentes medidas especiales de carácter temporal disponibles y su eficacia en otros contextos.

✓ Comprometerse a reunirse con representantes de las organizaciones de mujeres en los 30 días siguientes al inicio de cualquier misión, y posteriormente continuar celebrando con ellas reuniones periódicas (como mínimo cuatro por año), programadas y documentadas en las correspondientes actas. Estas reuniones no deberían utilizarse únicamente para escuchar los puntos de vista de las mujeres sobre la solución de los conflictos, sino también para proporcionar a los grupos de mujeres información acerca de las oportunidades disponibles para participar en próximos diálogos, conferencias de donantes y procesos de paz, tanto formales como informales.

✓ Comprometerse a plantear, de forma rutinaria, cuestiones específicas de género para su inclusión en los acuerdos de alto el fuego y las conversaciones de paz, como la prevención de la violencia sexual, la justicia para los delitos de género, las medidas especiales de carácter temporal para promover la participación de las mujeres en la esfera política, el establecimiento de cuotas de género específicas en las comisiones de dirección post-conflicto para aplicar los acuerdos de paz y la incorporación de disposiciones específicas de género en los acuerdos relativos a la recuperación administrativa y económica (incluidos los derechos de propiedad y de acceso a la tierra de las mujeres). A modo de ejemplo, la participación en el poder militar no debería centrarse exclusivamente en la fusión de la estructura armada con la de mando, sino también en implantar mecanismos para la protección de los derechos, la rendición de cuentas civil y democrática y la representación de las mujeres en todo este ámbito. La participación en el poder territorial debería incluir la protección de los derechos de las mujeres y su participación en el nivel subnacional, prestando atención a la relación entre los derechos de las mujeres y las leyes y costumbres tradicionales locales.

✓ Comprometerse a incluir un asesor o asesora de género en el equipo de mediación, y a incorporar mujeres expertas en análisis político y en otras esferas que se traten en el equipo.

✓ Reconocer que la participación de las mujeres no significa que estas solamente sean responsables de asuntos que afectan a las mujeres, sino que debe permitirse que participen y tengan capacidad de adopción de decisiones en todos los temas incluidos en el proceso de paz.

✓ Comprometerse a garantizar que las personas con especialización técnica que formen parte de los equipos de mediación reciban capacitación en los aspectos de su área de competencia técnica relacionados con el género, y que estos especialistas dispongan de los conocimientos técnicos pertinentes acerca del impacto de la participación de las mujeres y las aptitudes necesarias para respaldar una inclusión real.

## REFERENCIAS


1. Marie O'Reilly, Andrea Ó Súilleabháin y Thania Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes" (International Peace Institute, junio de 2015), 1.
2. Pablo Castillo Díaz y Simon Tordjman, "Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia", en Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las mujeres, la paz y la seguridad (ONU Mujeres, 2012).
3. Suzanne Kianpour, "Iran Negotiations: The Women Who Made the Iran Nuclear Deal Happen", BBC News, 6 de agosto de 2015, http://www.bbc.com/news/world-us-canada-33728879.
4. O'Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".
5. Ibid., 4.
6. Comentarios realizados por Sanam Anderlini, Directora Ejecutiva de la International Civil Society Action Network (ICAN) durante el simposio "Negotiating a Better Peace: Women and Civil Society at the Table" ("Negociando una paz mejor: Las mujeres y la sociedad civil en la mesa"), organizado por ONU Mujeres, ICAN, Global Network of Women Peacebuilders (GNWP) y el Instituto Estadounidense de Paz, junio de 2014.
7. Durante algunos años, la comunidad internacional ha señalado la necesidad de que las transiciones sean "suficientemente inclusivas" para prosperar (véase, en particular el "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo" (Banco Mundial, 2011)). Pese a que la norma de la inclusión parece estar consolidada y convenientemente priorizada por parte de los mediadores y las mediadoras, no está tan claro a quién incluir. En la práctica no se ha considerado necesario incluir a las mujeres, puesto que no están vistas como potenciales saboteadoras. Véase Sara Hellmüller, Julia Palmiano Federer y Mathias Zeller, "The Role of Norms in International Peace Mediation" (Centro de Recursos de Noruega para la Consolidación de la Paz, NOREF, 2015).
8. Esta sección se apoya en una serie de investigaciones encargadas a instituciones académicas, analistas políticos y profesionales para el Estudio Mundial, entre las que cabe citar las siguientes: Thania Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation" (Instituto Universitario de Ginebra, Centro sobre Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la paz, 13 de abril de 2015); Christine Bell, "Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their 'Gender Perspective'" (Universidad de Edimburgo, Academia Mundial de Justicia, ONU Mujeres, marzo de 2015); Christine Bell, "Unsettling Bargains? Power-Sharing and the Inclusion of Women in Peace Negotiations" (Universidad de Edimburgo, Programa de Investigación sobre Acuerdos Políticos, marzo de 2015); Virginia Bouvier, "Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process" (ONU Mujeres, 27 de abril de 2015); Christine Bell y Vanessa Utley, "Chronology of Mindanao Peace Agreements", 2015; Christine Bell y Helia Farahnoosh, "Chronology of the Peace Process and Peace Agreements between the Philippines and the National Democratic Front", 2015; Christine Bell, Sissela Matzner y Catherine O'Rourke, "A Chronology of Colombian Peace Processes and Peace Agreements", 2015; e Irene M. Santiago, "The Participation of Women in the Mindanao Peace Process", junio de 2015. También se ha basado en un creciente corpus de investigación sobre el impacto de la participación de la mujer: O'Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes"; Laurel Anne Stone, "Women Transforming Conflict: A Quantitative Analysis of Female Peacemaking", disponible en SSRN, n.º 2485242, 2014, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2485242.
9. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation". Los cruces estadísticos muestran el grado de influencia de las mujeres en la negociación, la aplicación y el resultado de los casos. Se analizaron en profundidad 40 estudios monográficos sobre negociación, incluida la aplicación de los acuerdos alcanzados, en el período 1999-2013. El concepto de participación/inclusión se definió como el hecho de tomar parte en alguna modalidad de inclusión, tanto en funciones oficiales como oficiosas. Los casos analizados incluyeron negociaciones de paz, procesos para la elaboración de constituciones y negociaciones de transición política. La sostenibilidad de los acuerdos se refiere al grado en que se abordan las disposiciones en la fase posterior al acuerdo y a la reducción de la violencia relacionada con los conflictos al cabo de 1 año y de 5 años tras la firma de los acuerdos. Valores agregados en el nivel de los casos, lo que puede distorsionar la influencia (o la falta de influencia) de las mujeres en determinadas modalidades de inclusión.
10. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 40-43; O'Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes", 17.
11. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 40-43; O'Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes", 11.
12. Laurel Stone, "Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes", anexo II, en "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".
13. Ibid.

14. Stone, "Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes", anexo II, en "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".
15. Desirée Nilsson, "Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace", International Interactions 38, no. 2 (abril de 2012): 258. Véase también Thania Paffenholz, Darren Kew y Anthony Wanis-St. John, "Civil Society and Peace Negotiations: Why, Whether and How They Could Be Involved", Conferencia de la Asociación de Estudios Internacionales, marzo de 2006.
16. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 21.
17. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation".
18. Para consultar un análisis más detallado, véase Michelle Bachelet, "Empowering Women to Meet New Challenges, from National Development to Conflict Prevention and Post-Conflict Recovery", ONU Mujeres, 17 mayo de 2011, http://www.unwomen.org/en/news/stories/2011/5/empowering-women-to-meet-new-challenges-fromnational-development-to-conflict-prevention-and-post-c.
19. Santiago, "The Participation of Women in the Mindanao Peace Process".
20. Bell, "Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their 'Gender Perspective'"15.
21. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2015/716 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 9 de octubre de 2015), párr. 14. El DAP realiza desde 2011 un seguimiento del indicador "porcentaje de los acuerdos de paz que contienen disposiciones concretas para mejorar la seguridad y la condición de las mujeres y niñas". Véase "Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)" (Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, marzo de 2015).
22. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2015/716 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 9 de octubre de 2015), párr. 14.
23. Bell, "Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their 'Gender Perspective'". En cambio, cuando las Naciones Unidas no participan en las negociaciones, este porcentaje se reduce al 25%.
24. "Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)", 14.
25. Bell, "Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their 'Gender Perspective'", 15 y apéndice I. Estas cifras incluyen cualquier referencia al "género", a las "mujeres" o a un determinado tipo de mujer, como una viuda, una niña, niñas huérfanas, madres o esposas; a una organización de mujeres (aunque sea únicamente en calidad de firmante del acuerdo); a una convención de mujeres; o a la propia resolución 1325; a la violencia de género o sexual, o a determinados tipos de delitos de violencia sexual, como la violación; así como a la igualdad de género o entre los sexos (pero no referencias generales a la igualdad cuando no se haga mención específica a estos términos).
26. Bell, "Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their 'Gender Perspective'". Un 79% de los acuerdos en los que se mencionan cuotas para las mujeres se firmaron con posterioridad a la adopción de la resolución 1325. De manera similar, un 83% de las disposiciones específicas relacionadas con la violencia contra las mujeres y las niñas aparecen en acuerdos firmados tras la adopción de dicha resolución.
27. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2014/693 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de septiembre de 2014), recuadro 9.
28. Christine Bell, "Unsettling Bargains? Power-Sharing and the Inclusion of Women in Peace Negotiations" (Universidad de Edimburgo, Programa de Investigación sobre Acuerdos Políticos, marzo de 2015), 23.
29. O'Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes", 11.
30. ONU Mujeres calcula estos datos anualmente para el informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Véase el "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2015)", párr. 19.
31. Ibid., párr. 20.
32. "Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)".
33. Castillo Díaz and Tordjman, "Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia".
34. Vicenç Fisas, "Anuario 2008 de Procesos de Paz" (Barcelona: Escola de Cultura de Pau, 2008), 20–22.
35. ONU Mujeres calcula estos datos anualmente para el informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Véase el "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2015)", 12–13.
36. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 28-29.

37. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation".
38. Puede consultarse una exposición más amplia sobre la participación de las mujeres en el proceso de paz de Colombia en Bouvier, "Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process".
39. "NGO Working Group on Women, Peace and Security to the Security Council Debate on Women, Peace and Security" (Peacewomen, 29 de octubre de 2008), http://www.peacewomen.org/sites/default/files/ngowg_wps_08_0.pdf.
40. O'Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes", 9.
41. Hay algunas excepciones, como el proceso de paz de Burundi (1999-2003), el caso del Gobierno de Filipinas en las negociaciones que tuvieron lugar en 2001 y a partir de 2004, el Frente Democrático Nacional de Filipinas en 2011, los comités de reconciliación del proceso de paz de Somalia (2001) o el Movimiento de Liberación de Aceh (GAM) en Indonesia (2005). Además, en las negociaciones de paz entre Papua Nueva Guinea y Bougainville (1997-2005), las mujeres fueron uno de los tres grupos principales presentes en la mesa, y también se encontraron entre los firmantes del acuerdo de paz de 2001. Las mujeres de Papua Nueva Guinea desempeñaban tradicionalmente una función muy importante en la solución de controversias. Véase O'Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes"; Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation".
42. Ibid., p. 20-21. El Gobierno mantiene una comisión de negociación integrada por cinco miembros, que incluye dos mujeres con fuertes conexiones con grupos de promoción de la paz y con organizaciones de la sociedad civil de Filipinas.
43. Ibid., 29.
44. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 29.
45. Investigación llevada a cabo a través de un estudio independiente por Kristi Samuels, encargada por ONU Mujeres en 2015, sobre diálogos nacionales y transiciones políticas participativas.
46. Laurel Stone, "Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes", anexo II, en "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".
47. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 20.
48. Aportación de Luz Méndez, miembro del Grupo Consultivo de Alto Nivel para el Estudio Mundial.
49. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 32.
50. En reconocimiento de la necesidad de disponer de herramientas que presten asistencia sobre los aspectos prácticos relacionados con "cómo" establecer procesos inclusivos para la sociedad civil y, al mismo tiempo, sean sensibles al género, una organización de la sociedad civil, ICAN, desarrolló la "Herramienta para una paz mejor", una herramienta de código abierto que sirve para explorar cómo garantizar la inclusión en todas las fases del proceso de paz o la mediación. Véase la "Iniciativa por una paz mejor" de la ICAN, consultada el 10 de septiembre de 2015, http://www.icanpeacework.org/better-peace-initiative/. El seminario de alto nivel del DAP sobre género y procesos de mediación inclusivos, respaldado por la UE, Noruega, Finlandia y en colaboración con la Iniciativa de Gestión de Crisis y el Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz (PRIO), se ha celebrado en ocho ocasiones, llegando a reunir a 168 enviados y enviadas, mediadores y mediadoras y altos funcionarios de ambos sexos. En el seminario se abordan las aptitudes y estrategias necesarias para mejorar el carácter inclusivo del diseño de los procesos, así como las opciones existentes para incorporar disposiciones relativas al género en los acuerdos, incluido lenguaje específico para las áreas temáticas clave.
51. Mary Robinson, primera mujer designada como mediadora principal por las Naciones Unidas, puso en marcha la Plataforma de Mujeres de los Grandes Lagos en pro del Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación con el fin de garantizar que las mujeres de aquella región participaran en la aplicación del acuerdo. En enero de 2015, 36 grupos de mujeres habían recibido subvenciones a través de estas plataformas, y estaba previsto seleccionar grupos beneficiarios adicionales a lo largo de todo el año.
52. A pesar de su activismo dentro del país, las mujeres sirias han sido en gran medida excluidas de los procesos de paz de alto nivel. Véase Hibaaq Osman, "Where Are the Syrian Women at the Geneva Peace Talks?", The Guardian, 23 de enero de 2014, http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jan/23/syria-women-geneva-peace-talks.
53. Aunque uno de ellos está relacionado con conversaciones de paz y el otro con un proceso de diálogo nacional, ambos son procesos de transición y negociación.
54. Kelly Case, "Without Inclusion, No Hope for Peace in South Sudan", New America - The Weekly Wonk, 13 de agosto de 2015, http://www.newamerica.org/the-weekly-wonk/without-inclusion-no-hope-for-peace-in-south-sudan/.
55. Investigación llevada a cabo a través de un estudio independiente por Kristi Samuels, encargada por ONU Mujeres en 2015, sobre diálogos nacionales y transiciones políticas participativas.
56. Contratados por ONU Mujeres.
57. "Declaración de Bineta Diop durante el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y

la seguridad", 30 de noviembre de 2012, http://www.peacewomen.org/sites/default/files/bineta_diop_0.pdf.

58. Por ejemplo, muchos de los miembros del Grupo de trabajo sobre la participación de la mujer, una coalición transfronteriza de activistas del Sudán y de Sudán del Sur, han perdido a numerosos familiares durante el conflicto reciente. Véase Case, "Without Inclusion, No Hope for Peace in South Sudan".

59. Información proporcionada al Estudio Mundial por la oficina de ONU Mujeres en Burundi.

60. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation"; O'Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".

61. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation"; O'Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".

62. Paffenholz et al., "Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation", 30.

63. Ibid., 36.

64. Este aspecto se reiteró en el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Véase "Aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas", documento de las Naciones Unidas con signatura A/70/95–S/2015/446 (Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 16 de junio de 2015); O'Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".

65. Los efectos a largo plazo sobre el éxito de los procesos a través de la inclusión, y sobre la forma que adopta esta, es quizá el mayor déficit que es preciso abordar, y habría producido resultados muy significativos. Una esfera en la que todos los agentes -mediadores y mediadoras, sociedad civil y especialistas- se beneficiarían de un mayor fomento de la capacidad es la puesta en práctica de los resultados en materia de igualdad de género en todos los ámbitos técnicos de las conversaciones de paz. Las investigaciones disponibles muestran que la capacitación normativa genérica o un enfoque puramente normativo tienen un efecto limitado y que, debido a las actitudes existentes, pueden generar una resistencia mayor entre quienes controlan el acceso. En consecuencia, un enfoque más práctico en lo que se refiere a la participación y la búsqueda de puntos de partida a través de debates técnicos específicos pueden tener una repercusión mayor. Por ejemplo, las investigaciones en las que se ha analizado la participación en el poder han revelado que, mientras las organizaciones de mujeres y quienes trabajan por la promoción de la igualdad de género han procurado participar en los debates sobre la participación en el poder, en la práctica el hecho de garantizar un determinado lenguaje en los acuerdos tiene un impacto considerable sobre las cuotas de participación política de las mujeres una vez firmados. Si los agentes quieren ejercer una influencia real sobre el resultado de un proceso de paz en lo que se refiere a la igualdad, deben entender los elementos técnicos de la participación en el poder y el modo en que dichos elementos pueden utilizarse como puntos de partida para promover los derechos de las mujeres.

# 04

# PROTEGER Y PROMOVER LOS DERECHOS Y EL LIDERAZGO DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS EN CONTEXTOS HUMANITARIOS

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## Resolución 1325

*Insta a todas las partes en un conflicto armado a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, y todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado*

2000

## Resolución 1820

*Pide al Secretario General y a los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, [...] que [...] elaboren mecanismos eficaces para proteger de la violencia, en particular de la violencia sexual, a las mujeres y las niñas en los campamentos de refugiados y desplazados internos administrados por las Naciones Unidas*

2008

2009

## Resolución 1888

*Exige que todas las partes en conflictos armados adopten de inmediato medidas apropiadas para proteger a los civiles, incluidas las mujeres y los niños, de todas las formas de violencia sexual*

## Resolución 1960

*Exhorta a las partes en conflictos armados a que asuman y cumplan compromisos concretos con plazos definidos para combatir la violencia sexual, entre los que figuren el de impartir órdenes inequívocas a través de las líneas de mando que prohíban la violencia sexual y el de prohibir la violencia sexual en los códigos de conducta, manuales de operaciones militares o reglamentos equivalentes, y exhorta también a las partes a que asuman y cumplan compromisos concretos con respecto a la investigación oportuna de los presuntos abusos con el fin de exigir cuentas de sus actos a los responsables*

2010

2013

## Resolución 2122

*Reconociendo la importancia de [...] asegurar que la asistencia y la financiación humanitarias incluyan toda la gama de servicios médicos, jurídicos, psicosociales y relativos a los medios de vida que precisan las mujeres afectadas por situaciones de conflicto armado y posteriores a conflictos... [H]aciendo notar la necesidad de que tengan acceso a toda la gama de servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los relativos a los embarazos resultantes de violaciones, sin discriminación*

Este Estudio sobre la aplicación de la resolución 1325 ha coincidido con una de las oleadas de violencia organizada más brutales de los últimos tiempos. En muchos rincones del planeta han estallado o arreciado conflictos armados. El número de personas que necesitan asistencia internacional se ha triplicado a lo largo del último decenio, y un 80% de ellas se ven afectadas por conflictos armados[1]. Investigaciones recientes muestran un incremento de un 28% en el número de víctimas mortales de las guerras en 2014[2] y un aumento sostenido de la violencia relacionada con los conflictos desde 2007[3]. En el último año, el número de personas refugiadas y desplazadas internas alcanzó una de las mayores cotas jamás registradas, la mayor desde 1995, que además supuso el mayor incremento anual desde 1990[4]. Esto significa que, en promedio, cada día del año 2014 un total de 42.500 personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares sin saber si podrían regresar o cuándo podrían hacerlo[5]. La duración media del desplazamiento asciende actualmente a más de 17 años.

Sin embargo, es posible que estas estadísticas y otras similares aparecidas en numerosos informes en los últimos meses no logren captar la inmensidad o la individualidad del dolor humano oculto tras ellas. Con una regularidad escalofriante, los agentes armados demuestran una total falta de respeto por la vida humana, el sufrimiento humano y el derecho internacional[6]. Sus ataques se dirigen contra las personas más vulnerables de la sociedad y atentan de forma deliberada contra escuelas, hospitales, periodistas y personal de asistencia humanitaria. Más del 90% de las bajas provocadas por explosivos en zonas urbanas pobladas se producen entre la población civil[7]. Durante una alocución dirigida al Consejo de Seguridad que tuvo lugar en las primeras semanas de 2015, la representante del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) concluyó del siguiente modo: "lamento decir que, en base a nuestras observaciones en el terreno, no puedo informar sobre ningún progreso significativo en la manera en que se están librando los conflictos armados, ni sobre ningún alivio de las repercusiones de esos conflictos en la población civil en todo el mundo."[8]

**Para las mujeres y las niñas, los efectos de la guerra se añaden a las desigualdades y la discriminación de género preexistentes.** Lo más sorprendente es que todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas se intensifican durante los conflictos armados. Puede que en la actualidad esta violencia sea más visible, tanto para las personas responsables de formular políticas como para el público en general, pero no ha amainado. A modo de ejemplo, en junio de 2015 la fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI) informó al Consejo de Seguridad de que su oficina había recibido el mayor número de denuncias de violencia sexual por parte de las milicias armadas en Darfur registrada hasta ese momento, superando las cifras recogidas en los 20 informes presentados al Consejo a lo largo de los años. La mayoría de las víctimas habían sido presuntamente violadas en grupo por las milicias mientras trabajaban en sus granjas o recogían leña y agua, una pauta tristemente similar a la detectada y mostrada al mundo por las ONG hace más de 10 años[9]. Aquella misma semana, la misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur informó de que al menos 172 mujeres y niñas habían sido secuestradas por agentes armados en el estado de la Unidad y de que otras 79 habían sufrido violencia sexual. Las y los testigos describieron escenas en las que las mujeres eran sacadas de sus casas por la fuerza y violadas en grupo frente a sus hijas e hijos pequeños, o quemadas vivas dentro de sus hogares tras ser violadas[10]. El informe anual del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos correspondiente a 2015 destacaba horribles relatos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazos forzados, esterilización forzada y otras formas de violencia sexual de similar gravedad en 19 países distintos[11].

Otras formas de violencia perpetradas contra las mujeres y las niñas son igualmente persistentes. Hace casi dos décadas, el Comité Internacional de Rescate comenzó a apoyar las escuelas clandestinas para niñas en el Afganistán. La educación de millones de niñas afganas representa uno de los principales logros de ese país en la época moderna. Sin embargo, cada año se producen cientos de atentados contra las estudiantes, las docentes y las escuelas en las que estudian estas niñas[12]. Si bien el secuestro de 276 alumnas en Chibok (Nigeria) recibió una importante atención mediática, no se ha prestado tanta atención a las más de 2.000 mujeres y niñas secuestradas en el norte de Nigeria desde 2014, muchas de las cuales son utilizadas como esclavas sexuales, escudos humanos y terroristas suicidas[13]. Año tras año se escuchan demasiadas historias espantosas de líderes políticas, mujeres periodistas, defensoras de los derechos humanos y miembros de la sociedad civil y de organizaciones de base que son agredidas, amenazadas y asesinadas. La violencia a manos de la pareja íntima y el matrimonio precoz, forzado e infantil se han generalizado tanto durante la guerra como después de esta[14].

**Las crisis exacerban la discriminación ya existente contra las mujeres y las niñas y les dificultan aún más el disfrute de sus derechos fundamentales, como el derecho a la atención de la salud, a la educación, a la alimentación, a gozar de protección**

**e incluso a la nacionalidad.** En su constante lucha por proporcionar alimento a sus familias, cuidar de las personas enfermas y educar a sus hijas e hijos, las mujeres son las primeras en sufrir las restricciones a la circulación y el cierre de escuelas, centros médicos y mercados. Ante la inseguridad alimentaria, las niñas pueden ser las últimas en ser alimentadas y las primeras en pasar hambre. Tanto en los campamentos de detención como en los campamentos para personas refugiadas o desplazadas internas, las mujeres y las niñas sufren unas condiciones y unos suministros sanitarios inadecuados, sobre todo durante la menstruación y la lactancia, pero también la falta de servicios de atención de la salud sexual, reproductiva y materna, que puede significar una sentencia de muerte para muchas mujeres durante el parto o a la hora de poner fin a un embarazo. Las niñas abandonan la escuela y las mujeres pierden el acceso a la tierra y a los medios de vida. Para muchas, la prostitución de supervivencia o el matrimonio precoz se convierten en las únicas opciones posibles.

Las normas discriminatorias y la falta de documentación impiden a muchas mujeres y niñas reclamar sus derechos humanos, incluido el acceso a la propiedad y la solicitud de asilo. En los entornos urbanos, donde actualmente reside la mayoría de las personas refugiadas y desplazadas internas, las mujeres corren el riesgo de ser objeto de trata de seres humanos por parte de la delincuencia organizada; de sufrir acoso, explotación y discriminación por parte de los terratenientes y los empresarios; y de ser arrestadas, detenidas y devueltas arbitrariamente por las autoridades. La escasez de servicios humanitarios adecuados para las ciudades empeora aún más la situación. Tal como ha señalado recientemente la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, "[las mujeres] tratan de escapar de los asesinatos arbitrarios, de las violaciones, de la tortura, del trato inhumano o degradante, del reclutamiento forzado o de la inanición; pero, con demasiada frecuencia, encuentran en su lugar de destino (incluso en los campamentos para personas desplazadas internas) el mismo nivel de inseguridad, violencia y amenazas de violencia, reforzadas por la impunidad[15]."

Este capítulo está organizado en torno a tres sencillos mensajes:

- En primer lugar, que las personas que trabajan en los ámbitos de la ayuda humanitaria y el desarrollo, el sistema internacional y regional de derechos humanos y las intervenciones de nuestros agentes encargados de la paz y la seguridad deben hacer frente a los numerosos tipos de violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas protegidos por las leyes internacionales que regulan la asistencia humanitaria, la cuestión de los refugiados y las refugiadas y los derechos humanos, incluido, con carácter no limitativo, el derecho a la vida y a la integridad física.
- En segundo lugar, que los derechos de la mujer a la educación, a la salud, a la tierra y a los activos productivos, así como los derechos de participación, adopción de decisiones y liderazgo en los asuntos de la comunidad o la aldea guardan una estrecha relación con la seguridad de las mujeres.
- Y, en tercer lugar, que queda mucho trabajo por delante para poder afirmar que la igualdad de género es un principio rector de nuestra labor humanitaria, y que esto socava la eficacia de la asistencia humanitaria.

### El derecho a la vida y a la integridad física

Las cosas han cambiado mucho desde que se adoptó la resolución 1325 y desde que se ejecutaron los primeros programas de lucha contra la violencia sexual, a mediados y finales del decenio de 1990[16]. La concienciación de la población con respecto a la violencia sexual y de género ha aumentado de manera exponencial, al menos si se mide en términos de presencia en los medios de comunicación, activismo en las redes sociales, campañas de salud pública e investigación social. La atención prestada a este problema también se ha incrementado en el ámbito de la formulación de políticas. Entre 2008 y 2013, el Consejo de Seguridad adoptó cuatro resoluciones dedicadas a la violencia sexual en los conflictos como una amenaza para la paz y la seguridad internacional, y creó el puesto de Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos, el Grupo de los Ocho (G8) y otros foros se han adoptado resoluciones y declaraciones de contenido similar[17]. En los tres últimos años, los ministros de asuntos exteriores de dos de los países más poderosos del mundo —el Reino Unido y los Estados Unidos— han puesto en marcha ambiciosas campañas dirigidas a hacer frente a la violencia de género en situaciones de conflicto y en contextos de emergencia. Una cumbre mundial celebrada en Londres en 2014 congregó a casi 2.000 delegados y delegadas y representantes procedentes de más de 120 países, lo que representa un nivel de asistencia sin precedentes para una reunión sobre este tema[18]. A escala mundial, la violencia sexual y otras graves violaciones de los derechos humanos contra las mujeres aparecen con

> "Ahora, las mismas chicas a las que se animaba a ir a la escuela, no regresan a ella. En algunos casos es por el miedo que genera toda esta crisis [...]. En otros, sin embargo, la causa está en sus propias familias, en sus propios progenitores. Algunos de ellos dicen que no quieren que sus hijos e hijas —sobre todo las hijas— sigan yendo a la escuela, pues temen que sean secuestradas, asesinadas, etc."
>
> Sylvie Jacqueline Ngodongmo, presidenta de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, Camerún, entrevista realizada por vídeo con ONU Mujeres, 2015

una frecuencia mucho mayor en los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz y de los comités de sanciones. En el plano nacional, algunos países han adoptado leyes, planes de acción, políticas de tolerancia cero y códigos de conducta, además de nombrar asesores y asesoras especiales. Además de la violencia sexual, hay otras formas de violencia y prácticas dañinas en contextos humanitarios que también están suscitando una atención creciente, como el matrimonio precoz y forzado o los asesinatos selectivos de mujeres que ocupan cargos públicos o de liderazgo, incluidas defensoras de los derechos humanos de las mujeres[19].

Esta atención no solo ha socavado el silencio y el abandono que tradicionalmente acompañaban a la violencia relacionada con los conflictos contra las mujeres y las niñas, sino que además ha traído consigo cambios tangibles en la respuesta de la comunidad internacional, desde la vigilancia de los derechos humanos hasta la atención de la salud para las supervivientes, las respuestas de la justicia transicional y la capacitación y patrullaje del personal encargado del mantenimiento de la paz. En los últimos 15 años, los tribunales internacionales han generado un creciente número de condenas contra criminales de guerra y una sólida jurisprudencia internacional en esta materia. Las Naciones Unidas y las ONG internacionales han aumentado su capacidad para hacer frente a este problema en situaciones de emergencia[20]. En la actualidad hay cientos de miles de mujeres y niñas beneficiarias de uno o más de los numerosos programas destinados a ayudar a las supervivientes y a impedir una mayor violencia, como los programas de atención médica de emergencia, de asistencia psicosocial y de salud mental, refugios y centros de acogida, unidades policiales especiales, tribunales móviles, programas de prevención y concienciación, profilaxis después de la exposición y *kits* de dignidad, por citar solo algunos. Las estrategias utilizadas incluyen el cambio de conductas y normas sociales dañinas, la selección de líderes religiosos y culturales para concienciarlos sobre los derechos de las mujeres, el empoderamiento de las mujeres y las niñas (incluso a través de programas de subsistencia), la identificación de fuentes de energía alternativas a la leña y la protección de los puntos de abastecimiento de agua, las letrinas y los espacios de aseo ubicados en los campamentos para personas refugiadas o en sus cercanías. En particular, las iniciativas impulsadas desde el ámbito local ejemplifican la fortaleza y la resiliencia de las comunidades afectadas por conflictos y sus actuaciones dirigidas a desarrollar respuestas propias al trauma y adaptadas a su contexto específico. El fortalecimiento de las capacidades constituye asimismo un elemento muy importante de este esfuerzo; por ejemplo, la capacitación del personal sanitario local sobre gestión clínica de las violaciones; la capacitación de las y los trabajadores sociales sobre asesoramiento psicosocial; la del personal humanitario sobre explotación y abuso sexuales; y la de las y los agentes de policía, fiscales y jueces y juezas sobre la investigación y el enjuiciamiento de la violencia sexual y de género.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Agentes de las Naciones Unidas contra la violencia sexual en los conflictos

En virtud de la resolución 1888 (2009) del Consejo de Seguridad se creó la **Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos,** que inició sus actividades en abril de 2010. Dicha Oficina actúa como portavoz y principal entidad promotora de las Naciones Unidas en lo que se refiere a la violencia sexual relacionada con los conflictos. Es responsable de movilizar la voluntad y la acción políticas, así como de elaborar los informes anuales del Secretario General en los que se abordan situaciones que suscitan preocupación y se denuncia a los autores de este tipo de violencia. La Oficina trabaja con el Consejo de Seguridad para proponer sanciones y otras medidas dirigidas contra quienes cometen, ordenan o toleran los delitos de violencia sexual. También colabora con las partes en conflicto (estatales y no estatales) para obtener compromisos concretos destinados a evitar la violencia sexual y responder a ella. El **Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos de las Naciones Unidas** también se creó en virtud de la resolución 1888, con el objetivo de apoyar a los países a fortalecer sus esfuerzos de prevención y respuesta (véase el capítulo 5: *Justicia transformadora*.

La **Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos** es una red interinstitucional que aúna los esfuerzos de 13 entidades de las Naciones Unidas que trabajan en las esferas de los derechos humanos, la asistencia humanitaria, la salud pública, la paz, la seguridad, la política y el desarrollo. Su objetivo es impulsar una respuesta de múltiples partes interesadas a la violencia sexual, tanto durante el conflicto como después de este. Esta iniciativa, puesta en marcha en 2007, representa un esfuerzo concertado del sistema de las Naciones Unidas por actuar "unidos en la acción", es decir, por mejorar la coordinación y la rendición de cuentas, ampliar las labores de promoción, desarrollar el conocimiento y fomentar la capacidad, y respaldar los esfuerzos nacionales dirigidos a evitar la violencia sexual relacionada con los conflictos y a ofrecer una respuesta más integrada a las y los supervivientes. En las sucesivas resoluciones que ha adoptado desde 2008, el Consejo de Seguridad ha reconocido que esta iniciativa constituye la principal plataforma de coordinación de esta agenda. Presidida por el Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos, el trabajo de la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos se financia exclusivamente a través de contribuciones voluntarias de diversos gobiernos, que se gestionan mediante un Fondo Fiduciario de Asociados Múltiples. El Fondo representa una herramienta fundamental para incentivar la cooperación, la transparencia y las asociaciones estratégicas, al financiar iniciativas conjuntas que buscan salvar las brechas existentes entre las diferentes disciplinas y sectores.

Los efectos de estas iniciativas son menos conocidos; no se dispone de información sobre cuáles funcionan eficazmente y en qué circunstancias. Varios estudios publicados en los últimos años y una serie de nuevos proyectos de investigación abordan estas cuestiones[21]. Por ejemplo, las evaluaciones de diversos programas centrados en el cambio de comportamientos, actitudes o normas sociales en la comunidad indican que dichos programas pueden resultar eficaces para aumentar el reconocimiento de los diferentes tipos de violencia, reducir los niveles de culpabilización de las víctimas, disminuir la aceptación de la violencia, incrementar el conocimiento de los derechos y reducir la incidencia de las prácticas dañinas, como el matrimonio precoz o la mutilación genital femenina. **Sin embargo, no han logrado abordar la causa del problema. En otras palabras, no han sido capaces de cuestionar las normas de género que desencadenan la violencia antes, durante y después de la guerra.** Dichas normas incluyen estrictas reglas relativas a la condición y el comportamiento de las mujeres, así como a sus derechos sexuales y reproductivos. Asimismo, existen escasas pruebas de que estas intervenciones limiten la reincidencia o disuadan a los potenciales agresores[22]. Muchas de las intervenciones que conllevan el trabajo con agentes de policía mostraban resultados mixtos y a menudo parecían ofrecer una eficacia menor. Por ejemplo, una evaluación llevada a cabo en varios

países en 2012 reveló que el 50% de los expedientes abiertos de las unidades de protección especial de la policía de Sudán del Sur estaban presuntamente relacionados con el enjuiciamiento de mujeres y niñas por su comportamiento sexual, incluido el adulterio[23]. Además, aunque un 55% de las comisarías de Filipinas contaban con mostradores de recepción específicos para las mujeres, la mayoría de ellos daban prioridad a la mediación y la reunificación familiar.

Lo que sabemos es que, pese a que la lista anterior de tipos de intervenciones resulta impresionante y al elevado peso que ha adquirido la labor de promoción contra la violencia de género a escala mundial, la cobertura real de las actividades y programas sobre el terreno es claramente insuficiente y, en muchos casos, prácticamente inexistente. Debido a que los recursos se están concentrando en las labores de comunicación, coordinación y en las y los especialistas técnicos, así como en las capitales de los países donantes o en las sedes de las organizaciones internacionales, el aumento de la concienciación en lo que respecta a estos problemas se ha visibilizado especialmente en la cantidad de informes, normas, recursos de capacitación, directrices y otras herramientas y materiales, más que en la ejecución de auténticos programas a gran escala para las y los supervivientes en los países afectados por conflictos. Médicos sin Fronteras (MSF) hace referencia a este fenómeno en su conocido informe "*Where Is Everyone*?"[24] ("¿Dónde está todo el mundo?"), que destaca la violencia sexual como una de las esferas en la que mayor es la distancia entre las palabras y la acción. En los campamentos para personas refugiadas, hasta las medidas de seguridad más básicas (iluminación, sistemas de bloqueo y letrinas) se implementan de forma muy desigual[25]. En 2015 se darán a conocer las nuevas directrices mundiales sobre la violencia de género en situaciones de emergencia, sabiendo que en los últimos 10 años apenas se ha aplicado en la práctica la versión anterior de dichas directrices[26].

También sabemos que la financiación de estas intervenciones continúa siendo sorprendentemente baja, como se expone en el capítulo 13: *Financiación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad*[27]. El laudable objetivo de obtener mejores datos sobre la violencia sexual y de género contra las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto, incluidos datos sobre la prevalencia y la incidencia, y el ímpetu por evaluar las intervenciones con mayor rigor y descubrir cuáles resultan eficaces, deben matizarse por el hecho de que en muchos contextos no existen muchos programas que evaluar, o únicamente se llevan a cabo intervenciones de alcance, duración o cobertura reducidos. A modo

*Quedó claro que en los contextos afectados por conflictos las mujeres prefieren las intervenciones centradas [...] en el empoderamiento de las mujeres y las niñas y aquellas que buscan situarlas en primera línea de la prestación de servicios.*

de ejemplo, numerosos artículos publicados en medios de comunicación y múltiples informes de las Naciones Unidas y de ONG han hecho saltar las alarmas en relación con el incremento del número de matrimonios infantiles en Siria y en los países vecinos desde el inicio del conflicto. Este problema no está documentado únicamente a través de historias individuales, sino que también se refleja en las estadísticas: en Siria, antes del conflicto, se estimaba que el porcentaje de niñas que contraían matrimonio antes de los 18 años de edad se situaba entre el 13% y el 17%[28]. Tras el estallido de la guerra civil, una evaluación llevada a cabo en 2013 situó esta proporción en el 51% entre las refugiadas sirias en las comunidades de acogida en Jordania[29]. Otros estudios han hecho un seguimiento sistemático de este incremento progresivo. En 2011, el porcentaje de matrimonios sirios en los que uno de los cónyuges era una niña era del 12%. Esta cifra aumentó hasta situarse en el 25% en 2013 y en el 32% en 2014 a medida que el conflicto se intensificaba. Sin embargo, en Siria, ninguno de los 67 proyectos financiados por los fondos mancomunados disponibles para 2014 abordaba el matrimonio infantil; solo uno de ellos abordaba específicamente la violencia de género, y únicamente se asignó una marca de género a tres de los proyectos, que indicaba que su principal finalidad era promover la igualdad de género[30]. Estos resultados son extrapolables a otros fondos mancomunados, en los que la protección suele ser uno de los sectores a los que se destina un menor volumen de financiación en el ámbito de la acción humanitaria[31].

A través de las consultas organizadas y de las

aportaciones realizadas por la sociedad civil en el marco de este Estudio, quedó claro que en los contextos afectados por conflictos las mujeres prefieren las intervenciones centradas en el empoderamiento de las mujeres y las niñas y aquellas que buscan situarlas en primera línea de la prestación de servicios frente a las actuaciones dirigidas contra los agresores (o potenciales agresores)[32]. Además, las y los profesionales y las mujeres afectadas por conflictos insisten en que, si bien la comunidad internacional debería continuar invirtiendo en la realización de diagnósticos, estudios y evaluaciones, también debería ampliar sus programas, incluidas las iniciativas impulsadas desde el ámbito local, que han demostrado ser prometedoras. Además, las y los informantes han observado que los cursos de capacitación de corta duración suelen tener un impacto limitado, y que las poblaciones afectadas prefieren la prestación directa de servicios o el fomento de la capacidad a largo plazo. Ambas conllevan un costo superior y requieren una inversión mucho mayor de tiempo y de recursos. **Sin embargo, es posible que el aspecto más importante que resaltan las y los informantes es que la inmensa mayoría de las mujeres y niñas no solo no denuncian la violencia por la vergüenza o el estigma que ello conlleva, sino, sobre todo, porque a menudo carecen de acceso a servicios o mecanismos que les permitan denunciarla de forma segura, recibir ayuda y ser tratadas con dignidad.** Este debería ser un elemento imprescindible de cualquier intervención primaria, evaluación rápida o planificación inicial de la respuesta humanitaria: ¿cómo creen las mujeres de la comunidad afectada que se podría mejorar su seguridad? ¿Qué tipo de intervenciones necesitan que financie y apoye la comunidad internacional desde el principio? ¿Y cómo podemos garantizar que la población local entienda y sea capaz de utilizar las herramientas de las que disponemos —la mayoría de las cuales está en inglés y son de naturaleza altamente técnica—, una población que, después de todo, es la principal proveedora de asistencia y protección humanitaria y la mayor responsable del fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades?

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Las defensoras de los derechos humanos de las mujeres

Las defensoras de los derechos de las mujeres se enfrentan a todos los desafíos que experimentan los defensores y las defensoras de los derechos humanos en general, como amenazas de muerte, asesinatos, detenciones arbitrarias, expulsiones, amenazas de violencia contra los miembros de sus familias, allanamiento de morada y otras formas de intimidación. Pero también se enfrentan a amenazas y formas de violencia específicas de género, como la violación y la violencia sexual, así como a la resistencia adicional de sus familiares o de los miembros de sus comunidades, que quieren hacer cumplir las normas tradicionales de género[33]. Los ataques contra las defensoras de los derechos humanos de las mujeres a menudo van dirigidos contra su reputación o contra su sexualidad, por no ajustarse a los estereotipos dominantes de lo que se considera una conducta femenina adecuada. En muchos casos resulta evidente que los asesinatos de mujeres periodistas y defensoras de los derechos de las mujeres guardan una relación directa con su activismo en este ámbito. Las defensoras de los derechos de las mujeres han creado redes de solidaridad y protección, unas iniciativas que deberían ampliarse y apoyarse. Desde esas redes, las mujeres han llamado la atención de la comunidad internacional sobre la violencia que sufren y han exigido que se persiga a los responsables. En algunos casos también han recaudado fondos para prestar asistencia jurídica y médica, así como para proporcionar seguridad. Las subvenciones de respuesta rápida, como las que se abonan a las activistas en el plazo máximo de una semana con cargo al Fondo de Acción Urgente, ofrecen una ayuda inestimable a las defensoras de los derechos humanos de las mujeres de todo el mundo, y deberían ser objeto de una financiación más adecuada por parte de la comunidad internacional.

### El derecho a la salud

La atención básica de la salud para las mujeres y niñas en las zonas afectadas por un conflicto no solo es un derecho humano fundamental, sino también uno de los pilares fundamentales para superar la devastación que provoca la guerra. Sin embargo, durante las consultas celebradas de cara a la elaboración del Estudio Mundial, quedó claro que este derecho crucial está fuera del alcance o se está viendo lesionado en el caso de decenas de millones de mujeres y niñas que se encuentran en zonas de conflicto. Los desafíos son numerosos y resulta imposible resumirlos en esta breve sección, en la que únicamente podemos resaltar algunos de los más destacados y recurrentes.

En primer lugar, muchas personas, tanto en las comunidades afectadas como en otros lugares, dedican sus vidas (a menudo exponiéndose a un gran riesgo) a prestar atención médica en los rincones más peligrosos del mundo, en lugares en los que el sector sanitario ha colapsado o que siempre se ha caracterizado por una debilidad extrema. Su trabajo representa uno de los servicios más necesarios para otros seres humanos. Pese a ello, cada vez se registran más ataques contra centros y trabajadores sanitarios. Un estudio realizado por el CICR en 2014 documentaba más de 1.800 actos o amenazas graves de violencia durante la prestación de asistencia sanitaria en 2012 y 2013[34]. En Malí, donde los rebeldes se apoderaron del norte del país, hombres armados entraban sistemáticamente en las salas de parto y expulsaban a las embarazadas para hacer sitio a sus heridos[35]. Aunque quizá las mujeres y las niñas son las que más sufren las consecuencias directas de estos actos, sus secuelas afectan a toda la población. Tras el asesinato de más 90 profesionales sanitarios (la mayoría mujeres) integrantes de los equipos de vacunación contra la polio en el Pakistán en los últimos años, el número de casos de polio registrados en el país alcanzó su máximo nivel en 14 años[36].

En segundo lugar, las mujeres y las niñas sufren malnutrición y enfermedades infecciosas provocadas por las deplorables condiciones de vida y la falta de servicios de saneamiento y de atención de la salud (incluida la salud reproductiva) en muchos de los asentamientos para personas refugiadas y desplazadas internas en los que viven durante y después de un conflicto. En algunos de los campamentos para personas refugiadas internas de Sudán del Sur, la densidad de población en los alojamientos al inicio del conflicto reciente era 13 veces superior al mínimo humanitario recomendado, y había una letrina disponible por cada 200 o 300 personas[37]. Una evaluación llevada a cabo en 2014 que analizó los campamentos para personas desplazadas de la República Centroafricana descubrió que el 90% de estos campamentos carecía de servicios de asistencia médica. Esta falta de cobertura y las carencias de la asistencia resultan muy representativas. En 2001, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) publicó cinco compromisos en lo referente a las mujeres y niñas refugiadas. El quinto

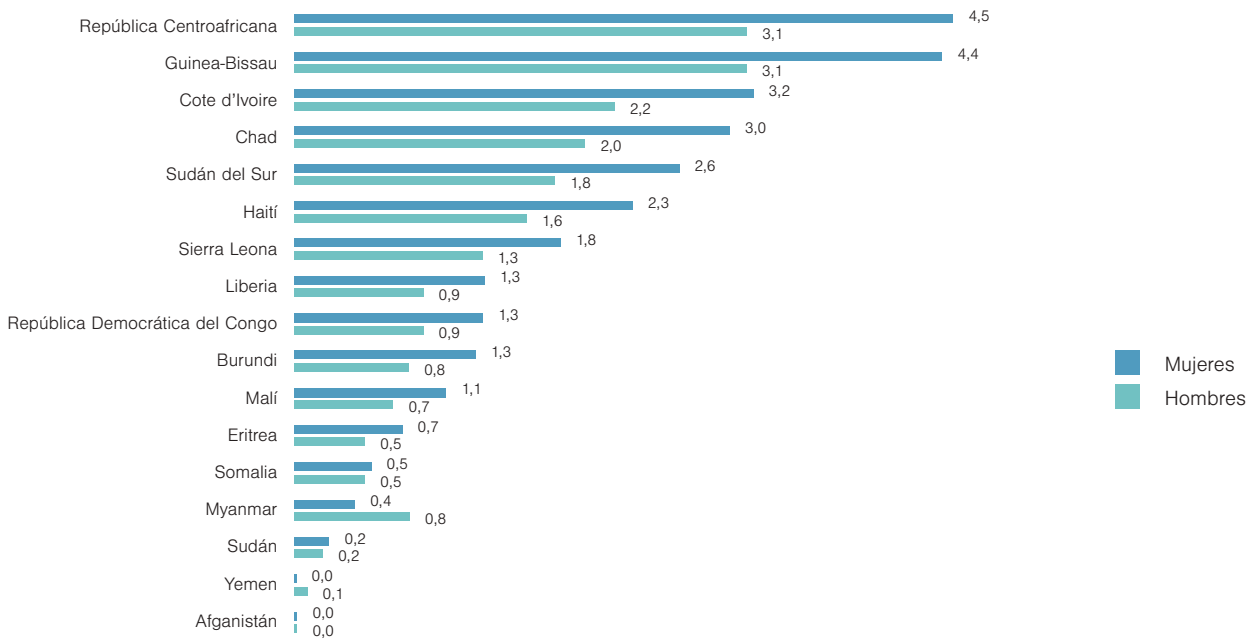
> "Entendemos que la paz significa no sufrir ninguna enfermedad incapacitante que traiga consigo la miseria y el trauma provocados por los conflictos violentos. Para las mujeres, la paz significa salud (paz física); esperanza y confianza en una misma a la hora de cuidar de nuestras familias (paz mental); y ausencia de rabia e ira, sobre todo en lo que respecta a las dolorosas experiencias derivadas del conflicto (paz espiritual)."
>
> Participante en la jornada de puertas abiertas sobre las mujeres, la paz y la seguridad 2014, Uganda

de ellos, la entrega de artículos sanitarios para todas las mujeres y las jóvenes dentro de la competencia del ACNUR, solo se ha cumplido plenamente en el 21% de los campamentos. Otro 21% tienen satisfechas más del 90% de sus necesidades sanitarias[38]. Y, sin embargo, en algunos contextos de desplazamiento, la calidad de los servicios prestados en el interior de los campamentos es superior a la disponible para la comunidad de acogida, lo que se convierte rápidamente en una fuente de tensiones.

En tercer lugar, la desigualdad de género, agravada por el conflicto, contribuye a incrementar el riesgo de infección por VIH y SIDA al que están expuestas las mujeres y las niñas. Estas disfrutan de un menor acceso a la información acerca del riesgo del VIH, tienen menos recursos para adoptar medidas preventivas y se enfrentan a unas barreras mucho mayores a la hora de negociar sobre la seguridad de las relaciones sexuales debido a la existencia de una dinámica de desigualdad de poder. Asimismo, las mujeres y las niñas representan la inmensa mayoría de las personas supervivientes de violencia sexual[39], y las mujeres sufren un aumento de la carga que representa el cuidado de personas enfermas y de niños y niñas que quedan huérfanos como consecuencia de esta enfermedad. La brecha de género en la prevalencia del VIH es muy clara.

> "Es frecuente que disparen contra la clínica; nuestro personal tiene que lanzarse al suelo hasta que se detiene el tiroteo. Sin embargo, no tenemos previsto suprimir el espacio dedicado a la atención de la salud de las mujeres. Esas mujeres son nuestra prioridad."
>
> **Meinie Nicolai**, presidenta de MSF Bélgica[40]

**Porcentaje de personas de 15 a 49 años que viven con VIH, 2013[41]**



## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

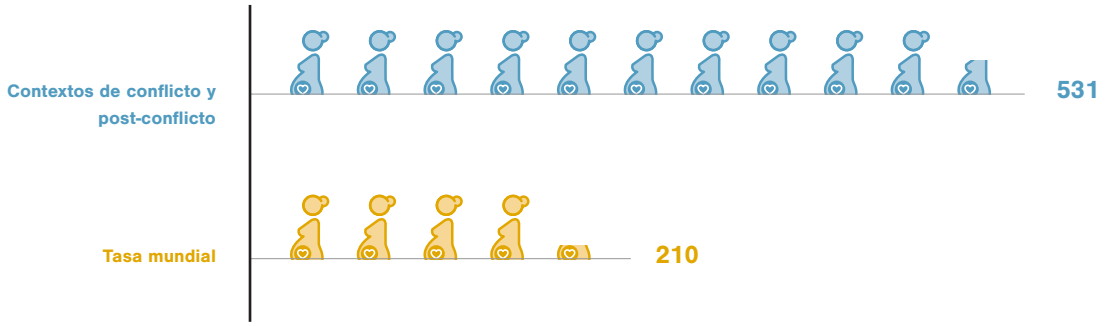
### Pandemias sanitarias

La presencia de enfermedades pandémicas puede añadir una complejidad aún mayor a los retos asociados a la consolidación de la paz, además de suponer una amenaza para la paz y la seguridad en sí mismas. Así quedó patente con la creación, por parte del Consejo de Seguridad, de la primera misión de la historia dirigida a abordar una pandemia sanitaria como una amenaza para la paz y la seguridad, en respuesta al brote del virus del Ébola en el África Occidental (la Misión de las Naciones Unidas para la Respuesta de Emergencia al Ébola, UNMEER). En el caso de los países que acaban de salir de un conflicto, la propagación del VIH y el SIDA como consecuencia del aumento de los niveles de violencia contra las mujeres y la falta de acceso a centros de salud o a medios de protección puede socavar de manera significativa la capacidad de estabilización de un país, tal como reconoce el texto de la resolución 1983 (2011) del Consejo de Seguridad[42]. La respuesta a la enfermedad puede verse obstaculizada por la debilidad o el carácter aún incipiente de las instituciones estatales, los bajos niveles de resiliencia de las comunidades a las tensiones sociales y, como ha quedado patente en fechas recientes con el brote del ébola en el contexto de una región que sigue inmersa en su proceso de reconstrucción después de sucesivas guerras civiles, puede tener consecuencias económicas devastadoras y acarrear grandes pérdidas individuales y comunitarias. Las pandemias sanitarias tienen unos efectos específicos desde el punto de vista del género que contribuyen a propagar la enfermedad y aportar información sobre sus consecuencias en la población, pero que también se pueden aprovechar para mitigar la propagación y su repercusión si se entienden correctamente y se convierten en un elemento central de la prevención y la respuesta. A modo de ejemplo, en algunas sociedades existe una expectativa cultural común de que son las mujeres quienes deben cuidar de las personas enfermas, lo que incrementa la carga de trabajo de las mujeres y las expone a un mayor riesgo de infección; así sucede con el ébola en el África Occidental y con el cólera en Haití, donde las mujeres se ven expuestas a la enfermedad por su trabajo en la limpieza de letrinas, recogida de agua y preparación de alimentos crudos[43]. Una de las medidas más eficaces para frenar la propagación de la enfermedad y mitigar sus consecuencias consiste en combatir las desigualdades en el acceso a la atención de la salud[44].

En cuarto lugar, se identificó a menudo una carencia de apoyo psicológico y de asistencia de la salud mental; eran muy pocos los agentes o programas que abordaban estas necesidades. En esta área se considera una buena práctica involucrar a las mujeres de la comunidad en el diseño de cualquier intervención, tanto para entender sus posibles necesidades como para aprovechar los recursos que ya puedan existir y diseñar servicios adecuados desde el punto de vista cultural. Por ejemplo, algunas comunidades pueden considerar que el asesoramiento individualizado es un modelo propio de las sociedades occidentales, por lo que puede resultar más adecuado adoptar enfoques alternativos, como la puesta en común de los problemas en grupo, el diálogo comunitario, los rituales de curación tradicionales, los proyectos e iniciativas de base artística y la participación en proyectos dirigidos a crear medios de subsistencia. Investigaciones recientes han demostrado que este tipo de intervenciones pueden ofrecer unos resultados muy importantes, tanto en contextos de inseguridad crónica y constante como en entornos en los que lleva produciéndose violencia o abusos durante muchos años[45]. Es importante que las intervenciones en el ámbito mental y psicosocial eviten reforzar los estereotipos en torno al victimismo femenino e intenten transformar las normas de género y otras desigualdades sociales. La atención de la salud mental se percibe cada vez más como una necesidad, no como un lujo, para la recuperación después de un conflicto tanto a nivel individual como social. Sin embargo, la financiación destinada a ella es insuficiente en todo el mundo. Los niveles siempre bajos de psicólogos, psiquiatras y otros profesionales de la salud mental en los Estados frágiles significa que los sistemas de salud mental de la mayoría de los países quedan completamente destruidos cuando se produce un conflicto.

Entre los diversos desafíos expuestos, es posible que los dos que más afecten a la salud de las mujeres y las niñas sean la atención de la salud reproductiva y la violencia de género. Los mayores niveles de mortalidad y morbilidad materna se registran en países afectados por crisis[46]. Más de la mitad de las muertes maternas que se producen en todo el mundo tienen lugar en Estados frágiles y afectados por conflictos, y la mayor parte de ellas son evitables[47].

**Tasa de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos, estimaciones realizadas en 2013[48]**




Sierra Leona registró la tasa de mortalidad materna más elevada del mundo en 2013, con 1.100 fallecimientos maternos por cada 100.000 nacidos vivos, una proporción más de cinco veces superior a la tasa mundial, situada en 210 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos[49]. En Somalia, una de cada 16 mujeres corre el riesgo de morir por una causa relacionada con la maternidad[50]. En la mayor parte de los campamentos para personas refugiadas y desplazadas internas hay pocas doctoras y el acceso a la educación sexual, a anticonceptivos o a servicios ginecológicos es muy escaso o inexistente[51]. En algunos países, la proporción de partos atendidos por personal sanitario calificado es extremadamente baja, lo que repercute directamente en los elevados índices de mortalidad materna.

Gracias al impulso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio[52], la comunidad internacional ha venido trabajando para mejorar los servicios de salud reproductiva en los contextos afectados por conflictos, logrando algunos avances destacables. Por ejemplo, el Nepal ha reducido la mortalidad materna un 78% en los últimos 15 años, al tiempo que la capacitación de las parteras, la mejora de la cobertura de la inmunización y el aumento de la educación de las niñas en el Afganistán han traído consigo mejoras sustanciales en los niveles de salud de las mujeres[53]. En algunos casos se obtuvieron resultados notables en términos de salud materna utilizando soluciones sencillas y de bajo costo: en un distrito de Sierra Leona, MSF introdujo un servicio de ambulancias para transportar a las mujeres que experimentaban complicaciones en su embarazo y el parto; con el traslado de estas mujeres de las clínicas locales al hospital, la mortalidad materna disminuyó un 74%[54]. Sin embargo, todavía son muchas las mujeres que pierden la vida o resultan afectadas para siempre debido a un acceso inadecuado a la atención reproductiva en las zonas afectadas por conflictos.

El acceso a abortos seguros y a cuidados después del aborto es un elemento fundamental de la atención integral de la salud reproductiva, que permite salvar muchas vidas. El aborto inseguro es una de las cinco principales causas de mortalidad materna, y es responsable del 13% de las muertes maternas en todo el mundo. En contextos de conflicto y post-conflicto, en los que el embarazo resulta particularmente peligroso y a menudo tiene su origen en la violencia sexual, el acceso al aborto seguro resulta especialmente importante. El derecho internacional humanitario protege el derecho de las personas heridas y enfermas a recibir la atención médica que requiera su estado. El embarazo derivado de la violencia sexual relacionada con los conflictos agrava las serias lesiones que provocan las violaciones, y que a menudo ponen en peligro la propia vida de las víctimas. Diversos estudios han puesto de manifiesto que los embarazos no deseados provocados por las violaciones y las condiciones que impone la guerra —malnutrición, anemia, paludismo, riesgo, estrés, infecciones, enfermedades, ...— incrementan el riesgo de mortalidad materna[55]. **La exclusión de un servicio médico, del aborto, de la atención médica integral proporcionada a las mujeres heridas y enfermas en situaciones de conflicto armado, en las que estas son las únicas que necesitan este tipo de servicio, no solo constituye una violación del derecho a recibir atención médica, sino también de la prohibición de realizar cualquier "distinción desfavorable"** recogida en el artículo 3 común y en los Protocolos Adicionales de los Convenios de Ginebra, así como en el derecho consuetudinario internacional[56]. Además, es importante resaltar que también viola el derecho internacional de los derechos humanos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) ha especificado que "[l]a negativa de un Estado parte a prever la prestación

de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria"[57]. Asimismo, el Comité establece que "las leyes que penalizan ciertas intervenciones médicas que afectan exclusivamente a la mujer y castigan a las mujeres que se someten a dichas intervenciones" representan un obstáculo para el acceso de las mujeres a la atención de la salud[58]. El Comité de los Derechos del Niño también ha recomendado que los "los Estados garanticen el acceso al aborto en condiciones de seguridad y a servicios posteriores al aborto, independientemente de si el aborto es en sí legal"[59].

En los últimos años, un grupo cada vez más amplio de agentes ha mostrado su respaldo a esta posición. En opinión del Comité de Derechos Humanos, del Comité contra la Tortura y del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre este tema, la denegación del aborto a las mujeres y niñas embarazadas como consecuencia de violaciones puede constituir un acto de tortura o de trato cruel, inhumano o degradante[60]. En 2013, en su informe sobre las mujeres y la paz y la seguridad, el Secretario General instó a proporcionar asistencia humanitaria y financiación para todos los servicios médicos, jurídicos y relativos a los medios de vida para las víctimas de violaciones, "incluido el acceso a servicios seguros de interrupción de embarazos resultantes de violaciones, sin discriminación y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario"[61]. En su resolución 2122 (2013), el Consejo de Seguridad reconoció la importancia de los servicios médicos para las mujeres afectadas por conflictos armados e hizo notar específicamente "la necesidad de que tengan acceso a toda la gama de servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los relativos a los embarazos resultantes de violaciones, sin discriminación"[62]. Desde 2012, el Parlamento Europeo ha adoptado al menos cuatro resoluciones que apoyan esta visión[63]. Y, en 2013, el Comité de la CEDAW recomendó a los Estados partes que garanticen que la atención de la salud sexual y reproductiva incluya servicios de aborto seguro y cuidados después de un aborto[64]. El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario son de aplicación a escala universal, con independencia de lo que establezca la legislación nacional. Esto incluye la política de ayudas del mayor donante del mundo, los Estados Unidos, y el efecto restrictivo que ejerce dicha política sobre la provisión de servicios de interrupción del embarazo por parte de los organismos humanitarios en todo el planeta[65]. En las zonas en guerra, las mujeres violadas no tienen prácticamente acceso a anticonceptivos de emergencia. Si se les respaldara en su decisión de poner fin a su embarazo de forma segura, se verían enormemente beneficiadas.

Desde 1999, los organismos humanitarios han desplegado un Paquete de Servicios Iniciales Mínimos (PSIM) tanto para la salud reproductiva como para el tratamiento clínico de las violaciones, pero en la mayoría de los contextos no ha sido posible alcanzar este nivel —revisado en 2010—. Las investigaciones disponibles muestran que el problema fundamental es que el PSIM parte de la hipótesis de la existencia previa de algún tipo de infraestructura sanitaria operativa en determinado grado, cuyo funcionamiento se vio interrumpido como consecuencia del conflicto y que los agentes humanitarios pueden ayudar a reparar y reactivar. Sin embargo, en algunos lugares como Libia o Siria, el sistema de salud desaparece con rapidez con la huida masiva de las y los profesionales sanitarios, mientras que en otros, como en Sudán del Sur, el único sistema de salud existente es el creado por las Naciones Unidas y los organismos no gubernamentales. Esto demuestra, una vez más, la necesidad de trabajar para garantizar el acceso seguro a una atención de la salud reproductiva de calidad para las mujeres y las adolescentes, no solo en el marco de las medidas de respuesta rápida sino también de las intervenciones a largo plazo en el ámbito del desarrollo. En muchos países afectados por conflictos, el grupo del sector de la salud informa de que las y los profesionales sanitarios nacionales, tanto de la medicina como de la enfermería, no han recibido capacitación para el tratamiento clínico de las violaciones[66]. Y señalan que, aunque un curso de dos días de duración durante una emergencia representa una medida positiva, no permite abordar en su totalidad las dinámicas de género relativamente complejas y sensibles relacionadas con la violencia ni las normas sociales profundamente arraigadas, como la culpabilización de las víctimas. A ello se añade una serie de elementos técnicos relacionados con los *kits* de profilaxis posterior a la exposición y con los de anticoncepción de emergencia.

*Más de la mitad de las muertes maternas que se producen a escala mundial tienen lugar en Estados frágiles y afectados por conflictos, y la mayoría de ellas son evitables.*

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Programas de unidades móviles de salud para supervivientes de violencia sexual

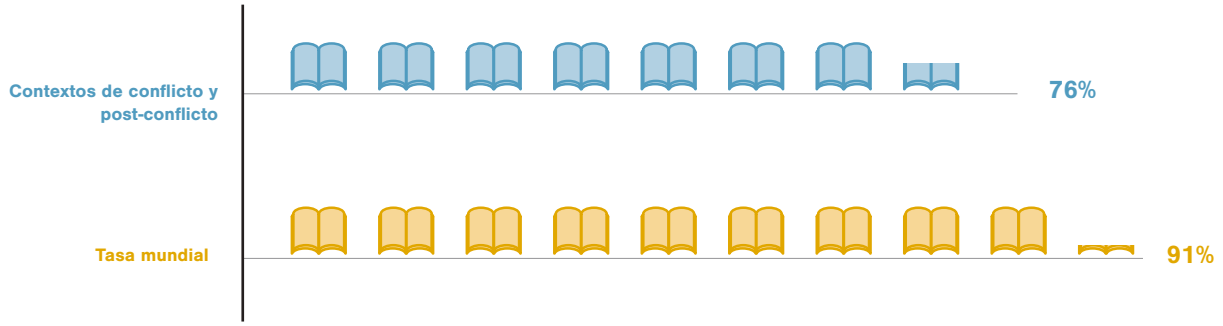
En 2004, la Fundación RamaLevina (FORAL), una ONG congoleña que trabaja en el ámbito sociosanitario, puso en marcha un programa de unidades móviles de salud dirigido a hacer frente a las barreras de acceso identificadas por las supervivientes de violencia de género y sus familias en la provincia rural de Kivu del Sur, en la región oriental de la República Democrática del Congo[67]. En 2010, FORAL amplió sus servicios de unidades móviles de salud y desarrolló un sistema de seguimiento y evaluación clínica para registrar los historiales de las pacientes y sus experiencias de violencia sexual, la atención médica que habían recibido y el tratamiento y seguimiento previstos[68]. El grupo también trabajó con los miembros de la comunidad a través del establecimiento de asociaciones con trabajadores y trabajadoras sociales. Las conclusiones de un estudio realizado en el marco del programa ponen de relieve un incremento del acceso a la atención sanitaria por parte de las supervivientes de violencia de género así como de sus parejas masculinas, una mejora de la calidad de los servicios y una participación más activa de los miembros de la comunidad en las sesiones educativas que se organizaron cuando comenzó a funcionar cada clínica móvil.

> "Yo era una niña en una tierra en la que se disparaban fusiles para celebrar el nacimiento de un hijo varón, mientras se ocultaba a las niñas tras una cortina; el papel de las niñas en la vida era simplemente preparar la comida y ejercer la función reproductiva."
>
> **Malala Yousafzai**,
> ganadora del Premio Nobel[69]

### El derecho a la educación

Las experiencias de la adolescente pakistaní Malala Yousafzai en 2012 y de cientos de niñas estudiantes de Chibok (Nigeria) en 2014 son solo dos de los ejemplos más conocidos de los ataques directos que sufre la educación de las niñas durante un conflicto. En Somalia, los combatientes de Al-Shabaab han sacado por la fuerza de la escuela a muchas niñas para convertirlas en sus "esposas". En el Afganistán, los talibanes bombardean con frecuencia las escuelas para niñas, atacan a las estudiantes con ácido, envenenan sus fuentes de agua e instalan artefactos explosivos improvisados en las rutas que utilizan las niñas para ir a la escuela. Cada uno de estos ataques ejerce un efecto multiplicador sobre el acceso de las niñas a la educación. Se calcula, por ejemplo, que en 2009 los ataques y las amenazas violentas de los talibanes contra las niñas, sus familias y el personal docente hicieron que 120.000 alumnas y 8.000 profesoras dejaran de acudir a las escuelas del distrito de Swat[70]. En Gaza, un 66% de las escuelas quedaron destruidas durante las hostilidades que se produjeron en julio y agosto de 2014[71]. Y, en la mayoría de los conflictos armados de los últimos años, los grupos armados no estatales y las fuerzas gubernamentales han utilizado las escuelas con fines militares[72].

**Tasa neta ajustada de matriculación de las niñas en la enseñanza primaria, 2013[73]**




Los conflictos amplían la brecha de género en la matriculación y retención escolar así como en los niveles de alfabetización. Los países afectados por conflictos suelen desviar a otros fines los recursos que deberían ir destinados a la educación, y el incremento de la inseguridad aleja a los estudiantes (sobre todo a las niñas) de las aulas. En Sudán del Sur, una niña tiene una probabilidad tres veces mayor de morir durante el embarazo o el parto que de completar la enseñanza primaria[74]. En la República Democrática del Congo, el miedo a la violencia sexual impide a un número indeterminado de niñas asistir a clase. En muchos contextos, el número de mujeres docentes es muy bajo, sobre todo en puestos de autoridad, y las instalaciones de saneamiento, especialmente importantes para las adolescentes, también escasean o brillan por su ausencia. Con frecuencia, las niñas se quedan en casa debido a las estrategias que utilizan sus propias familias ante la escasez y la inseguridad, y como resultado de las normas de género imperantes, que privilegian a los niños frente a las niñas[75]. Las niñas refugiadas y solicitantes de asilo —y las mujeres de todas las edades que tratan de completar la educación secundaria o superior— encuentran grandes dificultades en las zonas urbanas, sobre todo si no pueden asumir las tasas vigentes o si las escuelas de la comunidad de acogida ya se encuentran desbordadas. Las mujeres y niñas que son liberadas tras un período de cautividad, sobre todo si fueron obligadas a contraer matrimonio y tuvieron como mínimo un hijo o hija, tienen una probabilidad muy baja de volver a matricularse en el sistema educativo[76]. Aproximadamente la mitad de los niños y niñas desescolarizados en edad de cursar la enseñanza primaria viven en zonas afectadas por conflictos[77], donde la tasa neta de matriculación de las niñas en la enseñanza primaria es 13,53 puntos porcentuales inferior a la tasa mundial[78]. Cada año adicional de educación de una niña tiene una repercusión drástica en la mortalidad materna, en la mortalidad infantil y en el matrimonio precoz, por no mencionar los beneficios económicos y sociales globales que conlleva y que contribuyen de un modo fundamental a la estabilidad global, especialmente en entornos post-conflicto[79]. Además, se ha demostrado que los programas de fomento de la igualdad de género mejoran el acceso a la educación y los resultados escolares de las niñas y los niños, lo que pone de manifiesto el vínculo crucial que existe entre la igualdad de género y la eficacia de la asistencia humanitaria[80].

*Cada año adicional de educación de una niña tiene una repercusión drástica sobre la mortalidad materna e infantil y sobre el matrimonio precoz, además de acarrear beneficios económicos y sociales.*

Es preciso intensificar considerablemente los esfuerzos dirigidos a hacer frente a este problema, que constituye una violación del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos. La próxima recomendación general del Comité de la CEDAW sobre los derechos de las niñas y las mujeres a la educación debe prestar una atención especial a las acciones de los agentes armados y a las obligaciones de los Estados. Por ejemplo, allí donde se han producido violaciones de los derechos de las niñas y las mujeres

a la educación como resultado de un conflicto armado, los proveedores de servicios educativos deberían incluir programas especiales de difusión y educación sobre las reparaciones para las niñas vinculadas a fuerzas armadas, o que se hayan visto obligadas a contraer matrimonio, se hayan visto desplazadas por la fuerza o hayan sido víctimas de la trata.

**El derecho a la propiedad, a la vivienda y a los medios de vida**

Sin acceso a la tierra, al crédito, a la propiedad, a la capacitación técnica o a la información, la capacidad de las mujeres para consolidar la paz y fomentar la recuperación tras un conflicto se ve gravemente menoscabada. En numerosos entornos frágiles las mujeres carecen de acceso a los recursos, como la tierra, el ganado, el crédito, los insumos agrícolas o los buques y redes de pesca. Por ello, quedan a merced de lo que puedan conseguir usando sus propias manos en el tiempo que no destinan al cuidado de otras personas. Esto tiene consecuencias profundas, no solo sobre su propia pobreza y marginación, sino también sobre su capacidad para mejorar sus comunidades y modelar su futuro.

Las partes en un conflicto armado utilizan con frecuencia de forma deliberada la ocupación o la destrucción de las tierras como estrategia de guerra. Confiscan ilegalmente las tierras, expulsan a sus ocupantes por la fuerza, recurren a la coacción para realizar transacciones patrimoniales y destruyen las pruebas documentales que acreditan la legítima propiedad[81]. Para las mujeres, las violaciones de sus derechos a la tierra y la vivienda representan un elemento central de su experiencia durante la guerra. En muchos casos, ellas son quienes se encuentran en casa cuando los agentes armados se hacen con sus propiedades o las destruyen, a menudo violentamente. En otros casos, en contextos de desplazamiento y retorno, de pérdida o separación familiar, solamente pueden acceder a las tierras a través de sus familiares varones[82]. Las mujeres jóvenes, viudas, solteras o divorciadas tienen una probabilidad particularmente elevada de experimentar dificultades de acceso a la tierra o a los derechos sobre la tierra. En el caso de las mujeres ex combatientes, embarazadas como consecuencia de una violación fuera del matrimonio o estigmatizadas por cualquier otro motivo, los retos pueden resultar insuperables. Incluso en los casos en que las leyes establecen el derecho de las mujeres a heredar propiedades y tierras, estas pueden desconocerlo o carecer de documentos y títulos. Muy pocas poseen los recursos sociales y económicos necesarios para reclamar sus derechos, sea por medios legales o informales, sobre todo si deben enfrentarse a autoridades que no responden a sus reivindicaciones, a tribunales ineficaces y a actitudes sesgadas por parte de sus familiares y de los miembros de sus comunidades[83]. Como resultado de todo ello, el porcentaje de mujeres que poseen títulos legales sobre las tierras es significativamente menor en los países en conflicto y post-conflicto.

Todavía queda mucho camino por delante para salvar esta brecha, incluso a través de reformas legislativas, campañas de reforma agraria y cambios en los procedimientos de registro[84]. En los casos en que la legislación vigente no es conforme con las obligaciones internacionales de igualdad y no discriminación que emanan de los derechos humanos, los agentes que trabajan en el ámbito humano y del desarrollo deberían promover la supresión de la legislación discriminatoria y la modificación de las leyes sobre el matrimonio, la herencia y otras leyes conexas a fin de garantizar la igualdad de acceso de las mujeres a las tierras y la vivienda. Los donantes pueden invertir en la mejora de la representación legal para las mujeres y en otras medidas encaminadas a eliminar las barreras prácticas a las que se enfrentan las mujeres a la hora de acceder a la justicia, como consecuencia de la pobreza, del analfabetismo o de la marginación.

Las organizaciones internacionales deberían registrar siempre a las mujeres de forma independiente de los varones que encabecen los hogares, fomentar esta práctica ante sus socios gubernamentales y abstenerse de documentar y registrar viviendas o tierras únicamente a nombre del principal varón adulto del hogar[85]. No obstante, las costumbres y las prácticas culturales y religiosas, que a menudo coexisten con las leyes promulgadas, también pueden influir en los derechos de las mujeres relacionados con las tierras, la propiedad

*Sin acceso a la tierra, al crédito, a la propiedad, a la capacitación técnica o a la información, la capacidad de las mujeres para consolidar la paz y fomentar la recuperación tras un conflicto se ve gravemente menoscabada.*

**Incidencia de propietarias de tierras agrícolas (títulos de propiedad legales), 2013[86]**




y la vivienda; el papel del derecho consuetudinario y religioso se trata con detalle en el capítulo 5: *Justicia transformadora.*

**De nuevo, la participación de las mujeres en la toma de decisiones constituye el camino más directo hacia un cambio significativo, ya sea en las instituciones formales encargadas de acometer la reforma agraria o en los foros informales de mediación a nivel comunitario, donde se resuelven las disputas relacionadas con las tierras (y en el que los hombres ejercen un dominio abrumador).** Pocos años después del genocidio, Rwanda se embarcó en un ambicioso programa de reforma agraria dirigido a eliminar las principales formas de discriminación. En cada comisión y comité de tierras responsable de la demarcación parcelaria, adjudicación, disputas y objeciones así como de la aprobación de contratos de arrendamiento, las mujeres debían representar como mínimo un 30% de los miembros. Como resultado de ello, las mujeres tienen actualmente derecho a heredar tierras y a comerciar con ellas, y durante el registro de los propietarios se exige que estén presentes tanto los hombres como las mujeres. En marzo de 2012, las tierras privadas en manos de particulares presentaban la distribución siguiente: un 11% eran propiedad de mujeres, un 5% de hombres y un 83% pertenecía conjuntamente a parejas casadas[87].

Aunque están insuficientemente investigadas e infrautilizadas en contextos humanitarios (y a pesar de que la mayoría de ellas se refieren a emergencias que se prolongan durante muchos años), las intervenciones dirigidas a la creación de medios de vida para mujeres jóvenes y adolescentes en entornos en desarrollo han demostrado tener efectos positivos sobre la percepción de seguridad de las niñas, las tasas de relaciones sexuales no deseadas, los comportamientos sexuales de riesgo, el matrimonio precoz, la violencia a manos de la pareja íntima y el poder de negociación asociado al riesgo de contraer el VIH. Por ejemplo, una combinación de microcréditos con iniciativas de capacitación de género participativa, grupos de ayuda social y movilización comunitaria redujo la violencia a manos de la pareja íntima en un 55% en el grupo beneficiario de la intervención. Un ensayo de control aleatorio realizado en 2012 concluyó que los programas de fortalecimiento económico, cuando se habían ejecutado en combinación con intervenciones de carácter social, habían reducido prácticamente a cero el número de adolescentes ugandesas que denunciaban haber sido obligadas a mantener relaciones sexuales contra su voluntad[88].

### El derecho de asilo, nacionalidad y documentación

En la resolución 2122 (2013), el Consejo de Seguridad expresó su preocupación por la vulnerabilidad de las mujeres en relación con el desplazamiento forzado, como consecuencia de la desigualdad en los derechos de ciudadanía, de una aplicación de las leyes de asilo sesgada desde el punto de vista del género y de los obstáculos existentes para la obtención de documentos de identidad. En la actualidad, el género no figura incluido expresamente en la definición internacional de "refugiado" como persona con un miedo fundado a ser perseguida debido a su raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social, algo que las y los defensores de las mujeres y de las personas refugiadas llevan largo tiempo tratando de cambiar[89].

Las mujeres y niñas que huyen de un conflicto o son perseguidas y buscan asilo se enfrentan a diversos desafíos, como la falta de documentación adecuada en la que se establezca su país de origen en las

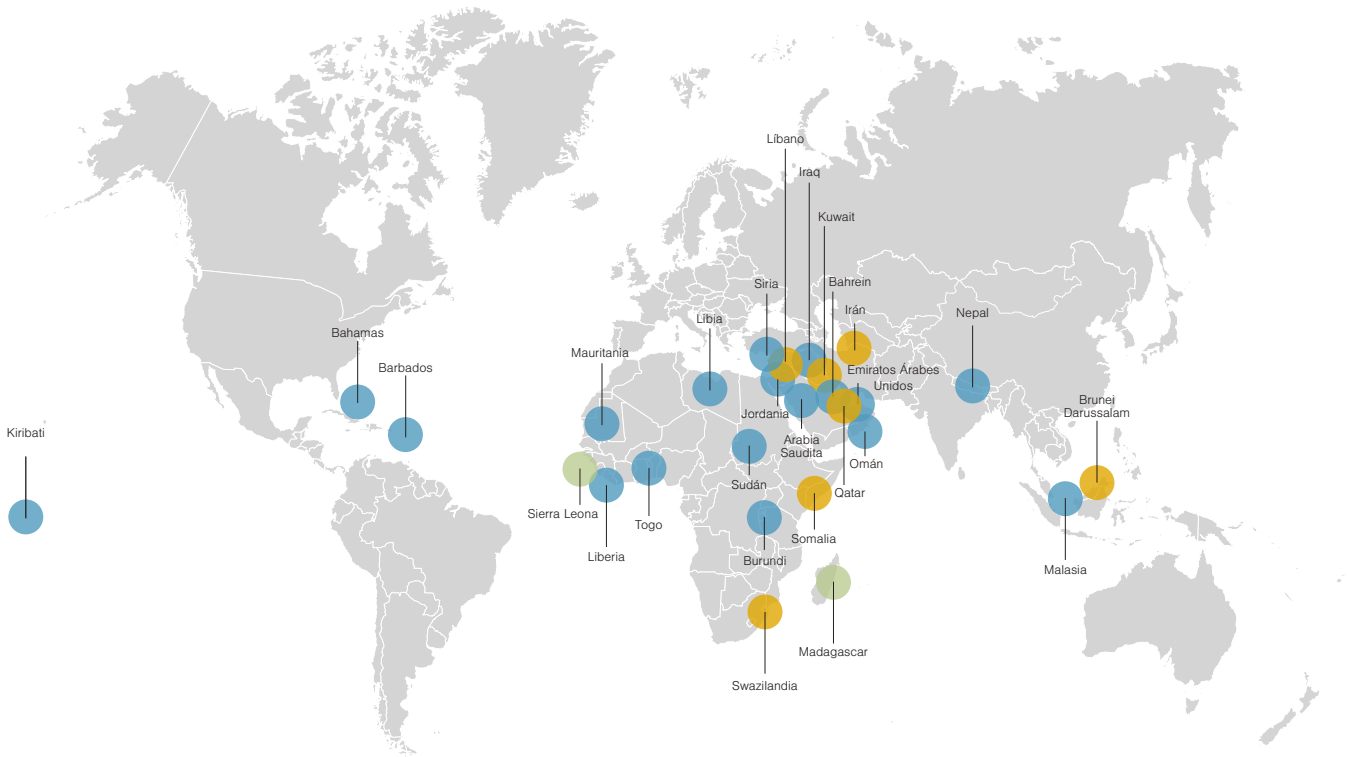
reclamaciones relacionadas con el género, o los jueces que clasifican la violencia sexual en los conflictos como un acto privado, en lugar de como una persecución motivada por razones políticas[90]. Los magistrados tampoco suelen tener en cuenta las consecuencias de la violencia sexual, sobre todo el estigma social que lleva aparejado, a la hora de evaluar el riesgo de sufrir nuevas persecuciones o de valorar las alternativas al desplazamiento interno.

Si bien el número de mujeres que se convierten en cabeza de hogar como consecuencia del desplazamiento sigue una tendencia ascendente, el carácter discriminatorio de las leyes que regulan la ciudadanía, tanto en los países de origen como en los de residencia, impiden a esas mujeres poseer bienes, acceder a los derechos sobre las tierras o disfrutar de muchos otros derechos económicos, sociales y políticos. Las personas refugiadas tienen derecho a disponer de documentación, incluidos documentos de identidad y de viaje, y las mujeres y niñas retornadas tienen idénticos derechos a disponer de dichos documentos y a que estos sean expedidos a su nombre, aunque a menudo esto no ocurre en la práctica[91]. Algunos países exigen a las mujeres un certificado de matrimonio antes de permitirles inscribir un nacimiento. En otros, es el padre del niño o niña quien debe inscribir el nacimiento, con independencia de las cuestiones relacionadas con la nacionalidad o de si el padre es conocido o no.

**Las leyes de nacionalidad que no otorgan a las mujeres idénticos derechos que los hombres a la hora de conferir la nacionalidad a sus hijos e hijas provocan apatridia, un problema que afecta, como mínimo, a 10 millones de personas en todo el mundo**[92]. En la actualidad, un total de 27 países en todo el mundo cuentan con leyes discriminatorias contra las mujeres en lo que se refiere a su capacidad para conferir su nacionalidad a sus descendientes[93].

La apatridia tiene consecuencias muy graves y genera discriminación, que puede dar lugar a la denegación del

**Leyes de nacionalidad y discriminación contra las mujeres[94]**




**Nota:** el gráfico utiliza un código de colores para dividir las leyes de los 27 Estados en tres categorías: 1) amarillo: países con leyes de nacionalidad que no permiten a las madres conferir su nacionalidad a sus hijos e hijas, sin excepciones (o con muy contadas excepciones); 2) azul: países que cuentan con algunas salvaguardias contra la creación de la apatridia (que, por ejemplo, establecen excepciones para que las madres puedan conferir la nacionalidad a sus hijos e hijas en el caso de que el padre sea desconocido o apátrida); y 3) verde claro: países que también limitan la transmisión de la nacionalidad por parte de las mujeres, pero que cuentan con garantías adicionales para garantizar que únicamente se produzca una situación de apatridia en circunstancias muy excepcionales.

acceso a recursos básicos como la atención de la salud, la educación y las oportunidades de empleo. Aunque los desafíos son enormes para cualquier persona apátrida, las mujeres y las niñas presentan un riesgo mucho mayor de sufrir explotación y abuso sexuales, como la trata con fines de prostitución, la adopción ilegal o el trabajo infantil[95]. En muchos contextos, la existencia de leyes discriminatorias en función del género está creando situaciones de apatridia. Por ejemplo, una cuarta parte de las familias de refugiados y refugiadas sirios están encabezadas por mujeres debido a las elevadas tasas de fallecimiento y a las separaciones forzosas; sin embargo, la ley no permite a las mujeres conferir su nacionalidad a sus hijos e hijas, lo que provoca apatridia generacional. Las pruebas empíricas disponibles sugieren asimismo una tendencia emergente de niñas apátridas a las que sus familias obligan a contraer matrimonio a una edad muy temprana, con el fin de protegerlas de las consecuencias de la apatridia[96].

Desde una óptica más positiva, una docena de Estados han reformado sus leyes a lo largo del último decenio con objeto de eliminar la discriminación de género en lo que concierne a la ciudadanía. En junio de 2014 se puso en marcha la Campaña Mundial en pro de la Igualdad de Derechos de Nacionalidad con el objetivo de eliminar la discriminación de género en las leyes de nacionalidad, y en ese mismo año el ACNUR lanzó una campaña dirigida a poner fin a la apatridia en el plazo de 10 años, que incluye entre sus principales actuaciones la eliminación de las leyes nacionales que sean discriminatorias en función del género.

> "Dado que los hombres luchan e intentan asegurarse de controlar el poder, todos los asuntos del hogar y la comunidad se dejan en manos de las mujeres. Esto se observa con toda claridad en los campamentos para personas refugiadas y desplazadas internas: no se ve ningún hombre que se encargue del sustento de sus hogares."
>
> **Ruth Ojiambo Ochieng**,
> Grupo Consultivo de Alto Nivel para el Estudio Mundial, entrevista realizada por vídeo con ONU Mujeres, 2015

### El derecho a la alimentación

Es sabido desde hace algún tiempo que las normas de género y la desigualdad de género hacen que las mujeres y las niñas sean especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria. No solo se hace principalmente responsables a las mujeres y las niñas de alimentar a sus familias en contextos de escasez de alimentos, en muchos casos como cabezas de hogar, sino que además tiende a darse prioridad a las necesidades nutricionales de los hombres y los niños frente a las de ellas. Además, dado que las mujeres, sobre todo en situaciones de desplazamiento, suelen verse imposibilitadas para obtener unos ingresos fuera del hogar, tienden a depender en mayor medida de la asistencia alimentaria. Por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) estimó en 2015 que, entre la población refugiada Siria en Jordania, los hogares encabezados por mujeres presentaban una dependencia con respecto a los cupones alimentarios, al menos, 10 puntos porcentuales mayor que los hogares encabezados por hombres[97]. En una población refugiada de ese tamaño, esta diferencia se traduce en decenas de miles de hogares encabezados por mujeres en una situación de extrema vulnerabilidad a cualquier cambio que se produzca en la asistencia alimentaria.

Una de las primeras formas en las que el personal humanitario tuvo en cuenta las cuestiones de género fue mediante la distribución de alimentos a las mujeres y las niñas. En 2001, por ejemplo, uno de los cinco grandes compromisos del ACNUR con las mujeres refugiadas consistió en garantizar su participación en la gestión y distribución de artículos alimentarios y no alimentarios[98],

y aquel mismo año el PMA instituyó la política de que las mujeres deberían controlar el derecho familiar a la asistencia alimentaria en un 80% de las distribuciones de alimentos realizadas en el marco de dicho programa[99]. Ya en 2005, la mayoría de los campamentos para personas refugiadas distribuían directamente tantos alimentos a las mujeres como a los hombres[100].

Los beneficios que ello conlleva son patentes. Las intervenciones basadas en la distribución de alimentos dirigidas a mujeres como principales beneficiarias ayudan a reducir sustancialmente las tasas de malnutrición infantil. Un reciente estudio multipaís muestra que el hecho de dar prioridad a las mujeres en el reparto de alimentos guarda una estrecha correlación con una mayor diversidad en la dieta y, en uno de los países, con una prevalencia del hambre un 37% inferior[101]. Los estudios monográficos realizados por el PMA en el Chad y en la República Democrática del Congo indican que la provisión de raciones para llevar a casa a las niñas en los dos últimos años de la enseñanza primaria contribuía a reducir la frecuencia del matrimonio precoz.

Sin embargo, no siempre se consigue esta meta. Una reciente evaluación llevada a cabo en Kivu del Norte mostró que solamente un 23% de las desplazadas internas y un 8% de las mujeres retornadas estaban inscritas para recibir cartillas de racionamiento. El desequilibrio era aún mayor en el caso de los insumos agrícolas, puesto que un 96% de los *kits* agrícolas se entregaban a los hombres en un país en el que las mujeres son las responsables del 75% de la producción de alimentos[102]. Las refugiadas sirias denunciaban que habían tenido que esperar entre 8 y 12 horas para recibir cupones alimentarios o para satisfacer otras necesidades, y se señaló que las líneas de distribución representaban la segunda área con mayor riesgo de sufrir acoso sexual después del hogar[103]. A menudo las mujeres corren el riesgo de sufrir violencia en el camino hacia o desde los puntos de distribución de alimentos, así como en sus propios hogares, puesto que los esposos reaccionan negativamente al hecho de que sean las mujeres quienes reciben las raciones de la familia. De igual modo, la distribución de alimentos y la asistencia alimentaria se pueden utilizar con fines de explotación sexual, y quienes cuentan con un excedente de alimentos (o de artículos no alimentarios) ejercen su poder sobre quienes carecen de ellos. Y, por lo general, los alimentos son distribuidos por hombres.

En el último decenio, la comunidad internacional ha prestado una atención significativa al hecho de que, en muchos de estos contextos inestables, las mujeres y las niñas deben caminar largas distancias para recoger alimentos, agua o leña, en condiciones de constante peligro e inseguridad[104]. En los campamentos del Chad, por ejemplo, las mujeres tienen que recorrer en promedio una distancia total de 13,5 kilómetros (entre la ida y la vuelta) para recoger leña. En Kenya, las refugiadas dedican aproximadamente 40 horas cada mes a la recogida de leña para cocinar. En 2014, tanto en el campamento para personas refugiadas del Chad como en el campamento de Nakivale (Uganda), más del 40% de los hogares denunciaron casos de violencia durante la recogida de leña a lo largo de los seis meses anteriores, que abarcaban desde palizas hasta violaciones e intentos de violación[105]. El acceso seguro al combustible y la energía (SAFE, por sus siglas en inglés) se ha convertido en un sector por derecho propio[106], y los proyectos de provisión de cocinas y de combustible financiados por el PMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el ACNUR, la Comisión de Mujeres Refugiadas y otros organismos han registrado un éxito notable, al reducir los trayectos que realizan las mujeres para la recogida de combustible a menudo a la mitad. En ocasiones estas iniciativas han estado relacionadas con una disminución de la violencia y con un incremento de las estrategias de protección de base comunitaria, como los desplazamientos de mujeres en grupos para recoger leña o una mayor participación de los hombres en su recogida[107].

La distribución de cocinas de bajo consumo de combustible y el reparto de combustible deben considerarse esenciales en las emergencias agudas, y otorgárseles la misma importancia que a la distribución de alimentos. El aspecto más importante es que el diseño, la planificación y la ejecución de estas intervenciones deben estar impulsados por las propias mujeres de la comunidad. El efecto de la participación de las mujeres es evidente. En Turkana (Kenya), la inclusión de mujeres en los comités del agua y de infraestructura ha permitido a dichas mujeres influir en la ubicación, el mantenimiento y el diseño de los puntos de abastecimiento de agua. Gracias a ello, las mujeres y las niñas tienen una probabilidad un 44% menor de tener que caminar durante más de 60 minutos en cada sentido para acceder al agua potable[108]. La participación de la mujer en el liderazgo es crucial para garantizar la correcta adaptación de estas iniciativas a cada contexto, y que estas sean verdaderamente transformadoras y sostenibles a largo plazo.

### La importancia del liderazgo de las mujeres y de la igualdad de género en la acción humanitaria

En 2011, el ACNUR organizó varios diálogos para personas refugiadas y documentó las consultas celebradas con miles de ellas, poniendo el acento en las necesidades y prioridades de las mujeres y niñas[109].

Las mujeres con las que hablaron relataron que tenían que enfrentarse a refugios insalubres y hacinados, a unos servicios de salud y oportunidades educativas inadecuados y a escasas o ninguna posibilidad de ganarse la vida, además de temer diariamente por su seguridad. Y, sin embargo, en cada uno de estos diálogos, las mujeres expresaron su deseo de participar activamente en la toma de decisiones, algo que pocos agentes humanitarios citarían como una necesidad primordial de las mujeres. Esta no es una aspiración retórica, sino una demanda universal de las mujeres sobre el terreno, incluidas las que viven en las circunstancias más extremas. También representa una de las principales herramientas disponibles para incrementar la eficacia de la asistencia humanitaria; algo que es inmensamente necesario en el actual contexto en el que las necesidades aumentan y las capacidades son limitadas.

La comunidad humanitaria debe adoptar la igualdad de género como principio central rector de su trabajo y promover el liderazgo de las mujeres en la acción humanitaria. **Entre 2011 y 2014, menos de un 2% de los programas humanitarios incluidos en el sistema de supervisión financiera de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) tenían el objetivo explícito de promover la igualdad de género o de adoptar medidas expresamente dirigidas a las mujeres y las niñas**[110]. Pese a que cada vez son más numerosas las pruebas que apuntan a que la igualdad de género mejora los resultados humanitarios[111], muchas intervenciones siguen careciendo por completo de perspectiva de género, los datos recabados rara vez se desglosan por sexo y edad, y existe una brecha abismal entre las normas y directrices y la realidad sobre el terreno[112]. Investigaciones recientes han demostrado que la existencia de grupos independientes de mujeres es el factor más importante a la hora de hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas. Pese a ello, las organizaciones de mujeres continúan marginadas en la planificación e implementación de la respuesta humanitaria, algo que el nuevo Instrumento de Aceleración Mundial para la Mujer, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria podría comenzar a abordar (véase el capítulo 13: *Financiación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad*). El año 2014 fue el primero en que se incluyeron indicadores sobre la igualdad de género en los planes de respuesta humanitaria. En el marco de la histórica primera cumbre humanitaria que se celebrará en 2016, la comunidad humanitaria tratará de explorar formas de trabajar más sostenibles, equitativas y eficaces[113]. La igualdad de género y el empoderamiento y liderazgo de las mujeres deberían ocupar un lugar preeminente en los debates y en los resultados de dicha cumbre.

Los principios de la igualdad de género en el ámbito de la asistencia humanitaria no se limitan a los contextos afectados por conflictos; resultan igualmente pertinentes ante los desastres naturales. Los desastres naturales que provocan situaciones de emergencia y crisis humanitarias tienen una relación cada vez más compleja con el conflicto y con la igualdad de género. La falta de acceso a la información y a los recursos, unos estereotipos y desigualdades de género profundamente arraigados y las restricciones culturales sitúan a las mujeres en una situación de particular vulnerabilidad a los desastres naturales, sobre todo en los entornos afectados por conflictos. Por ejemplo, el *tsunami* que sufrió en 2004 Sri Lanka, un país devastado por el conflicto, mató a casi una de cada cinco mujeres desplazadas, una tasa de mortalidad que duplicó con creces a la de los hombres desplazados. A medida que aumentan la frecuencia y la gravedad de los desastres naturales como consecuencia del cambio climático y la degradación ambiental, la comunidad internacional debe adoptar estrategias inclusivas para responder a dichos desastres, que reconozcan la actuación de las mujeres y respeten sus derechos y necesidades.

Pese a que todavía queda camino por recorrer para ayudar a las mujeres a proteger y defender sus derechos, la fotografía del mundo de la asistencia muestra a una mujer o una niña en situación de necesidad. Con frecuencia se representa a las mujeres junto a sus hijos e hijas, sea en imágenes o en las páginas de los informes, y casi siempre aparecen reflejadas como víctimas indefensas y vulnerables. Esto tiene consecuencias tanto en el ámbito de las políticas como en la práctica. Las intervenciones más urgentes que hemos llevado a cabo para ayudar a las mujeres y las niñas en situaciones de crisis se centraron en protegerlas, más que en empoderarlas. Es improbable que se les consulte sobre el diseño del programa, y mucho menos que participen en

*Un estudio multipaís llegó a la conclusión de que los programas de igualdad de género contribuyen a mejorar el acceso a los servicios humanitarios y el uso de dichos servicios por parte de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, y mejora la eficacia de la programación en general para todos ellos y todas ellas.*

la ejecución de este como asociadas. No ha sido hasta fechas muy recientes cuando la comunidad internacional ha comenzado a prestar cierta atención al liderazgo de las mujeres en los comités de los campamentos, su inclusión en las evaluaciones participativas y su compromiso deliberado con los programas de empoderamiento, de manera que pueden ayudarse a sí mismas y a otras mujeres a reivindicar sus derechos.

A modo de ejemplo, mediante la aplicación de cuotas de género en las elecciones que se celebran periódicamente, las mujeres han logrado la paridad en los comités de dirección de los campamentos del este del Nepal. En el asentamiento de Meheba (Zambia), las campañas que se llevaron a cabo para alentar a las mujeres a presentar sus candidaturas a las elecciones representativas de los refugiados y refugiadas dieron lugar a una representación de un tercio de mujeres, frente a una representación anterior prácticamente nula; y las mujeres respondieron a las preocupaciones acerca de la falta de participación de las mujeres en la distribución de alimentos creando comités exclusivamente formados por mujeres. En Colombia, las mujeres han ido abandonando progresivamente las organizaciones nacionales de personas desplazadas, tradicionalmente dominadas por líderes masculinos y orientadas hacia acciones judiciales totalmente carentes de perspectiva de género, y han constituido sus propias organizaciones de mujeres, generalmente dirigidas a satisfacer las necesidades económicas de subsistencia[114].

Un amplio corpus de pruebas en el sector del desarrollo ha permitido establecer que los programas de fomento de la igualdad de género que garantizan la igualdad de acceso a los servicios, el empoderamiento de las mujeres y las niñas y la sensibilización de los hombres y los niños –incluso para que estos adopten roles que tradicionalmente no corresponden a su género– acarrean beneficios concretos y significativos para el conjunto de la comunidad. En la actualidad disponemos de pruebas que demuestran que estos beneficios también son aplicables a los contextos humanitarios[115]. **Un estudio multipaís en cuyo marco se examinaron los efectos de los programas de fomento de la igualdad de género sobre los resultados humanitarios llegó a la conclusión de que dichos programas[116] contribuyen a mejorar el acceso a los servicios humanitarios y el uso de dichos servicios por parte de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, y que además mejoran la eficacia de la programación en general.** En los sectores específicos analizados —salud; educación; agua, saneamiento e higiene (WASH); y seguridad alimentaria—, el acceso y la eficacia del programa habían mejorado para todos los grupos, y se documentaron mejoras significativas para las mujeres y/o las niñas en las esferas de la educación, el sector WASH y la salud. Por ejemplo, en Turkana (Kenya), los programas de igualdad de género incrementaron las tasas de alfabetización de los niños, los resultados en materia de salud entre las niñas, las mujeres y los hombres y el acceso al agua por parte de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños. Además, gracias a estos programas también aumentó la variedad de los alimentos. En el Nepal, los programas de igualdad de género dieron lugar a una mayor participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones domésticas y comunitarias, así como a un aumento de los niveles de confianza en sí mismas, autoestima y orgullo entre las mujeres. Los espacios adecuadamente preparados para las mujeres y los niños y niñas, los servicios para supervivientes de la violencia de género y los programas de sensibilización redujeron la prevalencia de este tipo de violencia en todos los contextos.

*Los programas de igualdad de género contribuyen a mejorar el acceso a los servicios humanitarios y el uso de dichos servicios por parte de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños, y mejora la eficacia de la programación en general para todos ellos y todas ellas.*

En el marco de varias encuestas y consultas se ha mencionado que el sesgo cultural patriarcal de los hombres locales y de los trabajadores humanitarios de sexo masculino representa un obstáculo fundamental —de hecho, en muchos casos se citó que era la principal barrera— para la satisfacción de las necesidades de las mujeres y para que estas puedan participar en calidad de asociadas en la acción humanitaria[117]. Con frecuencia, el personal humanitario se resiste activamente a la incorporación del prisma de la igualdad de género en su trabajo, citando la "tiranía de la urgencia" o el temor a ofender las costumbres locales. Y, sin embargo, cuando se consultó a las mujeres y los hombres en contextos humanitarios, los investigadores e investigadoras descubrieron que, en lo relativo a la igualdad de género, la población hacía una excepción al resentimiento general por la imposición de agendas externas. **De hecho, tanto las mujeres como los hombres expresaban un aprecio generalizado**

**hacia la labor de promoción de la igualdad de género de los agentes internacionales, y citaban incluso algunos resultados positivos de dichos esfuerzos[118].** Más allá de las numerosas políticas y directrices adoptadas por los organismos humanitarios sobre la igualdad de género, el manual sobre cuestiones de género del Comité Interinstitucional Permanente, publicado hace casi una década, es perfectamente claro al respecto: "[L]a promoción de la igualdad de género tiene que ser vista como un aspecto central de la responsabilidad de la comunidad humanitaria para proteger y brindar asistencia a las personas afectadas por situaciones de emergencia"[119].

## CONCLUSIONES

Uno de los temas que emergieron en las consultas celebradas de cara a la elaboración de este Estudio es que la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, por un lado, y la igualdad de género en la acción humanitaria, por otro, comparten los mismos objetivos generales, el mismo enfoque sobre la igualdad y los derechos humanos de las mujeres y prestan idéntica atención a las necesidades y prioridades especiales de las mujeres. Ambas esferas se ocupan también en gran medida de los mismos contextos, puesto que las emergencias más complejas están relacionadas con los conflictos armados y cada vez se prolongan más en el tiempo. De hecho, las mujeres que viven en comunidades afectadas por desastres han exigido la aplicación formal de la resolución 1325 también en estos contextos, pues creen que ofrecería un valioso marco de orientación[120]. Ambas comunidades se beneficiarían de una cooperación más estrecha. A modo de ejemplo, las organizaciones de mujeres dedicadas a la consolidación de la paz se podrían movilizar con mayor rapidez en la acción humanitaria, y los planes de acción nacionales sobre la resolución 1325 deberían incluir una articulación mucho más contundente del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y de la acción humanitaria[121].

De manera similar, en lo que se refiere a los sistemas que utiliza la comunidad internacional para hacer frente a estas deficiencias, aquellos que abordan exclusivamente la violencia de género y los que se centran de un modo más amplio en todas las cuestiones relacionadas con la igualdad de género que se ven afectadas por los conflictos armados y las crisis deberían unir sus esfuerzos con mayor frecuencia[122]. A pesar del reiterado llamamiento a salvar la distancia existente entre los agentes de desarrollo y los humanitarios, ninguna de las 169 metas recogidas en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible aborda las necesidades específicas de las mujeres y las niñas —o de la población civil en general— en las zonas en conflicto. Tanto el examen de alto nivel de la aplicación de la resolución de 1325 de octubre de 2015 como la Cumbre Humanitaria Mundial ofrecen oportunidades para hablar alto y claro acerca de los numerosos problemas planteados en este capítulo, así como para fomentar que los países les hagan frente en sus metas y planes de acción nacionales.

**Otro de los temas más importantes tratados en las consultas fue el hecho de que el sistema humanitario en su conjunto no reconozca la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y de las mujeres y niñas para actuar como socias capaces de aportar un conocimiento y una experiencia muy valiosos; este hecho limita gravemente nuestra eficacia.** Las iniciativas de apoyo a la voz y las decisiones de las mujeres en la evaluación, el diseño y la prestación de asistencia continúan siendo la excepción a la regla. Otras carencias significativas identificadas en este Estudio son las necesidades de las mujeres y niñas supervivientes de violaciones que son abandonadas a su suerte con embarazos no deseados, las dificultades a las que se enfrentan las mujeres y las niñas que carecen de documentación para ejercer sus derechos u obtener asilo, las múltiples formas en que las niñas son atacadas en las escuelas o a través de las que se les impide asistir a ellas utilizando la violencia y la inseguridad, la preocupante brecha existente entre la atención y la visibilidad de la violencia sexual en situaciones de conflicto en los círculos políticos mundiales y la ausencia de servicios y de una justicia real para las supervivientes sobre el terreno fuera de las principales ciudades y la persistente exclusión de las mujeres de la tierra y los recursos productivos, que perpetúa su dependencia de sus familiares de sexo masculino, su pobreza y su papel de subordinación.

Como sucede en otras esferas, es preciso dar respuesta al llamamiento que exige mayores recursos y una rendición de cuentas más intensa. Aunque los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) destinaron 135.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2014 a la asistencia, la cooperación bilateral y el socorro humanitario, muchos de los programas e intervenciones destacados en este capítulo recibieron un volumen de fondos sorprendentemente limitado por parte de los donantes, y una prioridad muy baja por parte de los organismos humanitarios y de las Naciones Unidas. Y esto, pese a las propias políticas de los donantes y a sus poderosos llamamientos en favor de la igualdad de género y de un mayor respeto por los derechos de las mujeres y las niñas durante los conflictos. Sería necesario hacer un seguimiento periódico de este déficit y hacerlo público. En las páginas que siguen se ofrece una serie de recomendaciones aplicables a todo el sistema sobre el camino a seguir, que complementan las recomendaciones específicas a cada problema que pueden encontrarse a lo largo de todo el capítulo.

"En las comunidades devastadas por el conflicto, es preciso movilizar las respuestas humanitarias [...] e incluir a las mujeres y las niñas en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas."

**Brigitte Balipou**,
magistrada de la República Centroafricana, miembro de la junta de Femmes Africa Solidarité (FAS) y una de las fundadoras de la Asociación de Mujeres Juristas Centroafricanas, durante el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad celebrado en 2014

## RECOMENDACIONES

### Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

**Los Estados Miembros deberían:**

✓ Abolir las leyes y reglamentos discriminatorios que impiden la plena igualdad en el acceso a los derechos y servicios básicos durante un conflicto y después de este —como el derecho a la vida, a la salud, a la educación, a la propiedad y a disponer de medios de subsistencia—, así como las leyes y reglamentos discriminatorios que impiden la plena igualdad de acceso a derechos y servicios básicos, como el derecho a la nacionalidad.

**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

✓ Asegurarse de que los preparativos y los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 incluyan la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres como área de interés específica, además de integrar dichos aspectos de forma transversal en el resto de los temas.

**Los donantes, incluidos los Estados Miembros y las fundaciones privadas, deberían:**

✓ Establecer el mandato expreso de que todos los programas adopten y apliquen el indicador de políticas de igualdad de género y la orientación pertinente del Comité Interinstitucional Permanente sobre las intervenciones en el ámbito del género y de la violencia de género a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos, y exigir su inclusión en todas las solicitudes de financiación.

✓ Incrementar los niveles actuales de financiación destinada a programas en favor de las mujeres y las niñas hasta un 15% como mínimo. Los niveles actuales de financiación destinados a organizaciones de mujeres, incluidas las defensoras de los derechos humanos de las mujeres, deberían incrementarse desde el 1% actual hasta alcanzar, como mínimo, un 5% en los tres próximos años. De cara a los años subsiguientes deberían establecerse metas más ambiciosas. La financiación de las operaciones fundamentales, de las labores de promoción y de las iniciativas de fomento de la capacidad debería equipararse a la destinada a proyectos[123].

✓ Financiar el establecimiento de un mecanismo de supervisión independiente gestionado por grupos de la sociedad civil de mujeres y personas defensoras de los derechos humanos de la mujer, con el fin de hacer un seguimiento del cumplimiento de los marcos normativos, de las normas establecidas y del derecho internacional de derechos humanos por parte de la asistencia humanitaria, así como de sus resultados desde la perspectiva de la igualdad de género (desde la recopilación de datos desglosados por sexo y la realización de análisis con perspectiva de género hasta la aplicación sistemática del indicador de políticas de igualdad de género y de la participación de las mujeres locales).

✓ Invertir en la traducción de todas las herramientas pertinentes sobre salud y prevención sexual y reproductiva y sobre la respuesta a la violencia sexual y de género a las lenguas locales, con el fin de garantizar la implicación local y la sostenibilidad. Debería darse prioridad a la traducción de estos materiales y al fomento de la capacidad a largo plazo frente a la elaboración repetitiva de nuevas herramientas, estrategias, directrices y campañas de promoción procedentes de las capitales de los países donantes.

**Las Naciones Unidas y las ONG deberían:**

✓ Asumir el compromiso de crear una plantilla humanitaria integrada por un 50% de mujeres, y en la que la totalidad de sus componentes reciba capacitación en materia de programas de igualdad de género y protección de los derechos de las mujeres[124].

**Las Naciones Unidas deberían:**

✓ Asegurarse de que ONU Mujeres participe en calidad de miembro en todos los foros interinstitucionales pertinentes de alto nivel sobre la paz y la seguridad y la respuesta humanitaria, incluido el Comité Interinstitucional Permanente (CIP) y el Grupo asesor de alto nivel sobre paz y seguridad, a fin de garantizar la transversalización de la perspectiva de género en todas las respuestas de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto y de emergencia.

**Todos los agentes pertinentes, incluidos los Estados Miembros, los donantes y la sociedad civil, deberían:**

✓ Cerciorarse de que todo el personal humanitario mundial y de que todo el personal sanitario local reciba capacitación en materia de atención de la salud sexual y reproductiva (una formación con la que se consigue salvar muchas vidas), de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, así como sobre la respuesta de emergencia para las supervivientes de la violencia doméstica y sexual, incluida la anticoncepción de emergencia y los servicios de interrupción del embarazo y posteriores al aborto. Es preciso incrementar la inversión destinada a fomentar la capacidad de los sistemas de salud locales para prestar una atención de la salud sexual y reproductiva de calidad a las supervivientes, e implantar itinerarios de remisión a la atención especializada en todos los contextos frágiles.

✓ Asegurarse de que las mujeres afectadas por crisis humanitarias, incluidas las refugiadas, las desplazadas internas y las apátridas, reciban el apoyo necesario para participar de forma significativa y en pie de igualdad en la adopción de decisiones comunitarias, desempeñar funciones de liderazgo e involucrarse en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones humanitarias. Los obstáculos a su participación deberían abordarse en el propio diseño de los programas.

## REFERENCIAS


1. "Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2015/453 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de junio de 2015), párr. 3.
2. Alexander Mattes, "Death Toll in 2014's Bloodiest Wars Sharply Up on Previous Year" (Project for the Study of the 21st Century, 17 de marzo de 2015), 1.
3. "Global Peace Index 2015: Measuring Peace, Its Causes and Its Economic Value" (Institute for Economics and Peace, 2015).
4. "World at War: Forced Displacement in 2014" (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2015), 9.
5. Ibid., 2.
6. Para obtener más información sobre la aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en contextos de conflicto armado, véase "International Human Rights Law and International Humanitarian Law in Armed Conflict: Legal Sources, Principles and Actors" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH, 2011).
7. "Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (2015)", párr. 31; Jane Hunter y Robert Perkins, "Explosive States: Monitoring Explosive Violence in 2014" (Action on Armed Violence, mayo de 2015), 3.
8. Dra. Helen Durham, directora de Leyes y Políticas del CICR, declaración incluida en el acta del debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados", documento de las Naciones Unidas con signatura S/PV.7374 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 30 de enero de 2015), 4.
9. "The Crushing Burden of Rape: Sexual Violence in Darfur", documento informativo (Médicos sin Fronteras, 8 de marzo de 2005), 4; Tara Gingerich y Jennifer Leaning, "The Use of Rape as a Weapon of War in the Conflict in Darfur, Sudan" (Program on Humanitarian Crises and Human Rights y Physicians for Human Rights, octubre de 2004); "Twenty-First Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to UNSCR 1593 (2005)" (Fiscalía de la Corte Penal Internacional, 29 de junio de 2015), 7.
10. "Flash Human Rights Report on the Escalation of Fighting in Greater Upper Nile: April/May 2015" (Misión de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur, 29 de junio de 2015), 7.
11. "Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2015/203 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de marzo de 2015).
12. Pese a que solamente un 19% de las escuelas son específicas para niñas, son el objetivo del 40% de los ataques. Marit Glad, "Knowledge on Fire: Attacks on Education in Afghanistan, Risks and Measures for Successful Mitigation" (CARE International, septiembre de 2009), 2, 33. Véase también "Education Under Attack 2014" (Coalición Mundial para Proteger de los Ataques a los Sistemas Educativos (GCPEA), 2014); "Background Paper on Attacks Against Girls Seeking to Access Education" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, febrero de 2015).
13. "Nigeria: mujeres y niñas secuestradas, obligadas a participar en los ataques de Boko Haram", Amnistía Internacional, 14 de abril de 2015, https://www.amnesty.org/es/press-releases/2015/04/nigeria-abducted-women-and-girls-forced-to-join-boko-haram-attacks/.
14. "Too Young To Wed: The Growing Problem of Child Marriage among Syrian Girls in Jordan" (Save the Children, julio de 2014); Danielle Spencer, "'To Protect Her Honour' Child Marriage in Emergencies - the Fatal Confusion between Protecting Girls and Sexual Violence" (CARE International UK, 2015).
15. "Eliminate Violence against Internally Displaced Women and Girls, Say UN Experts", Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 25 de noviembre de 2014, http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=15343.
16. Se considera que el primer programa humanitario que abordó la violencia contra las mujeres y niñas afectadas por un conflicto fue un proyecto ejecutado conjuntamente por el IRC y el ACNUR en 1996, titulado "Programa sobre la violencia sexual y de género" en los campamentos para personas refugiadas en Tanzanía. Véase Rebecca Holmes y Dharini Bhuvanendra, "Preventing and Responding to Gender-Based Violence in Humanitarian Crises", Humanitarian Practice Network, enero de 2014.
17. Véase, por ejemplo, "122 Countries Endorse Historic 'Declaration of Commitment to End Sexual Violence in Conflict'", Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, 2 de octubre de 2013, http://www.un.org/sexualviolenceinconflict/press-release/122-countries-endorse-historic-declaration-of-commitment-to-end-sexual-violence-in-conflict/.
18. El Secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido, William Hague, y la Enviada Especial de las Naciones Unidas para los Refugiados, Angelina Jolie, pusieron en marcha la Iniciativa para la Prevención de la Violencia Sexual en 2012. En junio de 2014, el Reino Unido albergó la Cumbre Mundial para Eliminar la Violencia Sexual en los Conflictos, vinculada a dicha iniciativa. Esta cumbre sirvió para reunir a los principales especialistas de todo el mundo con los y las principales responsables de la adopción de decisiones a escala mundial para abordar estas cuestiones.
19. "Girl Summit 2014", Gobierno del Reino Unido, consultado el 18 de septiembre de 2015, https://www.gov.uk/government/topical-events/girl-summit-2014; "Resolución sobre el matrimonio infantil, precoz y forzado", documento de las Naciones Unidas con signatura A/C.3/69/L.23/Rev.1 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 17 de noviembre de 2014); "Resolución sobre la intensificación de los esfuerzos para prevenir y eliminar el matrimonio infantil, precoz y forzado", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/29/L.15 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1 de julio de 2015); "Resolución sobre la promoción de la Declaración

sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos", documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/68/181 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 30 de enero de 2014).

20. En particular, el UNICEF y el UNFPA lideran la zona de responsabilidad (ZDR) sobre violencia de género, que vincula el trabajo de varios organismos de las Naciones Unidas con el de docenas de ONG internacionales en el ámbito de la violencia de género en situaciones de emergencia. Este trabajo abarca desde la coordinación a nivel de país hasta el desarrollo de herramientas, como las directrices recientemente revisadas para integrar las intervenciones en materia de violencia de género en la acción humanitaria (disponibles en www.gbvguidelines.org), pasando por la prestación rápida de asistencia técnica en situaciones de emergencia. Para obtener más información sobre esta ZDR, véase www.gbvaor.net.

21. Véase, por ejemplo, Jo Spangaro et al., "What Evidence Exists for Initiatives to Reduce Risk and Incidence of Sexual Violence in Armed Conflict and Other Humanitarian Crises? A Systematic Review", ed. Patricia Kissinger, PLoS ONE 8, n.º 5 (15 de mayo de 2013): e62600; Charlotte Watts, Mazeda Hossain y Cathy Zimmerman, "War and Sexual Violence — Mental Health Care for Survivors", New England Journal of Medicine 368, n.º 23 (6 de junio de 2013): 2152–54; Wietse A. Tol et al., "Sexual and Gender-Based Violence in Areas of Armed Conflict: A Systematic Review of Mental Health and Psychosocial Support Interventions", Conflict and Health 7, n.º 1 (2013): 16.

22. "Gender-Based Violence in Emergencies" (Grupo de política humanitaria, febrero de 2014); Gerry Mackie et al., "What Are Social Norms? How Are They Measured?" (UNICEF, Universidad de California en San Diego, y Center on Global Justice, 27 de julio de 2015).

23. Jeanne Ward, "Scoping Mission: South Sudan, May 2011" (Grupo Temático Mundial sobre Protección, mayo de 2011), 32.

24. Sean Healy y Sandrine Tiller, "Where Is Everyone?: Responding to Emergencies in the Most Difficult Places" (Médicos sin Fronteras, julio de 2014).

25. "Gender-Based Violence in Emergencies", 13; Ward, "Scoping Mission: South Sudan, May 2011", 32.

26. "Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing Risk, Promoting Resilience, and Aiding Recovery" (Comité Interinstitucional Permanente, 2015).

27. Existen indicios de que se puede estar empezando a producir un cambio, puesto que campañas como las tituladas Call to Action (Llamada a la acción), Prevention of Sexual Violence Initiative (Iniciativa para la prevención de la violencia sexual) y Safe from the Start (Seguridad desde el principio) han venido acompañadas de un incremento de la financiación. "New World Bank Project Will Help Survivors of Sexual and Gender-Based Violence in Africa's Great Lakes Region", Banco Mundial, 26 de junio de 2014, http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/06/26/world-bank-project-survivors-sexual-gender-based-violence-africa-great-lakes.

28. "Syrian Arab Republic: Multiple Indicator Cluster Survey 2006" (Oficina Central de Estadística, Proyecto Panárabe de Salud de la Familia/Liga de los Estados Árabes y UNICEF, febrero de 2008); "Estado mundial de la infancia: La adolescencia: Una época de oportunidades, 2011" (UNICEF, 2011), 122; Danielle Spencer, "'To Protect Her Honour' Child Marriage in Emergencies - the Fatal Confusion between Protecting Girls and Sexual Violence", 6–7.

29. "Inter-Agency Assessment: Gender-Based Violence and Child Protection Among Syrian Refugees in Jordan, with a Focus on Early Marriage" (ONU Mujeres, julio de 2013).

30. Danielle Spencer, "'To Protect Her Honour' Child Marriage in Emergencies - the Fatal Confusion between Protecting Girls and Sexual Violence".

31. Julian Murray y Joseph Landry, "Placing Protection at the Centre of Humanitarian Action: Study on Protection Funding in Complex Humanitarian Emergencies" (Grupo Temático Mundial sobre Protección, 17 de septiembre de 2013).

32. "Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption" (Global Network of Women Peacebuilders, Cordaid, Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, International Civil Society Action Network, julio de 2015).

33. "Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos", documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/16/44 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 2010).

34. "Asistencia de salud y violencia: la necesidad de una protección eficaz", documento de posición (Comité Internacional de la Cruz Roja, 25 de septiembre de 2014), 1.

35. Lakshmi Puri, "Words Alone Won't End Violence against Women in Armed Conflict", The Guardian, 2 de julio de 2013, http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/jul/02/violence-against-women-armed-conflict.

36. El Pakistán, el Afganistán y Nigeria son los tres países del mundo en los que la polio continúa siendo una enfermedad endémica. En el Pakistán, los agentes armados comenzaron a dirigir sus ataques hacia las campañas de vacunación contra la polio y hacia las trabajadoras sanitarias que contribuían a llevar a cabo dichas campañas, cuando los líderes talibanes pakistaníes comenzaron a pronunciar fatwas (sentencias religiosas) contra ellas. En 2014, el número de casos de polio registrados en el Pakistán se elevó a 306. "Polio This Week", Iniciativa Mundial de Erradicación de la Poliomielitis, 23 de septiembre de 2015, http://www.polioeradication.org/dataandmonitoring/poliothisweek.aspx; "Polio Eradication Initiative: Pakistan", Organización Mundial de la Salud, consultado el 26 de septiembre de 2015, http://www.emro.who.int/polio/countries/pakistan.html.

37. El nivel humanitario estándar es de una letrina por cada 20 personas, y tres letrinas para mujeres por cada letrina de los hombres, pero estas cifras no se alcanzan casi nunca. Tras el terremoto que asoló Haití, una evaluación

llevada a cabo por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) descubrió que había 411 personas por letrina, llegando en algunos casos a más de 900 personas por letrina. La OIM detectó asimismo que en un 33% de los lugares analizados no había letrinas o que estas no estaban separadas por sexos y carecían de pestillos o iluminación. Como resultado de ello, la mayoría de las letrinas no se utilizaban, o solo de forma ocasional. Véase Prisca Benelli, Dyan Mazurana y Peter Walker, "Using Sex and Age Disaggregated Data to Improve Humanitarian Response in Emergencies", Gender & Development 20, n.º 2 (julio de 2012): 227.

38. Además, un 26,6% de los campamentos satisfacían entre un 50% y un 89% de las necesidades sanitarias, mientras que otro 19% daban respuesta a entre un 1% y un 49% de las necesidades, según una encuesta realizada por el ACNUR en 94 campamentos en 2010.

39. "Recomendación general Nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos", documento de las Naciones Unidas con signatura CEDAW/C/GC/30 (Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de octubre de 2013), párr. 37.

40. Meinie Nicolai, *"Introduction", en Because Tomorrow Needs Her* (Médicos sin Fronteras, 2015).

41. Datos proporcionados al Estudio Mundial por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA).

42. "Resolución 1983 (2011)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1983 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 7 de junio de 2011).

43. "Strategy for Integrating a Gendered Response in Haiti's Cholera Epidemic", nota informativa (Sección de Protección Infantil del UNICEF en Haití/Programa sobre violencia de género, 2 de diciembre de 2010), 1.

44. Organización Mundial de la Salud, Integrating Gender into HIV/AIDS Programmes in the Health Sector: Tool to Improve Responsiveness to Women's Needs (Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2009).

45. En Kabul, Medica Mondiale ofreció asesoramiento grupal a supervivientes de la violencia de género muchos años después de que las mujeres sufrieran violencia o abusos. Pese a ello, la inmensa mayoría de las participantes manifestaron que su vida social y su salud general habían mejorado. Un ensayo basado en intervenciones terapéuticas llevado a cabo en Kivu del Norte y del Sur utilizando asesoramiento individual para un grupo de supervivientes y asesoramiento en grupo para otro grupo mostró una mejoría muy superior en el caso de la terapia grupal. Véase Rebecca Holmes y Dharini Bhuvanendra, "Preventing and Responding to Gender-Based Violence in Humanitarian Crises", 11.

46. "Trends in Maternal Mortality, 1990 to 2013: Estimates by WHO, UNICEF, UNFPA, The World Bank, and the United Nations Population Division" (Organización Mundial de la Salud (OMS), UNICEF, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Banco Mundial y División de Población de las Naciones Unidas, 2014).

47. "State of the World's Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises" (Save the Children, 2014), 1.

48. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2014/693 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de septiembre de 2014), recuadro 20.

49. "Trends in Maternal Mortality, 1990 to 2013", 1–2.

50. "State of the World's Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises", 72.

51. En su contribución al Estudio Mundial, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos recomendó adoptar un enfoque preventivo en lo que concierne a la violencia sexual y de género en el contexto de los desplazamientos internos. A su juicio, dicho enfoque debería incluir capacitación con perspectiva de género para los proveedores de servicios públicos y de seguridad, así como prestar una atención especial a la prevención en el seno de los hogares y las comunidades. Véase Chaloka Beyani, "Note from the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons: Considerations in Light of the High-Level Review on Progress in Implementing Resolution 1325 on Women, Peace and Security" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, marzo de 2015).

52. El quinto Objetivo de Desarrollo del Milenio se centra en la mejora de las tasas de mortalidad materna. "United Nations Millennium Development Goals", consultado el 13 de mayo de 2015, http://www.un.org/millenniumgoals/maternal.shtml.

53. "State of the World's Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises", 68.

54. "Obstetric Emergencies", en Because Tomorrow Needs Her (Médicos sin Fronteras, 2015).

55. "The Right to an Abortion for Girls and Women Raped in Armed Conflict: States' Positive Obligations to Provide Non-Discriminatory Medical Care under the Geneva Conventions" (Global Justice Center, 2011), 5; "Re: Written Contribution to the Human Rights Committee, Half Day of General Discussion on Article 6 'Right to Life'" (Global Justice Center, 26 de junio de 2015); "Submission from the Global Justice Center: Serving the Needs of People in Conflict by Guaranteeing the Rights Specific to Conflict" (Global Justice Center, mayo de 2015); Jean-Marie Henckaerts et al., eds., Customary International Humanitarian Law (Cambridge ; Nueva York: Cambridge University Press, 2005). Además, los Convenios de Ginebra otorgan a las mujeres embarazadas "una protección y un respeto particulares" y su Protocolo Adicional reitera que debe prestárseles asistencia médica de acuerdo con las necesidades de las pacientes.

56. Louise Doswald-Beck, "Letter to President Obama", 10 de abril de 2013.

57. "Recomendación general Nº 24, artículo 12 de la Convención (Mujeres y salud)", documento de las Naciones Unidas con signatura A/54/38/Rev.1 (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1999), párr. 11.

58. Ibid., párr. 14.

59. "Observación general Nº 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)", documento de las Naciones Unidas con signatura

CRC/C/GC/15 (Comité de los Derechos del Niño, 17 de abril de 2013), párr. 70.

60. "Serie de información sobre salud y derechos sexuales y reproductivos: Aborto" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), julio de 2015).

61. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2013/525 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 4 de septiembre de 2013), párr. 72, letra a).

62. "Resolución 2122 (2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2122 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de octubre de 2013); "Resolución 2106 (2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2106 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 24 de junio de 2013); "Informe del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2014)"; "Guidance Note of the Secretary-General: Reparations for Conflict-Related Sexual Violence" (Naciones Unidas, junio de 2014).

63. Parlamento Europeo, "Resolución sobre la situación en Nigeria", 2015/2520(RSP) (Parlamento Europeo, 30 de abril de 2015). Parlamento Europeo, "Resolución sobre la situación del campo de refugiados de Yarmouk en Siria", 2015/2664(RSP) (Parlamento Europeo, 30 de abril de 2015); Parlamento Europeo, "Resolución sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio: definición del marco posterior a 2015" 2012/2289(INI) (Parlamento Europeo, 13 de junio de 2013); Parlamento Europeo, "Resolución sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea- 2011", 2011/2244(INI) (Parlamento Europeo, 13 de marzo de 2012).

64. "Recomendación general 30 de la CEDAW (2013)", 30.

65. The Editorial Board, "Abortion and Women Overseas", The New York Times, 17 de marzo de 2013, http://www.nytimes.com/2013/03/18/opinion/abortion-and-women-overseas.html; Brian Atwood y Peter Fenn, "The President Should Permit Aid to Allow Abortions for Wars' Rape Victims", The Washington Post, 13 de febrero de 2014, https://www.washingtonpost.com/opinions/the-president-should-permit-aid-to-allow-abortions-for-wars-rape-victims/2014/02/13/68cb0298-9359-11e3-84e1-27626c5ef5fb_story.html; Serra Sippel, "Time to Act for Women and Girls Raped in Conflict", Huffington Post, 29 de octubre de 2014, http://www.huffingtonpost.com/serra-sippel/time-to-act-for-women-and_b_6069086.html; Michael D. Shear, "Religious Leaders Urge U.S. to Fund Abortions for Rape Victims in Conflicts Abroad", The New York Times, 4 de junio de 2015, http://www.nytimes.com/2015/06/05/us/rights-leaders-urge-us-to-fund-abortions-for-rape-victims-in-conflicts-abroad.html.

66. Incluso en los casos en que los y las profesionales locales cuentan con el conocimiento y las aptitudes necesarios, con frecuencia no existe una cadena de suministro formal, un protocolo nacional o un mandato para que intervengan, por lo que pueden carecer de los suministros precisos o puede que su responsable les pida que se concentren en otras prioridades. Para obtener más información, véase Chen Reis, "Challenges to Achieving the MISP Standard for Clinical Management of Rape in Humanitarian Crises" (Foro de la Iniciativa de Investigaciones sobre Violencia Sexual (SVRI), 2013).

67. Anjalee Kohli et al., "A Congolese Community-Based Health Program for Survivors of Sexual Violence", Conflict and Health 6, n.º 1 (29 de agosto de 2012): 1.

68. Rebecca Holmes y Dharini Bhuvanendra, "Preventing and Responding to Gender-Based Violence in Humanitarian Crises" (Grupo de política humanitaria, enero de 2014), 10.

69. Malala Yousafzai y Christina Lamb, "Yo soy Malala: La joven que defendió el derecho a la educación y fue tiroteada por los talibanes (Alianza Editorial, 2013).

70. Coalición Mundial para Proteger de los Ataques a los Sistemas Educativos, "Submission to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Discussion on Girls'/Women's Right to Education (Article 10)", 7 de julio de 2014.

71. "Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (2015)", párr. 33.

72. "Lessons in War 2015: Military Use of Schools and Universities during Armed Conflict" (Coalición Mundial para Proteger de los Ataques a los Sistemas Educativos (GCPEA), mayo de 2015). Entre enero de 2005 y marzo de 2015, las fuerzas armadas nacionales y los grupos armados no estatales utilizaron las escuelas y las universidades en al menos 26 países como bases, acantonamientos, instalaciones de detención, centros para interrogatorios y torturas, puestos de observación, centros de instrucción militar o espacios para el almacenamiento de armas y municiones.

73. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2014)", recuadro 19.

74. "Building a Better Future: Education for an Independent South Sudan" (UNESCO, junio de 2011), 1.

75. "Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing Risk, Promoting Resilience, and Aiding Recovery".

76. Khristopher Carlson y Dyan Mazurana, "Forced Marriage within the Lord's Resistance Army, Uganda" (Centro Internacional Feinstein de la Universidad de Tufts, mayo de 2008), n. 20; Jeannie Annan et al., "The State of Female Youth in Northern Uganda: Findings from the Survey of War-Affected Youth (SWAY)", abril de 2008, 53. Las mujeres que fueron obligadas a contraer matrimonio y tuvieron al menos un hijo o hija en cautividad tienen una probabilidad tres veces menor de regresar a la escuela que aquellas que no tuvieron hijos o hijas mientras permanecían en cautividad.

77. Datos obtenidos a través de: http://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/PR_conflict_en.pdf

78. Datos obtenidos a través del Instituto de Estadística de la UNESCO (ISU), estimaciones realizadas en 2015 correspondientes a los datos de matriculación de 2013: http://data.uis.unesco.org/

79. "Background Paper on Attacks Against Girls Seeking to Access Education", 20–22.

80. "The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes" (ONU Mujeres e Instituto de Estudios de Desarrollo, abril de 2015).

81. "Manual del ACNUR para la Protección de Mujeres y Niñas" (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Refugiados (ACNUR), 2008).

82. La investigación llevada a cabo por ONU Mujeres en 2011 descubrió al menos 115 países que reconocen específicamente derechos de propiedad a las mujeres en pie de igualdad con los hombres. Incluso en los casos en que las leyes establecen el derecho de las mujeres a heredar propiedades y tierras, estas pueden carecer de documentos y títulos.

83. "Manual del ACNUR para la Protección de Mujeres y Niñas"; "Realizing Women's Rights to Land and Other Productive Resources" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), ONU Mujeres, 2013).

84. La igualdad de derechos a la vivienda y la tierra está recogida en el derecho internacional de los derechos humanos. Véase el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966, 27; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de diciembre de 1979, apartado 2 del art. 14 y letra h) del apartado 1 del art. 16; Paulo Sergio Pinheiro, "Housing and Property Restitution in the Context of the Return of Refugees and Internally Displaced Persons", documento de las Naciones Unidas con signatura E/CN.4/Sub.2/2005/17 (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 28 de junio de 2005). El cuarto principio de Pinheiro reitera el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de derechos entre los niños y las niñas a la vivienda, la tierra, la devolución de la propiedad (incluida la seguridad jurídica de su tenencia), la propiedad patrimonial, la igualdad de acceso a la herencia así como la utilización, el control y el acceso a la vivienda, la tierra y la propiedad. Concretamente, dicho principio establece que los programas, políticas y prácticas de devolución de vivienda, tierra y propiedades no deberán ser desfavorables para las mujeres y las niñas, y que los Estados deberían adoptar medidas positivas para garantizar la igualdad de género en ese sentido.

85. Mónica Sánchez Bermúdez, Laura Cunial y Kirstie Farmer, "Life Can Change: Securing Housing, Land and Property Rights for Displaced Women" (Consejo Noruego para los Refugiados, marzo de 2014).

86. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2014)", párr. 50.

87. "Realizing Women's Rights to Land and Other Productive Resources".

88. Carolyn Caton et al., "Empowered and Safe: Economic Strengthening for Girls in Emergencies" (Child Protection Crisis Network, Comisión de Mujeres Refugiadas y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2014). El UNICEF y la Comisión de Mujeres Refugiadas han liderado las orientaciones programáticas y en materia de investigación sobre las intervenciones de fortalecimiento económico dirigidas a niñas adolescentes en contextos humanitarios.

89. En 2002, el ACNUR publicó dos directrices sobre evaluación y tramitación de solicitudes de asilo con perspectiva de género. Véase "Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967" (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 7 de mayo de 2002). Además, varios Gobiernos, incluidos los de Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Sudáfrica y el Reino Unido, así como la Unión Europea, han promulgado leyes y reglamentos para guiar las determinaciones relativas al asilo en esta área. A la hora de aplicar las leyes de asilo, algunos países utilizan la "pertenencia a un determinado grupo social" para conceder el asilo a las mujeres que huyen de la violencia de género.

90. Valerie Oosterveld, "Women and Girls Fleeing Conflict: Gender and the Interpretation and Application of the 1951 Refugee Convention" (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), septiembre de 2012), 20, 41.

91. "Manual del ACNUR para la Protección de Mujeres y Niñas".

92. "Nota conceptual sobre igualdad de género, leyes sobre nacionalidad y apatridia 2015" (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 6 de marzo de 2015).

93. "Removing Gender Discrimination from Nationality Laws", documento sobre buenas prácticas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2014), 1.

94. "Nota conceptual sobre igualdad de género, leyes sobre nacionalidad y apatridia 2015", 3.

95. Ibid. Véase también la Recomendación general 30 de la CEDAW (2013).

96. Emma Batha, "War May Make Hundreds of Thousands of Young Syrians Stateless", Reuters UK, 17 de septiembre de 2014, http://uk.reuters.com/article/2014/09/17/uk-foundation-syria-crisis-stateless-idUKKBN0HC1W620140917.

97. "Comprehensive Food Security Monitoring Exercise: May 2015, Jordan" (Programa Mundial de Alimentos, 31 de mayo de 2015).

98. "UNHCR's Commitments to Refugee Women" (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 12 de diciembre de 2001).

99. Programa Mundial de Alimentos, "Policy Commitments to Women: 1996-2001" (Programa Mundial de Alimentos, 1995).

100. Benelli, Mazurana y Walker, "Using Sex and Age Disaggregated Data to Improve Humanitarian Response in Emergencies".

101. "The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes".

102. Benelli, Mazurana y Walker, "Using Sex and Age Disaggregated Data to Improve Humanitarian Response in Emergencies".

103. "Inter-Agency Assessment: Gender-Based Violence and Child Protection Among Syrian Refugees in Jordan, with a Focus on Early Marriage": "Are We Listening? Acting on Our Commitments to Women and Girls Affected by the Syrian Conflict" (Comité Internacional de Rescate, septiembre de 2014).

104. Esto también suele considerarse responsabilidad de las mujeres, aunque estén embarazadas o sean ya ancianas. Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, Beyond Firewood: Fuel Alternatives

and Protection Strategies for Displaced Women and Girls. (Nueva York: Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, 2006). Véase también "Safe Access to Fuel and Energy (SAFE) - History of SAFE," SafeFuelAndEnergy.org, consultado el 26 de septiembre de 2015, http://www.safefuelandenergy.org/about/history.cfm.

105. Alianza Mundial para la utilización de cocinas ecológicas, "Statistical Snapshot: Access to Improved Cookstoves and Fuels and Its Impact on Women's Safety in Crises" (Alianza Mundial para la utilización de cocinas ecológicas y ACNUR, 2014).

106. Las iniciativas dirigidas a proporcionar cocinas ecológicas no solo están relacionadas con la carga de trabajo que soportan las mujeres y las niñas o con su exposición a la violencia, sino además con factores muy importantes relacionados con la salud y el medio ambiente. La mayoría de las mujeres en contextos humanitarios siguen cocinando sobre hogueras abiertas o con cocinas contaminantes, y cada año más de cuatro millones de personas mueren por problemas de salud asociados a la inhalación de humo procedente de cocinas que utilizan combustibles sólidos.

107. Un estudio realizado en 2013 encontró vínculos positivos entre las cocinas de bajo consumo de combustible, la sensibilización sobre la violencia de género y la reducción de la exposición al riesgo de sufrir este tipo de violencia durante la recogida de leña en Kakuma (Kenya), donde el Programa Mundial de Alimentos proporcionó cocinas de bajo consumo de combustible a las personas refugiadas y a las comunidades de acogida. "WFP SAFE Project in Kenya: Kakuma Fuel-Efficient Stoves and Gender-Based Violence Study Report" (Programa Mundial de Alimentos, junio de 2013).

108. "The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes".

109. Esto condujo a la adopción de su política sobre la edad, el género y la diversidad: "Age, Gender and Diversity Policy: Working with People and Communities for Equality and Protection" (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 8 de junio de 2011).

110. "Funding Gender in Emergencies: What Are the Trends?", documento informativo (Global Humanitarian Assistance, septiembre de 2014).

111. "The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes".

112. "Recuperar la humanidad. Llamamiento a la acción mundial: Síntesis del Proceso Consultivo para la Cumbre Mundial Humanitaria" (Naciones Unidas, agosto de 2015).

113. Véase "Cumbre Humanitaria Mundial", 2016, http://www.whsummit.org/.

114. "UNHCR Input into Global Study on Implementation of UNSCR 1325 (2000)" (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2015).

115. "The Effect of Gender Equality Programming on Humanitarian Outcomes".

116. Los programas de fomento de la igualdad de género reflejan la incorporación de un análisis de género contextual con el fin de ayudar a garantizar la igualdad de acceso y de beneficios para las mujeres, los hombres, los niños y las niñas, así como de evitar exponer a riesgos a cualquier grupo y de facilitar la igualdad de oportunidades para la participación en la toma de decisiones.

117. Incluida una encuesta realizada a la sociedad civil en 2015 como preparación para la Cumbre Humanitaria Mundial y "el proyecto de escucha". Véase Mary B. Anderson, Dayna Brown e Isabella Jean, "Time to Listen: Hearing People on the Receiving End of International Aid" (Cambridge, MA: CDA Collaborative Learning Projects, noviembre de 2012).

118. Ibid., 63.

119. El Comité de la CEDAW ha afirmado asimismo que los Estados partes tienen la obligación de aplicar la CEDAW en la asistencia bilateral o multilateral para la asistencia humanitaria. "Recomendación general 30 de la CEDAW (2013)", párr. 9.

120. Este aspecto fue señalado en repetidas ocasiones durante las consultas sobre igualdad de género en la acción humanitaria, como preparación para la Cumbre Humanitaria Mundial.

121. Hay algunas excepciones notables; por ejemplo, la acción humanitaria con perspectiva de género representa un enfoque explícito del Plan de acción nacional de Noruega, si bien la inclusión de la perspectiva de género constituye una prioridad de la asistencia humanitaria noruega desde hace años. El Plan de acción nacional de Georgia identifica una serie de objetivos, actividades conexas e indicadores para proteger a las desplazadas internas, incluso para evaluar el cumplimiento de las convenciones, actos y acuerdos internacionales por parte de la legislación georgiana, así como mecanismos para garantizar la protección de las mujeres afectadas por conflictos frente a las amenazas físicas, sociales, económicas y políticas.

122. "Contributions to the Global Study on the Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security" (Proyecto de capacidad de reserva en cuestiones de género (GenCap), julio de 2015).

123. La "Llamada a la acción para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas en situaciones de emergencia" y los compromisos por escrito que emanan de ella para los Estados Miembros ofrecen un interesante modelo para fomentar la adopción de dichos compromisos. "A Call to Action on Gender and Humanitarian Reform: From the Call to Action on Violence Against Women and Girls in Emergencies to the World Humanitarian Summit", nota sobre políticas (CARE International, septiembre de 2014).

124. La capacitación se podría pilotar a través de la nueva academia de liderazgo humanitario y basarse en el curso sobre "Igualdad de género en la acción humanitaria" del CIP, que en la actualidad es de carácter voluntario y por lo general es realizado por las ONG y no tanto por el personal de las Naciones Unidas.

# 05

# HACIA UNA ERA DE JUSTICIA TRANSFORMADORA

"No estamos hablando simplemente de paz. Hablamos de paz duradera, construida sobre la justicia. Eso es lo que entendemos por una auténtica paz democrática."

Líder de los derechos de las mujeres en Siria,
"The Pieces of Peace: Realizing Peace Through Gendered Conflict Prevention"[1]

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## Resolución 1325

*Subraya la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas y, a este respecto, destaca la necesidad de excluir esos crímenes, siempre que sea viable, de las disposiciones de amnistía[...]*

2000

2008

## Resolución 1820

*Señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto al genocidio, [...] hace un llamamiento a los Estados Miembros para que cumplan con su obligación de enjuiciar a las personas responsables de tales actos, y garanticen que todas las víctimas de la violencia sexual, particularmente las mujeres y las niñas, disfruten en pie de igualdad de la protección de la ley y del acceso a la justicia, y subraya la importancia de poner fin a la impunidad por esos actos*

## Resolución 2122

*[R]econociendo, a este respecto, que debe hacerse más para asegurar que las medidas de justicia de transición aborden toda la gama de vulneraciones y abusos de los derechos humanos de las mujeres, y los particulares efectos que tienen tales vulneraciones y abusos en las mujeres y las niñas, así como el desplazamiento forzado, las desapariciones forzadas y la destrucción de infraestructura civil*

2013

## Resolución 2122

*[R]econociendo [...] que debe hacerse más para asegurar que las medidas de justicia de transición aborden toda la gama de vulneraciones y abusos de los derechos humanos de las mujeres, y los particulares efectos que tienen tales vulneraciones y abusos en las mujeres y las niñas*

Actualmente existe un debate en los círculos académicos y entre los y las profesionales que se ocupan de los derechos humanos acerca de la naturaleza y la calidad de la justicia en las situaciones de conflicto armado. Hay quien opina que debería darse prioridad a la justicia individual, castigando a los agresores y creando un sistema de disuasión para que tales actos no se repitan. De acuerdo con otra línea de opinión, la justicia debe verse en última instancia desde la perspectiva de la comunidad en su conjunto, y considerar que los mecanismos y procesos judiciales, además de ofrecer recursos a los particulares, también ayudan a las sociedades a recuperarse de vulneraciones pasadas y a avanzar hacia una paz duradera.

Las consultas celebradas en todo el mundo indicaron con toda claridad que la justicia individual es esencial para todas las mujeres agredidas. Estas tienen una profunda sensación de agravio y se sienten ofendidas y, a menudo, inseguras por la impunidad de la que gozan los agresores en determinadas situaciones después de una guerra. Por ejemplo, tras un ensayo del sistema gacaca realizado en Rwanda, en cuyo marco se mantuvieron encuentros entre las víctimas y sus agresores pero se les permitió regresar para vivir en las mismas comunidades, una mujer preguntó llena de ira: "Entonces, ¿quieren que regrese y me convierta en vecina del hombre que me violó y asesinó a mi esposo y a mis hijos?" Para las mujeres como esta, la justicia individual es muy importante y necesaria, y debe formar parte de cualquier marco judicial que se ocupe de las situaciones de conflicto.

Al mismo tiempo, en las consultas celebradas de cara a la elaboración del Estudio Mundial en todo el planeta, pocos temas resonaron con un carácter más universal que las demandas de las mujeres de que la justicia se trate como una esfera inseparable de las preocupaciones globales relativas al bienestar de sus comunidades. Para las mujeres, cuyas experiencias de violencia guardan una relación directa con la desigualdad que sufren, la justicia tiene tanto que ver con la gestión del pasado como con la garantía de un futuro mejor que incluya la seguridad de que la violencia no se repita.

## MÁS ENJUICIAMIENTOS Y MENOS IMPUNIDAD

En respuesta a las atrocidades cometidas en Rwanda y en la ex Yugoslavia, se crearon dos Tribunales Penales Internacionales en el decenio de 1990 (el Tribunal Penal Internacional para Rwanda y el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, respectivamente), que han contribuido a un significativo desarrollo del derecho internacional sobre delitos de género. Los estatutos por los que se regían estos tribunales incluían la primera formulación explícita de la violación como delito contra la humanidad que debe ser enjuiciado,

> "El reducido índice de enjuiciamiento de los delitos de violencia sexual, el bajo número de procedimientos judiciales internacionales contra estos crímenes y la dimensión mundial de los delitos de violencia sexista, sobre todo en situaciones de conflicto armado, continúan dejando un margen tan amplio para la impunidad que se han convertido en el centro de atención de varias resoluciones del Consejo de Seguridad."
>
> **Sra. Jane Adong Anywar**
> Iniciativas de Mujeres por una Justicia de Género, debate abierto del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la violencia sexual en los conflictos, 2013

y la jurisprudencia que han generado ha garantizado reparaciones pioneras para los delitos cometidos contra las mujeres. Varios casos seminales tratados en ambos Tribunales Penales Internacionales, así como en el Tribunal Especial para Sierra Leona, han ampliado el ámbito de aplicación del derecho internacional a la violencia sexual, estableciendo una serie de principios clave como: que la violación puede ser un instrumento de genocidio[2]; que la violencia sexual puede ser una consecuencia previsible de otras vulneraciones cometidas en tiempos de guerra[3]; y que el matrimonio forzado puede constituir un delito contra la humanidad[4]. Además, la jurisprudencia de los tribunales definió los componentes de la violación como crímenes de guerra y delitos contra la humanidad, la violación como tortura y esclavitud, y delimitó los "atentados contra la dignidad".

Puede que el avance más significativo que se ha producido en esta área en los últimos 15 años sea la adopción del Estatuto de Roma, por el que se creó la Corte Penal Internacional (CPI). Dicho Estatuto brinda además el marco jurídico más progresista y exhaustivo hasta la fecha sobre los delitos de género. El Estatuto de Roma codificó los avances anteriores y fue más allá, reconociendo explícitamente la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado y la esterilización forzada, junto con otras formas de violencia sexual, como crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y actos constitutivos de genocidio. Con 123 Estados partes en el Estatuto de Roma, que representan a más del 60% de las naciones de todo el mundo, la CPI representa una solución compartida para superar las fronteras nacionales y crear un sistema judicial común, que concede una prioridad evidente a la rendición de cuentas por los delitos sexuales y de género[5].

## EL OBJETIVO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL: GARANTIZAR LA JUSTICIA PARA LOS DELITOS SEXUALES Y DE GÉNERO

Aprendiendo de las experiencias de los tribunales anteriores, la CPI ha destacado los procedimientos necesarios para asegurar un adecuado tratamiento de los delitos de género. La Oficina del Fiscal, uno de los cuatro órganos de los que se compone la Corte, tiene las obligaciones específicas de adoptar las medidas apropiadas para proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la privacidad de las víctimas y de las y los testigos, investigar los delitos de violencia sexual y de género y designar asesores y asesoras especializados en esta materia[6].

Una de las innovaciones más relevantes del Estatuto de Roma fue la introducción de la participación de las víctimas en los procedimientos judiciales. Esto proporcionó a las víctimas una plataforma concreta para ser reconocidas formalmente por la CPI, participar en el proceso jurídico y expresar sus puntos de vista y sus intereses a través de un(a) representante legal. Con el fin de garantizar la protección de las víctimas y de los y las testigos, las vistas pueden celebrarse a puerta cerrada y la Corte está facultada para ordenar el uso de seudónimos, la supresión de los nombres de las actas públicas y la prestación de testimonio no presencial, incluido el uso de tecnologías que permitan alterar las imágenes o las voces[7]. Otras disposiciones importantes requieren que el personal de la Dependencia de Víctimas y Testigos del Registro, que es la responsable de la protección y el bienestar de los y las testigos, tenga conocimientos especializados sobre los traumas relacionados con la violencia sexual[8].

El Estatuto de Roma establece asimismo reparaciones para las víctimas, sea a través de pagos realizados directamente por la persona condenada o bien mediante el Fondo Fiduciario de la CPI para las Víctimas, el primero de esta naturaleza. Desde 2008, el Fondo Fiduciario para las Víctimas ha prestado apoyo a más de 110.000 víctimas de delitos sometidos a la jurisdicción de la Corte, incluidas decenas de miles de supervivientes de violencia de género, a través de la rehabilitación física y psicológica y de ayuda material[9].

Si bien está claro que ya existen marcos para garantizar la justicia a las víctimas de delitos de violencia sexual y de género, su aplicación práctica dista de ser plena. En seis de las nueve situaciones investigadas por la CPI se presentaron cargos por delitos de género, así como en 14 de los 19 asuntos relacionados con delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Sin embargo, ninguna de las tres sentencias que ha dictado la Corte hasta el momento incluye una condena por este tipo de delitos. Para abordar este tema, la Oficina del Fiscal publicó en 2014 un documento de política sobre delitos sexuales

*Si bien está claro que ya existen marcos para garantizar la justicia a las víctimas de delitos de violencia sexual y de género, su aplicación práctica dista de ser plena.*

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Violencia sexual: algunos hallazgos recientes

Las iniciativas internacionales, regionales y nacionales sobre la violencia sexual, su prevención y enjuiciamiento han conducido asimismo a una intensa labor de investigación académica sobre la violencia sexual en situaciones de conflicto. Pese a que buena parte de estas investigaciones señalan deficiencias en la implementación, el trabajo reciente desarrollado en el campo de las ciencias sociales se ha centrado en las dinámicas grupales, que son un factor fundamental para que se cometan actos de violencia sexual durante un conflicto. Las entrevistas realizadas a ex combatientes que habían participado en actos de violencia parecen sugerir que la actitud e influencia de las y los líderes de las fuerzas armadas y de los grupos armados es un aspecto clave de la violencia sexual durante los conflictos[10]. Otras investigaciones similares apuntan al hecho de que las dinámicas internas al grupo son percibidas por el personal ex combatiente como una de las principales causas, si no la más importante, de la violencia sexual en las situaciones de conflicto y del comportamiento de los y las combatientes antes sus pares[11]. Como resultado de ello, incluso ha habido mujeres que han participado en actos de violencia sexual contra otras mujeres. Estos resultados de las investigaciones llevadas a cabo desde 2006 subrayan aún más la necesidad de utilizar la rendición de cuentas, el enjuiciamiento y la disuasión como instrumentos importantes para luchar contra los comportamientos criminales de los diferentes grupos y sus líderes.

y de género, en el que manifestaba su compromiso de enjuiciar estos crímenes. Este documento marca un importante cambio en los métodos de la Fiscalía hacia la adopción de un enfoque sensible al género con respecto a la labor de enjuiciamiento, lo que debería permitir a este órgano contemplar mejor la amplia variedad de delitos de violencia sexual y de género.

## REPRESENTACIÓN DE MUJERES ENTRE EL PERSONAL DE LA CPI EN TODOS LOS NIVELES

Garantizar que las mujeres estén representadas entre el personal judicial, incluso en puestos de alta responsabilidad, puede ser un medio muy importante para conseguir que los tribunales sean más accesibles para las mujeres. Entre 1993 y 2004, en todos los asuntos presentados ante el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia que dieron lugar a una reparación significativa por delitos de violencia sexual, perpetrados tanto contra mujeres como contra hombres, había juezas en el tribunal[12]. El asunto de Akayesu, atendido por el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, que representó la primera ocasión en que se condenó a un acusado de violación como instrumento de genocidio y como crimen contra la humanidad, inicialmente fue a juicio sin cargos o pruebas de violencia sexual, y el fiscal afirmaba que era imposible probar la violación porque las mujeres no la mencionaban[13]. Solo gracias a la labor de promoción de la sociedad civil nacional e internacional de mujeres —y, en particular, a los esfuerzos de la única magistrada presente en el tribunal[14]— se modificó el pliego de cargos para incluir estos delitos tras las pruebas que emergieron durante la fase testifical. Pese a que no cabe suponer que las juezas y el personal judicial femenino vayan a aportar necesariamente a su trabajo una perspectiva de género en favor de los derechos de las mujeres, en la práctica tienen mayores probabilidades de hacerlo que sus homólogos masculinos. Esto demuestra la importancia de aplicar el marco sobre las mujeres, la paz y la seguridad a la igualdad de participación de las mujeres en todas las iniciativas judiciales.

En octubre de 2012 se invitó al Tribunal Especial para Sierra Leona a informar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre los avances realizados hacia la conclusión de su mandato. **Por primera vez en la historia de los tribunales y las cortes internacionales, todos los principales dirigentes de la Corte eran en aquel momento mujeres —la presidenta, la secretaria, la fiscal y la abogada defensora—, lo que constituye uno de los símbolos más claros de la promoción de las mujeres a puestos de liderazgo.** Desde el punto de vista institucional, la CPI persigue la paridad de género en su

*Pese a que no cabe suponer que las juezas y el personal judicial femenino vayan a aportar necesariamente a su trabajo una perspectiva de género en favor de los derechos de las mujeres, en la práctica tienen mayores probabilidades de hacerlo que sus homólogos masculinos.*

plantilla; esto incluye garantizar una representación justa de jueces y juezas, en la Oficina del Fiscal y entre el personal de secretaría, así como reconocer la necesidad de incluir jueces y juezas con experiencia jurídica en el ámbito de la violencia contra las mujeres y los niños y niñas. La composición actual de la CPI refleja estas aspiraciones relativas al género: las mujeres ocupan actualmente un 47,9% de los puestos de plantilla, incluidos cargos de alta responsabilidad como el de Fiscal, y 10 de los 18 jueces con los que cuenta la Corte son mujeres[15]. Además, varias mujeres han sido nombradas para altos cargos, como el de presidenta de la CPI, vicepresidenta de la Corte, Fiscal jefe y Asesora Especial del Fiscal en Cuestiones de Género.

## COMPLEMENTARIEDAD Y ENJUICIAMIENTOS A ESCALA NACIONAL

Uno de los principios fundamentales de la CPI es su establecimiento como órgano jurisdiccional de último recurso, centrado en fomentar las capacidades judiciales nacionales y en atender exclusivamente los asuntos penales más excepcionales. En los últimos años, varios Estados partes en el Estatuto de Roma han modificado sus códigos penales con objeto de tipificar como delito una amplia variedad de violaciones de género, en consonancia con sus obligaciones de incorporar el Estatuto a sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales. Una investigación llevada a cabo en 2014, en cuyo marco se hizo un seguimiento de la ratificación del Estatuto de Roma por parte de los Estados, llegó a la conclusión de que, de los 122 Estados partes analizados, 95 habían introducido leyes nacionales posteriores que abordaban la violencia contra las mujeres (aunque no necesariamente delitos relacionados con el derecho internacional). Esto sugiere un posible efecto de cascada, por el cual las normas internacionales se estarían traduciendo y aplicando en la esfera nacional[16].

A medida que el derecho internacional ha ido evolucionando, se ha avanzado en el enjuiciamiento nacional de la violencia sexual como delito internacional. Durante el conflicto armado que se vivió en Guatemala, las mujeres indígenas de la aldea de Sepur Zarco sufrieron esclavitud sexual y doméstica durante cinco años en un destacamento militar. En 2011, las mujeres de Sepur Zarco, con el apoyo de dos organizaciones guatemaltecas dedicadas a la defensa de los derechos humanos, interpusieron la primera demanda judicial registrada en el sistema de justicia de Guatemala por los delitos de violencia sexual cometidos durante el conflicto que afectó a aquel país, en un caso que pone de manifiesto el recurso a la violación como arma de guerra y de genocidio por parte de las fuerzas armadas[17]. Los tribunales colombianos también se basan cada vez más en la jurisprudencia internacional en los asuntos nacionales relacionados con la violencia sexual. Por ejemplo, Clodomiro y César Niño Balaguera fueron dos ex paramilitares acusados de secuestrar, violar y torturar a una mujer. En noviembre de 2014, la sala de lo penal del Tribunal Supremo del país derogó una sentencia dictada por un tribunal de rango inferior, en la que no se dictaminaba que el cargo por violación suponía un crimen de guerra. Al llegar a la conclusión de que la violación estaba estrechamente relacionada con el conflicto y, por tanto, constituía un crimen de guerra, la sala se basó ampliamente en las resoluciones del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia. El tribunal condenó a ambos acusados por su delito e incrementó las penas impuestas[18].

En países como Croacia, la República Democrática

*A medida que el derecho internacional ha ido evolucionando, se ha avanzado en el enjuiciamiento nacional de la violencia sexual como delito internacional.*

"La violencia sexual es un problema relacionado con la participación [...]; las personas afectadas por la violencia sexual o que tienen miedo de sufrirla tienen menos capacidad para participar en los procesos políticos y gozan de menor acceso al sistema judicial. Los Estados Miembros deben incrementar el número de mujeres en el poder judicial [...] como medio para aumentar el acceso de las mujeres a la justicia."

Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, declaración del Consejo de Seguridad durante el debate abierto sobre las mujeres, la paz y la seguridad celebrado en 2008

del Congo, Liberia, Serbia y Uganda se han creado salas o tribunales especiales para atender delitos relacionados con situaciones de conflicto, y también se han establecido dependencias de investigación y enjuiciamiento especializadas en violencia sexual y de género[19]. Los enjuiciamientos de esta naturaleza obligan a las jurisdicciones nacionales a contar con capacidad para investigar y enjuiciar la violencia sexual y de género como delitos internacionales, un esfuerzo al que actualmente contribuye un creciente número de agentes internacionales. Por ejemplo, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) apoya las investigaciones militares nacionales y el enjuiciamiento de vulneraciones graves a través de Células de Apoyo a la Fiscalía[20]. La MONUSCO, el PNUD y el ACNUDH, en consulta con la sociedad civil y con otras entidades asociadas, colabora con la Oficina del Fiscal de la CPI para capacitar a las y los funcionarios congoleños en la investigación y el enjuiciamiento de la violencia sexual y de género; prestar apoyo a las misiones de investigación; reforzar el control judicial; llevar a cabo actividades de difusión y concienciación, e implantar un sistema de protección de testigos[21]. Estas iniciativas se han traducido en un incremento del número de condenas[22].

Tales actuaciones representan pasos positivos para cambiar la cultura de impunidad en relación con los delitos de violencia sexual, así como para reconocer la utilización de la violencia sexual y de género como una táctica empleada en situaciones de conflicto. Además, muestran el efecto catalizador que pueden ejercer los marcos internacionales sobre la rendición de cuentas a escala nacional. Sin embargo, el número real de enjuiciamientos nacionales de delitos de violencia sexual y de género sigue siendo inferior al de delitos cometidos, y se necesita urgentemente una mayor experiencia, financiación, apoyo a la capacidad y voluntad política para garantizar que estos crímenes dejen de quedar ocultos bajo un manto de silencio y gocen de impunidad.

**En última instancia, el pleno progreso del sistema judicial internacional y su potencial para ofrecer reparación a las víctimas no solo requerirá la adopción de definiciones de los delitos en el plano nacional, sino también la incorporación de toda la arquitectura del Estatuto de Roma a los ordenamientos jurídicos nacionales.** De ese modo se garantizará que los Estados dispongan de un marco exhaustivo para investigar y enjuiciar los crímenes de violencia sexual y de género como delitos internacionales, de procedimientos específicos de apoyo a las víctimas y testigos respaldados por recursos adecuados para su aplicación así como de disposiciones que establezcan las reparaciones necesarias. Cada uno de estos componentes influye de forma significativa en el acceso de las mujeres a la justicia, y todos ellos están recogidos en el Estatuto de Roma, pero a menudo son ignorados en los debates más específicos sobre la complementariedad.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Iniciativas dirigidas a fortalecer la capacidad de las jurisdicciones nacionales

#### Utilización de la tecnología para reforzar los esfuerzos de la justicia en asuntos de violencia sexual y de género relacionada con los conflictos

Las nuevas tecnologías están ayudando a detectar vulneraciones en situaciones de conflicto y a recabar mejor datos desglosados para probar delitos de violencia sexual y de género. A modo de ejemplo, la organización Physicians for Human Rights (PHR) está desarrollando actualmente MediCapt, una aplicación para dispositivos móviles que el personal sanitario puede utilizar para digitalizar la información médica estándar mientras lleva a cabo una revisión médica a una persona superviviente de la violencia sexual, con el fin de usar dicha información como prueba ante los tribunales[23]. Si bien la finalidad principal de MediCapt es ayudar al enjuiciamiento de la violencia sexual a escala nacional, esta tecnología permite obtener también metadatos geoespaciales, posibilitando de ese modo un seguimiento e identificación en tiempo real de los casos de violencia sexual, el cálculo de tendencias y, en última instancia, puede servir de ayuda en las investigaciones de delitos masivos[24]. Las

herramientas cartográficas, como KoBo Toolbox, también pueden resultar útiles para obtener datos que describan tendencias en las violaciones de los derechos humanos relacionadas con los conflictos.[25]

**Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos**

El Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos, creado en virtud de la resolución 1888 (2009) del Consejo de Seguridad, ha concentrado sus esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad del estado de derecho y de los agentes judiciales nacionales, incluso en áreas especializadas de la investigación y el enjuiciamiento penales; la obtención, análisis y conservación de pruebas; la investigación y enjuiciamiento del sistema judicial militar; la reforma del derecho penal y procesal; la protección de las víctimas, testigos y funcionarios y funcionarias judiciales; los sistemas y órganos de supervisión del sector de la seguridad; y las reparaciones[26].

A modo de ejemplos clave del trabajo de este Equipo de Expertos cabe citar los siguientes:

- En la República Democrática del Congo, en estrecha colaboración con el sistema de las Naciones Unidas en el país, el Equipo de Expertos apoyó las investigaciones y enjuiciamientos llevados a cabo por parte de los magistrados y tribunales móviles militares, y ayudó a las autoridades nacionales a elaborar un plan de aplicación del comunicado conjunto sobre la lucha contra la violencia sexual en los conflictos firmado por el Gobierno y las Naciones Unidas en marzo de 2013.
- Como resultado de la asistencia técnica prestada por el Equipo de Expertos al pleno de la magistratura guineana, 12 mandos militares, incluidos altos mandos, y un gendarme fueron procesados por delitos (incluso de violencia sexual) presuntamente cometidos durante los sucesos producidos el 28 de septiembre de 2009[27]. Un especialista judicial desplegado por el Equipo de Expertos sigue asistiendo al pleno en sus investigaciones y en sus labores de reunión de pruebas.

El Equipo de Expertos ha trabajado con el Centro de Capacitación sobre Violencia Sexual de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), ubicado en Kampala, en la capacitación del personal policial de los países de la CIRGL sobre el uso de pruebas forenses.

**Lista de especialistas en materia de justicia en casos de violencia sexual y de género elaborada por la iniciativa Justice Rapide Response y ONU Mujeres**

Las sensibilidades únicas que rodean a los delitos de violencia sexual y de género y la extrema vulnerabilidad de sus víctimas implica la necesidad de contar con conocimientos especializados en la materia, incluso en lo que se refiere a métodos de recopilación de información que "no causen más daño". Esto incluye una capacitación especial en la realización de entrevistas a víctimas y testigos sin poner en peligro su seguridad, privacidad y dignidad, así como la adquisición de aptitudes relacionadas con una correcta documentación y almacenamiento de las pruebas para su utilización en procedimientos judiciales nacionales o internacionales. Además, es preciso que estos conocimientos especializados estén disponibles de forma rápida, en cuestión de semanas o incluso días, con el fin de maximizar sus efectos en las situaciones en las que se empleen.

ONU Mujeres y la iniciativa Justice Rapid Response (JRR), una lista de especialistas intergubernamental, han desarrollado una iniciativa junto con el Institute for International Criminal Investigations dirigida a capacitar a especialistas en la investigación de casos de violencia sexual y de género como delitos internacionales, e incluir a los y las especialistas formados en una lista de especialistas en materia de justicia en casos de violencia sexual y de género integrada por personas que están disponibles para su despliegue en los mecanismos de justicia internacionales y nacionales. Hasta el momento, ONU Mujeres, en estrecha colaboración con el ACNUDH, ha desplegado investigadores e investigadoras de la violencia sexual y de género incluidos en la lista conjunta en todas las comisiones de investigación de las Naciones Unidas creadas desde 2009[28]. Puesto que ha aumentado la colaboración, así como el conocimiento y la visibilidad de este recurso específico, las solicitudes de despliegue de personal investigador también se han incrementado, de modo que la demanda de especialistas ya no se limita a las comisiones y misiones de investigación sino que llegan ya a la Corte Penal Internacional, a los mecanismos nacionales de rendición de cuentas, a los procesos nacionales de investigación de delitos relacionados con los conflictos y a apoyar los propios esfuerzos de las Naciones Unidas encaminados a mejorar los resultados de la rendición de cuentas.

## MÁS ALLÁ DEL ENJUICIAMIENTO: UNA AGENDA TRANSFORMADORA PARA LA JUSTICIA TRANSICIONAL

El apoyo a los mecanismos y procesos de justicia transicional no solo se ha convertido en un componente crucial de los esfuerzos dirigidos a fortalecer el estado de derecho después de un conflicto, sino en un rasgo característico de la recuperación post-conflicto y en un elemento integral de la agenda de consolidación de la paz. Basado en la premisa de que tras las vulneraciones masivas de los derechos humanos es necesario reconstruir el tejido social, la justicia transicional incluye todos los procesos y mecanismos asociados al intento de la sociedad por sobreponerse del legado de abusos de derechos humanos a gran escala. Estos pueden incluir mecanismos y procesos tanto judiciales como extrajudiciales, como reformas institucionales, enjuiciamientos, la búsqueda de la verdad, programas de reparaciones, justicia tradicional así como la investigación de los antecedentes de los funcionarios y las funcionarias.

Las pruebas que emergieron de las encuestas centradas en las actitudes y percepciones de la justicia transicional llevadas a cabo por la Iniciativa Humanitaria de Harvard a más de 30.000 personas en ocho zonas afectadas por conflictos a lo largo de varios años revelaban que las mujeres tendían a estar peor informadas y a denunciar unos menores niveles de acceso que los hombres a los mecanismos de justicia formal y tradicional[29]. Con estas encuestas —con las que se ha construido una de las bases de datos más amplias y exhaustivas sobre estos temas— se descubrió que no se puede dar por supuesta la existencia de diferencias de actitud y opinión basadas en el género en lo que se refiere a la justicia, y que el significado del concepto de justicia depende del contexto. Este último factor tenía un peso muy importante en el modo en que las mujeres priorizaban los diferentes mecanismos de justicia, por ejemplo. Según las encuestas, en algunos países las mujeres se mostraban más favorables que los hombres a la rendición de cuentas y la búsqueda de la verdad, y a los mecanismos de justicia formal frente a la justicia tradicional. En otros países sucedía lo contrario. Esto subraya la importancia crucial de celebrar consultas amplias con las mujeres y las comunidades, incluso a través de sondeos de opinión en las etapas iniciales de cualquier proceso de diseño de justicia transicional[30].

*No se puede dar por supuesta la existencia de diferencias basadas en el género en cuanto a las actitudes y opiniones sobre la justicia, y el significado del concepto de justicia depende de cada contexto.*

"No basta con ofrecer justicia y castigar a los agresores; muchas mujeres quieren reparaciones y rehabilitación. De lo contrario, las mujeres no podrán salir adelante."

Participante en la consulta con la sociedad civil del Nepal para el Estudio Mundial

## LIMITACIONES DE LOS MECANISMOS DE JUSTICIA TRANSICIONAL: LA EXCLUSIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE LAS MUJERES

A lo largo de los últimos 15 años han proliferado los mecanismos de justicia transicional, sobre todo tribunales penales comisiones de la verdad, que han prometido exigir responsabilidades a los autores de delitos y reparaciones para las víctimas. En la actualidad surgen muchos mecanismos de este tipo como consecuencia de las negociaciones entre las facciones en conflicto dirigidas a poner fin a este. Sin embargo, las guerras y la negociación de los acuerdos de paz han sido y continúan siendo asuntos predominantemente masculinizados. La exclusión de las mujeres de las negociaciones de paz y, de forma más general, de la adopción de decisiones relacionadas con la paz y la seguridad, afecta negativamente al diseño de los mecanismos de justicia post-conflicto. Como resultado de ello, hasta el momento muchos de estos mecanismos

han prestado una atención limitada a las experiencias de conflicto de las mujeres, a sus prioridades y necesidades, así como a la importancia de las desigualdades y sesgos de género omnipresentes, que limitan la participación de la mujer en todos los niveles y etapas de la transición posterior a un conflicto.

El corto alcance de los mecanismos de justicia transicional —que a menudo no abordan las desigualdades y vulnerabilidades estructurales creadas por los sistemas bélicos o los regímenes represivos, que afectan a las mujeres de manera desproporcionada en comparación con los hombres— tiene profundas consecuencias desde el punto de vista de los derechos humanos. Por ejemplo, las vulneraciones de los derechos en las que se han centrado invariablemente los mecanismos de justicia transicional son las violaciones de los derechos civiles y políticos, a los que se otorga mayor prioridad que a la integridad física o la libertad personal[31]. Si bien estas vulneraciones incluyen algunos de los daños que sufren las mujeres, se pasa por alto el hecho de que, a menudo, las mujeres y las niñas no disfrutan de las condiciones que hacen posible el ejercicio de los derechos civiles y políticos, así como su desproporcionada experiencia de violaciones de los derechos socioeconómicos.

Además, el corto alcance de los mecanismos de justicia transicional hace que estos no aborden las desigualdades y vulnerabilidades estructurales creadas por los sistemas bélicos o los regímenes represivos, que afectan a las mujeres de manera desproporcionada en comparación con los hombres y tiene profundas consecuencias desde el punto de vista de los derechos humanos. El mandato y el alcance de los mecanismos de justicia transicional revisten hoy una importancia especial, pues estamos siendo testigos de ataques directos a los derechos de las mujeres y las niñas por parte de grupos extremistas, incluido el uso de la violencia sexual como táctica terrorista, pero también de ataques a todos los derechos de las mujeres, desde el derecho a la educación hasta el derecho a la atención de la salud, a la vida familiar y a la participación en la vida pública. La documentación, justicia y rendición de cuentas por estos crímenes deben otorgar igualmente a los derechos de las mujeres un lugar central en la respuesta a ellos.

*El mandato y el alcance de los mecanismos de justicia transicional revisten hoy una importancia especial, pues estamos siendo testigos de ataques directos a los derechos de las mujeres y las niñas por parte de grupos extremistas.*

El delito de desaparición forzada pone de relieve el sesgo de género en la determinación de los daños priorizados por los mecanismos de justicia transicional. Pese a que no existen datos precisos, según el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, la inmensa mayoría de los casos de desaparición denunciados corresponden a hombres[32]. Sin embargo, las mujeres representan la mayoría de los familiares que quedan atrás, y en contextos en los que existen desigualdades de género previas, estas sufren una mayor discriminación social y económica como consecuencia de la pérdida de un familiar masculino, o agravada por dicha pérdida[33]. Una investigación reciente sobre el efecto que ejercieron sobre las mujeres las desapariciones forzadas ocurridas durante la guerra civil del Líbano (1975-1990) revela problemas jurídicos, financieros y emocionales extremos. La falta de reconocimiento por parte del Líbano de la condición jurídica de las personas desaparecidas creó obstáculos para acceder a las cuentas bancarias, que estaban a nombre de los esposos; para obtener documentos de identidad para los hijos e hijas; para resolver los problemas relacionados con la custodia de los y las menores; para reclamar las herencias; para volver a contraer matrimonio, y para transferir la propiedad del esposo a otro familiar[34]. Tales experiencias de discriminación y marginación sistemáticas pasan desapercibidas a los mecanismos de justicia transicional debido a su enfoque centrado en las vulneraciones de los derechos, y por supuesto quedan sin reparación.

## BÚSQUEDA DE LA VERDAD

Las comisiones de la verdad ofrecen un valioso potencial para transformar las relaciones de género después de un conflicto. Dichas comisiones pueden ofrecer una oportunidad extraordinaria para poner de manifiesto los abusos hasta entonces ignorados e investigar las condiciones que posibilitan las vulneraciones basadas en el género; además, proporcionan un foro para que las víctimas y supervivientes compartan sus experiencias durante el conflicto, recomiendan reformas institucionales y disponen reparaciones. Pese a que las comisiones de la verdad no han liberado aún todo su potencial transformador, se han producido avances notables en cuanto a su sensibilidad a las cuestiones de género

desde la adopción de la resolución 1325. Cabe destacar que van surgiendo ejemplos de comisiones de la verdad que demuestran que el mandato y el alcance de la justicia transicional pueden ampliarse para abordar todas las vulneraciones que experimentan las mujeres durante un conflicto.

En los últimos 15 años, las comisiones de la verdad del Perú (2001-2003)[35], Timor-Leste (2001-2006) y Sierra Leona (2002-2004) han sido pioneras en la integración de la perspectiva de género en su trabajo. La Comisión de la Verdad y Reconciliación peruana fue la primera que reconoció plenamente la violencia sexual, y asumió el compromiso de transversalizar la cuestión del género en los procedimientos bajo la supervisión de una dependencia especial de género. La Comisión para la Verdad, la Acogida y la Reconciliación (CVAR) de Timor-Leste goza de reconocimiento como uno de los mejores ejemplos de incorporación del género en una comisión de la verdad hasta la fecha[36]. La dependencia de género de la Comisión participaba en una amplia variedad de áreas, desde la toma de declaraciones hasta vistas públicas, y sus audiencias a las víctimas le permitían examinar la violencia sexual y las vulneraciones de los derechos socioeconómicos de las mujeres. Así queda reflejado en el informe final de esta Comisión, que demuestra que el desplazamiento forzado provocó diversos daños a las mujeres, desde la inanición hasta una vulnerabilidad exacerbada a sufrir abusos sexuales[37].

El marco de la Comisión de la Verdad y la Dignidad tunecina (CVD) representa otro ejemplo de avance. La CVD, creada en virtud de la Ley de justicia transicional de Túnez, aborda las violaciones de los derechos económicos y sociales, incluida la corrupción y las desapariciones, así como de los derechos civiles y políticos, y tiene el mandato de desarrollar un amplio programa de reparaciones individuales y colectivas para las víctimas[38]. El concepto de "víctima" no incluye únicamente a una persona que haya sufrido un daño, sino también a grupos y familiares así como a "toda región que haya quedado marginada o haya sufrido una exclusión sistemática"[39]. La capacidad de la Comisión para considerar víctimas grupales así como para contemplar vulneraciones socioeconómicas ofrece un marco que le permite abordar el contexto estructural que provoca que las mujeres sean vulnerables a la violencia, lo que tiene un efecto transformador.

A menudo se necesitan medidas específicas para garantizar la plena participación de las mujeres en los procesos de búsqueda de la verdad. Dichas medidas pueden incluir cuotas para la representación de mujeres en puestos de liderazgo, así como políticas y procedimientos dirigidos a proteger la seguridad y la dignidad de las víctimas y de las y los testigos, con el fin de alentarles a denunciar o a testificar, según el caso. Otras medidas incluyen compensaciones por las restricciones de tiempo y movilidad, como el reembolso de los gastos de desplazamiento y cuidado infantil; disposiciones para garantizar que los procesos de difusión e información se lleven a cabo en las lenguas locales; y, si es necesario, la provisión de documentos de identidad. La Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación (CVJR) de Kenya, por ejemplo, celebró 39 audiencias separadas para las mujeres en todo el país[40], prestó servicios de traducción y asumió los gastos de transporte y cuidado infantil cuando era necesario para facilitar la asistencia de dichas mujeres. La CVJR contrató asimismo los servicios de asesores y asesoras psicosociales antes, durante y después de las citadas audiencias.

En algunas circunstancias en las que las mujeres no se sienten cómodas por acudir a prestar testimonio, puede ser necesario adoptar enfoques alternativos. En Timor-Leste, la CVJR se esforzó por compensar la insuficiente cantidad de declaraciones de mujeres; dichos esfuerzos incluyeron la realización de entrevistas en profundidad y la elaboración de relatos monográficos sobre 200 mujeres supervivientes, que proporcionaron numerosas narraciones orales sobre sus experiencias[41]. En Liberia, en lugar de tener que testificar en persona, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, organismo predecesor de ONU Mujeres) organizó reuniones entre pares en las comunidades afectadas, en las que las mujeres tenían la oportunidad de poner en común sus experiencias y conseguir que quedaran documentadas[42]. En este contexto, las asociaciones con grupos de la sociedad civil de mujeres pueden contribuir significativamente a apoyar la capacidad de una comisión de la verdad para abordar las cuestiones de género, así como dotarlas de una mayor legitimidad.

El informe final y las recomendaciones de una comisión de la verdad pueden proporcionar una hoja de ruta muy importante para acometer reformas sociales con perspectiva de género. Las recomendaciones de la CVR de Sierra Leona incluían reformas jurídicas e institucionales específicas de género, como la derogación de todas las leyes discriminatorias, la promulgación de leyes progresistas desde el punto de vista del género y la garantía de que al menos un 30% del total de candidatos electorales sean mujeres. Como resultado directo de las recomendaciones de la comisión de la verdad, el Parlamento aprobó tres leyes relativas a los derechos de las mujeres, en las que se abordaban aspectos clave de la desigualdad de género. Sin embargo, hasta la comisión de la verdad mejor diseñada tendrá un escaso impacto si no hay voluntad política de aplicar sus recomendaciones.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Iniciativas alternativas para la búsqueda de la verdad

Las comisiones nacionales u oficiales de la verdad no son los únicos mecanismos disponibles para buscar la verdad después de un conflicto. Las mujeres y sus organizaciones han estado a menudo en primera línea en el diseño y la ejecución de iniciativas informales o alternativas de búsqueda de la verdad, sobre todo cuando los procesos oficiales han ignorado sus necesidades y las de sus comunidades. Por ejemplo, la Asociación de Mujeres de Prijedor Izvor, en Bosnia y Herzegovina, dedicó 14 años a la creación de un catálogo de cada persona asesinada en el municipio de Prijedor entre 1992 y 1995. Dicho catálogo incluía fotografías e información básica acerca de cada una de esas personas[43].

Los tribunales de mujeres representan un ejemplo clave de organizaciones de mujeres que lideran y diseñan mecanismos de búsqueda de la verdad y de rendición de cuentas para garantizar el reconocimiento de las preocupaciones de las mujeres y promover la adopción de medidas por parte de las autoridades oficiales. Pese a que las resoluciones de estos tribunales no son vinculantes, ayudan a acabar con el silencio que rodea a la violencia de género y pueden presionar moralmente para que se reconozcan formalmente las vulneraciones de los derechos de las mujeres. Las organizaciones de la sociedad civil han creado docenas de tribunales en todo el mundo con temas que abarcan desde la violencia sexual hasta los derechos de las mujeres indígenas, pasando por los efectos que ejercen las políticas neoliberales sobre la desigualdad de género.

A continuación se destacan algunos de estos tribunales creados recientemente:

En mayo de 2015, cientos de mujeres procedentes de todos los rincones de la ex Yugoslavia se reunieron en un tribunal organizado por grupos de mujeres, una iniciativa que, por su propia naturaleza, contribuyó a salvar las brechas políticas y étnicas. El diseño de este tribunal fue el resultado de un proceso participativo en cuyo marco se consultó a las supervivientes y se consiguió que sintieran el tribunal como propio[44]. Las mujeres prestaron testimonio a lo largo de tres días, destacando la continuidad de la violencia antes, durante y después del conflicto, las consecuencias que había tenido la violencia de género sobre sus familias y sus comunidades, el clima de impunidad constante y la importancia de contar con redes sólidas de mujeres para superar las barreras de acceso a la justicia y la igualdad[45].

En diciembre de 2014, las personas supervivientes de violencia sexual en el conflicto armado del Nepal testificaron ante un tribunal de mujeres organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Nepal y convocado por las organizaciones de la sociedad civil de mujeres nepalíes[46]. Aquellas mujeres, la mayoría de las cuales nunca había narrado anteriormente en público sus experiencias, ofrecieron perturbadores relatos de violaciones, torturas y el posterior abandono que habían sufrido por parte de sus familias y comunidades. El jurado del tribunal, compuesto por especialistas en derechos humanos de ámbito regional e internacional, llegó a la conclusión de que se habían vulnerado la ley nepalí y el derecho internacional, y formuló un conjunto de recomendaciones de amplio alcance, incluida una recomendación de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos investigara urgentemente los asuntos en cuestión y adoptara todas las medidas necesarias para obtener justicia e incluir a las personas supervivientes en los programas nacionales de reparaciones[47].

En diciembre de 2011 se celebró una audiencia de mujeres en Camboya para analizar las experiencias de violencia sexual durante el régimen de Khmer Rouge, entre 1975 y 1979. El grupo de activistas de los derechos humanos que presidió la vista llegó a la conclusión de que las víctimas habían sufrido violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho penal internacional, por lo que la comunidad internacional debía ofrecerles compensaciones, incluso a través del sistema de justicia penal y la concesión de reparaciones, así como de garantías de que aquellas vulneraciones no volvieran a repetirse[48].

## COMISIONES Y MISIONES DE INVESTIGACIÓN

En los últimos 15 años, el número de comisiones y misiones de investigación creadas por las Naciones Unidas ha aumentado. Con frecuencia, una comisión de investigación representa para las Naciones Unidas la primera oportunidad para elaborar un registro histórico de vulneraciones graves de los derechos humanos. También puede allanar el camino para la adopción de medidas apropiadas de rendición de cuentas y de justicia post-conflicto, incluido el enjuiciamiento. Por ejemplo, la Comisión Internacional de Investigación para Darfur de las Naciones Unidas descubrió que los delitos cometidos en aquella región incluían la violación generalizada y sistemática y la violencia sexual, con unas dimensiones que podían ser constitutivas de delitos contra la humanidad. En vista de este y otros hallazgos, la Comisión de Investigación para Darfur condujo directamente al Consejo de Seguridad a remitir la situación en Darfur a la CPI[49]. El informe de la Comisión de Investigación para Guinea determinó que al menos 109 mujeres y niñas habían sufrido violaciones y otras formas de violencia sexual, y que esos delitos podían ser en sí mismos constitutivos de crímenes contra la humanidad. Varias de las personas designadas por la Comisión para Guinea como principales sospechosos fueron procesados por un tribunal nacional guineano —del que formaba parte el ex presidente Dadis Camara— ,lo que demuestra que estas comisiones pueden contribuir a proporcionar justicia a escala nacional para los delitos de violencia sexual y de género.

Dado el importante papel que desempeñan estos órganos de investigación a la hora de sentar las bases de los procesos de justicia transicional, el hecho de que adopten un enfoque específicamente centrado en la violencia sexual y de género puede contribuir sustancialmente a que las medidas de reparación, justicia y verdad tengan más en cuenta las cuestiones de género[50]. Desde 2009, todas las comisiones de investigación de las Naciones Unidas relacionadas con conflictos han incluido un asesor o asesora de género o un investigador o investigadora de la violencia sexual y de género, cedidos por ONU Mujeres al ACNUDH, como parte del equipo de investigación[51]. Estos y estas especialistas han destacado la naturaleza y el alcance de la violencia sexual y de género, y han garantizado que las consideraciones de género se aborden adecuadamente en las investigaciones y en el análisis de las vulneraciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Además, han intentado asegurar que las víctimas y testigos de la violencia sexual y de género sean entrevistadas sin sufrir mayores daños, y que la información relativa a los delitos de este tipo de violencia sea adecuadamente recopilada y documentada.

Es posible que el informe más sólido elaborado hasta la fecha desde la perspectiva de género sea el de la Comisión de Investigación para la República Popular Democrática de Corea (RPDC). El informe final de esta Comisión (que recibió en 2013 el mandato del Consejo de Derechos Humanos de investigar las graves violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos en el país) incluye una serie de conclusiones en relación con delitos específicos de género, así como un análisis de los efectos desde el punto de vista del género de los nueve ámbitos de violaciones de los derechos humanos que investigó la Comisión. Entre las vulneraciones específicas contra las mujeres que se documentaron cabe citar las siguientes: la discriminación generalizada por razón de género; la trata de mujeres y niñas; el aborto forzado y el infanticidio; la violencia sexual y unos marcados patrones étnicos y de género en las desapariciones forzadas[52]. En el informe se formula una serie de recomendaciones específicas de género al Estado norcoreano, que incluyen un llamamiento a la RDPC para que aborde las "causas estructurales que provocan que las mujeres sean vulnerables a dichas vulneraciones"[53]. Tras la publicación del informe en 2014, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad instaron a actuar para hacer frente a la grave situación de los derechos humanos en Corea del Norte, y varios países citaron en sus declaraciones las conclusiones del informe de la Comisión.

La Comisión de Investigación para la República Árabe Siria creada por el Consejo de Derechos Humanos en 2011 ha destacado a lo largo de los últimos cuatro años el papel prominente que ha desempeñado la violencia sexual y de género en el conflicto. Sus conclusiones recibieron una importante cobertura mediática y fueron señaladas a la atención del Consejo de Seguridad tanto por los propios miembros de la Comisión como por el Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos.

El Consejo de Derechos Humanos ha demostrado una voluntad creciente de incluir en las resoluciones por las que se crean estos órganos, sean comisiones o misiones de investigación, la CEDAW como marco rector de las investigaciones; una mención explícita a los delitos de violencia sexual y de género; y una redacción adecuada, tomada de los compromisos del Consejo de Seguridad en el ámbito de las mujeres y la paz y la seguridad, con el fin de garantizar una mayor coherencia y un planteamiento unificado. La misión de investigación recientemente designada "para mejorar los derechos

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Nota de orientación sobre la integración del género en las comisiones y misiones de investigación

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) está finalizando la elaboración de una nota de orientación sobre el fortalecimiento de la capacidad de las comisiones y misiones de investigación para abordar la violencia sexual y de género, mediante la incorporación de un análisis de género en sus investigaciones y la integración de la perspectiva de género en toda su labor.

Entre sus principales recomendaciones figuran las siguientes:

- Incluir específicamente la violencia sexual y de género y la discriminación de género en todos los mandatos de las comisiones y misiones de investigación.
- Integrar la perspectiva de género en todas las etapas del trabajo de una comisión o misión de investigación, incluida la preparación, la investigación, el análisis y la elaboración de informes.
- Garantizar el equilibrio de género en la composición de su plantilla, así como una evaluación de la sensibilidad al género en la selección de los miembros de las comisiones.
- Incluir tanto un asesor o asesora de género y un investigador o investigadora de la violencia sexual y de género en el equipo de secretaría desde el momento mismo de la creación de la comisión o misión de investigación hasta la conclusión de su informe.
- Impartir capacitación y organizar sesiones informativas para todo el personal investigador sobre investigación con perspectiva de género, incluidas las dimensiones de género de las vulneraciones de los derechos humanos y la vulnerabilidad específica que presentan las diferentes categorías de mujeres.
- Adoptar y aplicar procedimientos operativos estándar para la investigación de la violencia sexual de género, de conformidad con las normas internacionales.
- Garantizar que existen medidas de protección de testigos y de seguridad que sean adecuadas y sensibles al género.
- Integrar la investigación de los delitos de violencia sexual y de género en el plan y la estrategia de investigación globales, y llevar a cabo un ejercicio de identificación de conflictos que documente todas las vulneraciones experimentadas por las mujeres.
- Garantizar la coordinación y la colaboración con las entidades pertinentes de las Naciones Unidas, incluida ONU Mujeres, así como con las organizaciones de la sociedad civil de mujeres.
- Garantizar que el informe final incluya recomendaciones específicas sobre los delitos de violencia sexual y de género y sobre las dimensiones de género de las vulneraciones de los derechos humanos.

humanos, la rendición de cuentas y la reconciliación en Sudán del Sur"[54] señala que "las barreras que siguen obstaculizando la plena aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, de 31 de octubre de 2000, solo podrán eliminarse mediante un decidido compromiso con el empoderamiento, la participación y los derechos humanos de las mujeres, y mediante un liderazgo concertado, información y acciones coherentes y apoyo para consolidar la implicación de las mujeres en todos los niveles decisorios."[55] En el apartado en que solicita al ACNUDH que presente un informe al Consejo de Derechos Humanos, la resolución menciona expresamente la necesidad de incluir los actos de violencia sexual en dicho documento.

Resulta evidente que el hecho de que las comisiones y misiones de investigación cuenten con conocimientos especializados, con mandatos inclusivos y con la voluntad institucional de investigar las vulneraciones cometidas contra las mujeres y las niñas está afectando profundamente a la eficacia de estos órganos. Sin embargo, la aplicación de sus conclusiones no siempre alcanza el nivel deseable. A fin de garantizar que los hallazgos de estos órganos tengan un mayor reflejo en la acción, podría fomentarse el creciente intercambio de información a través de canales informales entre estas comisiones y misiones y el Consejo de Seguridad, sobre todo con objeto de aportar información para las deliberaciones y actuaciones específicas a cada país sobre la agenda del Consejo (véase el capítulo 11: *El Consejo de Seguridad*).

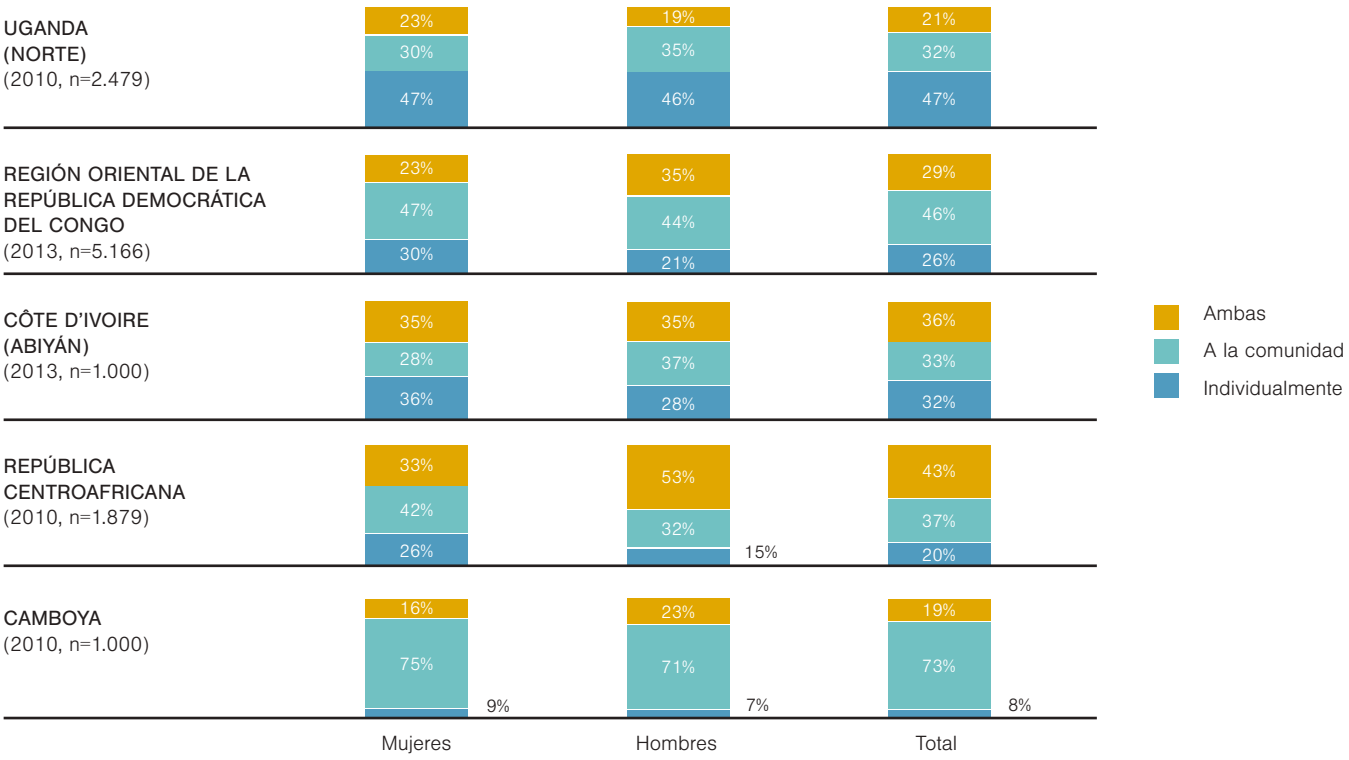
## REPARACIONES

Aunque los juicios penales y la búsqueda de la verdad son cruciales para combatir la impunidad y restaurar el estado de derecho, estos mecanismos no pueden materializar por sí solos la transformación social necesaria para garantizar que este tipo de vulneraciones no vuelvan a repetirse, para ofrecer las debidas reparaciones a las víctimas o para mitigar las consecuencias que tienen estos delitos para las personas supervivientes y sus comunidades. Con estos objetivos, las reparaciones amplias, sostenibles y transformadoras para las víctimas constituyen un derecho, pero también son un elemento central de la consolidación de la paz.

En su primera sentencia sobre el asunto Lubanga, la Corte Penal Internacional define de forma amplia el concepto de reparaciones[56]. Entre las medidas propuestas figuran la compensación económica, la restitución, las reparaciones colectivas, actos legislativos y administrativos, las peticiones de perdón y la memoria. Las reparaciones tienen una importancia especial para las mujeres, puesto que pueden suponer un reconocimiento de sus derechos como ciudadanas iguales, una medida de justicia, brindar recursos cruciales para la recuperación y contribuir a transformar las desigualdades de género subyacentes en las sociedades que se encuentran en situaciones post-conflicto[57]. Pese a su potencial, no obstante, las reparaciones son el mecanismo menos utilizado y al que menos financiación se destina después de un conflicto. En los casos en que se ha ejecutado este tipo de programas, con excesiva frecuencia han sido de naturaleza puntual, se han

> "Reparaciones transformadoras [...] significa devolución de tierras, unida a una redistribución de la tierra y al acceso al crédito y al desarrollo de capacidades; y también significa transformar esa tierra en una fuente de ingresos. 'Reparaciones transformadoras' implica proporcionar cirugía de la fístula a las supervivientes de violaciones, así como aptitudes generadoras de ingresos."
>
> **Phumzile Mlambo-Ngcuka,**
> Directora Ejecutiva de ONU Mujeres

**Porcentaje de personas encuestadas que manifestaron que, si se proporcionaran reparaciones, estas deberían abonarse individualmente, a la comunidad o ambas[58]**




demorado muchos años y se han llevado a cabo con escasas consultas, ofreciendo en última instancia un valor reparador escaso a las víctimas.

La necesidad de garantizar que se consulte a las mujeres y que estas puedan participar activamente en los procesos de reparación se destacó en el estudio de investigación (basado en encuestas) sobre la justicia transicional elaborado por la Iniciativa Humanitaria de Harvard, y no solo por el hecho de que el estudio revelara que las mujeres y los hombres tienen percepciones diferentes en lo que concierne a las reparaciones[59]. A modo de ejemplo, en Côte d'Ivoire, las mujeres tenían una probabilidad casi tres veces mayor que los hombres de mencionar las compensaciones económicas, mientras que en la República Centroafricana sucedía lo contrario. Las mujeres mencionaban por lo general la necesidad de recibir asesoramiento psicosocial con mayor frecuencia que los hombres, salvo en el norte de Uganda. Cuando se les preguntaba si las reparaciones deberían proporcionarse de forma individual, colectiva o ambas, las personas encuestadas mostraban generalmente una preferencia por las reparaciones colectivas. De nuevo, el norte de Uganda constituía la excepción. No obstante, es importante resaltar que en todos los países la proporción de mujeres que preferían las reparaciones individuales era superior a la de hombres que se inclinaban por este tipo de reparaciones[60]. Esto subraya la importancia de garantizar que se consulte a las mujeres y de que estas puedan participar activamente en los procesos de reparación.

A lo largo del último decenio, las políticas y la jurisprudencia han tendido a converger hacia la necesidad de que las reparaciones tengan un efecto transformador, sobre todo en relación con las mujeres y las niñas. La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha señalado que, puesto que la violencia perpetrada contra mujeres individuales suele alimentar los patrones de marginación preexistentes (y a menudo sistémicos), "dichas medidas [de reparación] deben vincular las reparaciones individuales y la transformación estructural"[61]. Sin embargo, son muy pocos los programas de reparaciones que guardan una correlación con las experiencias de las mujeres durante el conflicto, dejando de lado la reparación de la violencia reproductiva, por ejemplo —incluido el embarazo forzado, la esterilización forzada y los abortos forzados—, así como la amplia variedad de vulneraciones socioeconómicas que sufren

las mujeres durante los conflictos[62].

**Avances en los planteamientos relativos a las reparaciones**

Sin embargo, se han producido algunos avances. En Marruecos, por ejemplo, a través de la Comisión para la Equidad y la Reconciliación, el reconocimiento de los daños específicos causados a las mujeres (incluidos los familiares de las víctimas directas), el reconocimiento de la discriminación inherente a los enfoques anteriores y la definición de las agresiones sexuales como una categoría de violaciones merecedora de compensación posibilitó la adopción de un enfoque de género con respecto a las reparaciones[63].

Las reparaciones en forma de devolución de tierras pueden ser cruciales para las mujeres, sobre todo en los países en que su falta de acceso a la tierra y a los derechos sucesorios por la ley o las prácticas vigentes antes del conflicto puede provocar una mayor incertidumbre, inseguridad y marginación económica después de este. La Ley de las víctimas de Colombia incluye la devolución de tierras a quienes hayan sido desposeídos/as de forma arbitraria de ellas o hayan resultado desplazados o desplazadas como resultado del conflicto armado interno. Las disposiciones que establece la citada ley incluyen medidas especiales para proteger los derechos de las mujeres, como la priorización de las mujeres cabeza de hogar en los procesos judiciales y administrativos, la prestación de una atención especializada a las mujeres en la tramitación de solicitudes de devolución y un acceso prioritario a otras prestaciones, como el crédito,la educación, la capacitación y las subvenciones[64].
La vinculación de los procesos de reparación con la reforma de la tierra y la propiedad es uno de los elementos del enfoque transformador en lo que se refiere a las reparaciones[65].

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

**Nota de orientación del Secretario General sobre las reparaciones en casos de violencia sexual relacionada con conflictos**

En 2014, las Naciones Unidas publicaron la Nota de orientación del Secretario General sobre las reparaciones en casos de violencia sexual relacionada con conflictos, que aporta información sobre el compromiso de las Naciones Unidas en lo que concierne a las reparaciones. En la nota se esbozan ocho principios clave para garantizar una reparación efectiva:

- Para que la reparación concedida a las víctimas de violencia sexual relacionada con los conflictos sea adecuada es necesario que combine diferentes formas de reparación.
- Las reparaciones judiciales o administrativas deberían estar disponibles para las víctimas de violencia sexual relacionada con los conflictos como parte de su derecho a obtener recursos inmediatos, adecuados y eficaces.
- Las reparaciones individuales y colectivas deberían ser complementarias y reforzarse mutuamente.
- Debe intentarse que las reparaciones sean transformadoras, incluso en cuanto a su diseño, aplicación e impacto.
- La cooperación para el desarrollo debería respaldar la obligación de los Estados de garantizar el acceso a las reparaciones.
- Debería garantizarse la participación de las víctimas y que estas sean consultadas durante el proceso de identificación, diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de las reparaciones.
- Deberían ponerse a disposición de quienes las necesiten reparaciones provisionales con carácter urgente, a fin de satisfacer las necesidades inmediatas y evitar que se produzca un daño irreparable.
- Deberían establecerse normas procesales adecuadas para los procedimientos en los que estén implicadas la violencia sexual y las reparaciones.

Puede que el mayor avance producido en la esfera de las reparaciones en los últimos años haya sido el aumento de voluntad política para ofrecer reparaciones a las víctimas de la violencia sexual relacionada con los conflictos. El tribunal bosnio encargado de enjuiciar los crímenes de guerra dictó una resolución histórica en junio de 2005, en virtud de la cual concedía la primera compensación jamás otorgada a una víctima de violación durante la guerra[66]. Varios países están desarrollando también leyes específicas en esta materia. En 2014, el Gobierno de Libia publicó un decreto en el que instaba a conceder reparaciones a las víctimas de la violencia sexual durante el régimen de Gaddafi y la sublevación que se produjo en el país en 2011[67]. Dicho decreto ofrece 12 medidas de reparación, incluido el apoyo económico y psicológico a las víctimas. Aunque todavía está pendiente la creación de la Comisión de Reparaciones, el decreto está considerado como una avance sin precedentes impulsado por el Gobierno. La Asamblea de Kosovo aprobó en 2014 una ley que reconoce legalmente la condición de víctimas civiles de violencia sexual durante el conflicto armado[68], y el Parlamento de Croacia ha adoptado recientemente una ley que proporciona un pago único a todas las víctimas de violencia sexual durante la guerra, una compensación mensual durante el resto de sus vidas y acceso a asistencia jurídica, al seguro de salud obligatorio y complementario, a revisiones médicas anuales y a alojamiento en instituciones que prestan servicios y asistencia a las veteranas y veteranos de guerra y a las víctimas de esta[69].

Como sucede con todas las medidas de justicia para los delitos de violencia sexual, el diseño de los programas de reparaciones debe tener presente las dificultades específicas de acceso y el estigma, y guiarse por las sensibilidades culturales y de género, incluido el principio de no causar daño. También debería prestarse atención a la adopción de normas procesales que protejan el interés de la víctima y proporcionen medidas razonables y adecuadas en relación con la carga de la prueba, que resulta más complicada en el caso de los delitos de violencia sexual relacionada con los conflictos. Los programas administrativos de reparaciones pueden constituir herramientas muy importantes para reparar este tipo específico de vulneraciones[70].

En el Perú se utilizaron diversos mecanismos para inscribir a las víctimas; dichos mecanismos incluían declaraciones de los y las líderes comunitarios y el análisis de información contextual[71]. En Chile, el pago de las reparaciones por tortura no requirió que las víctimas relatasen o probaran sus experiencias de tortura. El hecho de que hubieran permanecido detenidas en un centro conocido por su amplio recurso a la tortura conllevó el abono de la compensación sin necesidad de aportar más pruebas[72]. Este innovador planteamiento podría aplicarse a los delitos de violencia sexual para encontrar alternativas en cuanto a la necesidad de divulgación pública y a la carga de la prueba[73].

### Vincular las reparaciones a las políticas generales de desarrollo y a los agentes que trabajan en este ámbito

Si bien el derecho a obtener reparaciones y el derecho al desarrollo son dos derechos distintos y separados, la coordinación de los programas, estrategias y agentes puede ayudar a realizar mejor ambos. Para que los programas de reparaciones sean plenamente eficaces, sobre todo en contextos de pobreza y de vulneraciones a gran escala, deben establecerse vínculos complementarios con determinadas políticas de desarrollo y con determinados agentes que trabajan en este campo, incluso en el caso de que únicamente se ofrezcan ciertas modalidades específicas de reparaciones. Por ejemplo, la provisión de algún tipo de atención especializada de la salud a las víctimas de las vulneraciones más graves exige que haya un centro sanitario en funcionamiento cerca del lugar en el que vivan las víctimas. La concesión de becas a los hijos e hijas de las personas desaparecidas, violadas, torturadas o asesinadas requiere contar con una escuela operativa y capaz de proporcionar una educación de calidad[74]. Además, en los contextos en los que comunidades enteras se hayan visto afectadas por un conflicto, la vinculación de las reparaciones individuales a las comunitarias y a programas de desarrollo específicos puede mitigar el riesgo de que aparezcan nuevas fisuras que permitan nuevas agresiones[75]. A modo de ejemplo, un pago único en efectivo, aunque su importe sea elevado, no puede solucionar la pobreza de las comunidades marginadas, que puede ser uno de los factores causantes del conflicto.

En relación con lo anterior, aunque algunas víctimas dan prioridad a la justicia individual —castigar al agresor o agresora y crear un sistema de disuasión para que no se repitan esos actos—, otras opinan que la justicia debe verse en última instancia desde la perspectiva de la comunidad en su conjunto. En consecuencia, es importante considerar que los mecanismos y procesos judiciales, además de ofrecer recursos a los particulares, también ayudan a las sociedades a recuperarse de vulneraciones pasadas y a avanzar hacia una paz duradera. Las reparaciones que son tanto individuales como colectivas pueden complementar al sistema judicial procesal, garantizando tanto la reparación como

la reconstrucción de la sociedad. Las reparaciones colectivas pueden incluir también medidas simbólicas, como memoriales, peticiones de disculpa y nuevos entierros. Para las mujeres, el reconocimiento simbólico de la violación de sus derechos puede servir también como reafirmación de su igualdad de derechos como ciudadanas.

**Manejo de las expectativas**

En el primer asunto que atendió, la Corte Penal Internacional estableció un amplio marco para las reparaciones[76]. Al Fondo Fiduciario de la CPI para las Víctimas, creado por los Estados partes, se le ha encomendado la tarea de implementar dichas reparaciones, aunque la dotación de recursos es muy escasa. Los miembros del Fondo están elaborando un plan de implementación, un trabajo en el que se están encontrando con grandes dificultades. Si bien el llamamiento a la concesión de reparaciones es fundamentalmente válido en la teoría, en la práctica son pocas las instituciones capaces de satisfacer las necesidades que plantean los programas de reparaciones innovadores, sobre todo en las sociedades en conflicto. Por lo tanto, es crucial gestionar las expectativas desde el principio, con objeto de establecer objetivos realistas y factibles antes de prometer reparaciones a las víctimas.

## ACCESO DE LAS MUJERES A LA JUSTICIA EN ENTORNOS JURÍDICOS PLURALES

El derecho internacional humanitario, la resolución 1325 y las seis resoluciones posteriores relativas a las mujeres, la paz y la seguridad alientan a los Estados a promover y proteger el acceso de las mujeres a la justicia a lo largo de los procesos de rendición de cuentas posteriores a un conflicto, así como a acometer reformas legales y judiciales para garantizar el acceso a la justicia y al estado de derecho para todas las personas.

*En la práctica, el pluralismo jurídico puede plantear dificultades específicas a las mujeres, sobre todo cuando las instituciones estatales son débiles, algo que ocurre con elevada frecuencia tras un conflicto.*

**Aproximadamente un 80% de las reclamaciones o disputas se resuelven a través de sistemas de justicia paralelos, lo que indica que la mayoría de las mujeres en los países en desarrollo acceden a la justicia en un entorno jurídico plural**[77]. Sin embargo, en la práctica, esta pluralidad puede plantear dificultades específicas a las mujeres, sobre todo cuando las instituciones estatales son débiles, algo que ocurre con elevada frecuencia tras un conflicto. En particular, la provisión de justicia para las mujeres durante un conflicto resulta complicada por naturaleza. Los sistemas judiciales formales quedan devastados o fuertemente deteriorados en esos contextos, y el Estado puede haber perdido la confianza de su ciudadanía. En tales situaciones, las instituciones de justicia informales y las leyes consuetudinarias suelen ser los únicos medios para hacer justicia y resolver los conflictos a los que tiene acceso la población, en particular las mujeres; y a menudo tales instituciones no ofrecen resultados positivos a las mujeres y las niñas.

Pese a que se trata de un concepto cuestionado, el pluralismo jurídico se refiere a sistemas en los que coexisten diversas leyes y ordenamientos jurídicos. Estos pueden incluir diversas combinaciones de derecho civil codificado, leyes religiosas, códigos legales indígenas o consuetudinarios, mecanismos de arbitraje comunitario u otros procedimientos de solución de controversias. Pueden ser formales o informales. Algunos ordenamientos están reconocidos y sancionados por el Estado, mientras que otros no. Si bien los ordenamientos jurídicos plurales pueden generar incertidumbre y plantear dificultades, también pueden brindar oportunidades a las mujeres para negociar y promover sus objetivos en lo que se refiere a la justicia[78].

Somalia representa un ejemplo de país en el que la superposición y, en ocasiones, contradicción entre diferentes sistemas jurídicos, unida a sus normas culturales, socava los derechos de las mujeres. En virtud del derecho consuetudinario, una mujer somalí que haya sido violada puede ser obligada a casarse con su violador. La violación se considera un problema que debe resolverse entre dos clanes en un esfuerzo por mantener la paz, proteger el honor de la víctima, eliminar el ostracismo social y garantizar el pago íntegro de la dote de la mujer por parte del clan de su agresor[79]. Por el contrario, la legislación formal establece una pena de prisión, y la ley islámica impone la pena de muerte por violación si el violador está casado, y 90 latigazos si el acusado está soltero[80]. Estos tres sistemas conducen a tres resultados diferentes para el

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Los sistemas informales de justicia y la función de las y los líderes tradicionales y religiosos

Puesto que la mayoría de las personas buscan justicia a través de los sistemas informales, sobre todo en contextos de conflicto y post-conflicto, las y los líderes religiosos y tradicionales pueden desempeñar un importante papel en la protección y promoción de los derechos de las mujeres.

Los ordenamientos jurídicos que aplican leyes religiosas, consuetudinarias o indígenas tienden a estar dominados por hombres y a perpetuar las interpretaciones patriarcales de la cultura, así como a proporcionar diferentes niveles de protección a los hombres y a las mujeres y rara vez castigan específicamente la violencia de género[81]. No obstante, el derecho consuetudinario se puede adaptar y cambiar de formas que reflejan la evolución de los valores de la sociedad. A modo de ejemplo, en el Afganistán, las y los líderes religiosos se encuentran entre los principales responsables tradicionales de la toma de decisiones a nivel local, sobre todo en lo que respecta a los derechos de las mujeres. Aunque a escala nacional los derechos de las mujeres han encontrado resistencia, en el plano local las y los líderes religiosos han mostrado interés en proteger los derechos de las mujeres en el marco de la ley islámica. Las organizaciones de la sociedad civil vienen trabajando con especialistas académicos islámicos a escala regional para desarrollar un programa de estudios sobre los derechos de las mujeres en el Islam. Los imanes que han participado en el proyecto han hecho referencia en sus sermones a los derechos religiosos y legales de las mujeres a la herencia familiar, al empleo, a la educación, a la participación en la vida política y a tomar decisiones sobre su propio cuerpo. Pese a la dificultad de calcular el efecto de estos sermones, los estudios de impacto de varios proyectos muestran que las tasas de resolución de asuntos a favor de las mujeres se triplicaron[82].

mismo delito según sus diferentes concepciones sobre los derechos y sobre quién los ostenta.

Puesto que el objetivo de muchos sistemas de justicia no estatales es la restauración de la paz y no la provisión de reparaciones a las personas, a menudo esto puede significar la perpetuación de la discriminación contra las mujeres y la denegación de sus derechos humanos[83]. En algunos contextos, la búsqueda de un foro de conveniencia puede ofrecer a las y los litigantes la posibilidad de elegir, permitiéndoles explorar opciones para obtener un resultado favorable. Sin embargo, esta posibilidad de elección rara vez resulta útil para las mujeres debido a presiones sociales y comunitarias.

Pese a que no resulta en absoluto sencillo garantizar el acceso de las mujeres a la justicia en entornos frágiles y post-conflicto, el pluralismo jurídico puede utilizarse de manera positiva, basando las intervenciones programáticas en un análisis (teniendo en cuenta el contexto específico) de la forma en que las mujeres utilizan los diferentes sistemas de justicia, los motivos por los que eligen uno frente a otro, los resultados que obtienen y cómo afecta todo ello a su vida[84]. Existen varios ejemplos de gobiernos, agentes internacionales y organizaciones de mujeres que participan en los diferentes ordenamientos jurídicos para materializar un cambio positivo.

#### Reformas institucionales

En el caso de los sistemas jurídicos plurales, incluso en contextos post-conflicto, la reforma puede resultar más complicada en aquellas situaciones en las que el derecho consuetudinario o las leyes religiosas no están sujetos a las disposiciones constitucionales relativas a la igualdad. Además, incluso cuando la constitución establece que las y los líderes tradicionales y religiosos deben ejercer sus poderes en consonancia con los principios constitucionales, incluida la igualdad de género, en la práctica las mujeres continúan sufriendo una discriminación sistémica.

En Burundi, pese a que el principio de igualdad de género y no discriminación por razón de sexo está consagrado en la Constitución de 2005[85], algunos aspectos muy importantes de la vida familiar, como la herencia y los regímenes de propiedad en el matrimonio, siguen rigiéndose por el derecho consuetudinario, que discrimina a las mujeres[86] impidiéndoles heredar tierra de sus padres o esposos.

Dado que el período posterior a un conflicto casi

*Dado que el período posterior a un conflicto casi siempre viene acompañado de reformas constitucionales y legislativas, representa una oportunidad muy importante para consolidar la igualdad de género y la igualdad de derechos en todos los sistemas jurídicos.*

siempre viene acompañado de reformas constitucionales y legislativas, representa una oportunidad muy importante para consolidar la igualdad de género y la igualdad de derechos en todos los sistemas jurídicos. Como se ha señalado anteriormente, la reforma legislativa no garantiza en sí misma el cambio social. No obstante, la adaptación de los sistemas jurídicos plurales a las normas jurídicas internacionales puede desempeñar un papel crucial para el desarrollo de una comprensión compartida de los derechos humanos. La afirmación de la primacía de las leyes constitucionales sobre las leyes religiosas, el derecho consuetudinario y las leyes indígenas, y la determinación de que estas deben ser coherentes con las normas constitucionales relativas a la igualdad, es un paso necesario para garantizar la protección y la promoción de los derechos de las mujeres[87].

**Participación de las mujeres en el acceso a la justicia**

La participación de las mujeres en todas las formas de justicia y en todos los lugares en que se administra esta puede tener efectos transformadores en sí misma. En Timor-Leste, el trabajo de las líderes comunitarias con el sistema de jefes y jefas de aldea (o *succo*) se ha traducido en un mayor compromiso de los jefes y jefas *succo* de remitir los casos de violencia de género al sistema judicial formal. De este modo se ha conseguido reducir la incidencia de la violencia doméstica. Las mujeres que participaron en dichos mecanismos declaran haber ganado en confianza y en capacidad para entender las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad, lo que a su vez les ha permitido llevar a cabo actuaciones en nombre de sus comunidades[88].

Los datos obtenidos han demostrado que en el sector judicial formal, la contratación de mujeres en la primera línea de la prestación de servicios (como agentes de policía, funcionarias de centros correccionales, representantes legales y administradoras judiciales), así como en los más altos niveles de influencia política (como legisladoras, juezas y miembros de órganos profesionales de supervisión) puede crear unos sistemas de justicia formal más sensibles al género[89]. A modo de ejemplo, un incremento del número de mujeres agentes de policía está correlacionado positivamente con un aumento del número de denuncias por violencia sexual[90]. De igual modo, al examinar las necesidades específicas de las reclusas, incluso en lo que se refiere al acceso a la justicia, es crucial conseguir un equilibrio adecuado de género entre el personal penitenciario con objeto de garantizar la satisfacción y el respeto de dichas necesidades. La participación de las mujeres en el sector judicial se puede facilitar eficazmente a través de programas que alienten a las mujeres a desarrollar una carrera profesional en la judicatura, y que apoyen las oportunidades educativas o introduzcan cuotas.

En todos estos planteamientos dirigidos a garantizar la justicia es necesario asegurar que el acceso esté

*En el sector judicial formal, la contratación de mujeres en la primera línea de la prestación de servicios (como agentes de policía, funcionarias de centros correccionales, representantes legales y administradoras judiciales), así como en los más altos niveles de influencia política (como legisladoras, juezas y miembros de órganos profesionales de supervisión) puede crear unos sistemas de justicia formal más sensibles al género.*

basado en un entendimiento del titular de derechos. Esto exige tener en cuenta las diferentes necesidades asociadas a factores como la edad, la cultura, el origen étnico, la religión, la condición socioeconómica y el contexto local, que también debe tenerse en cuenta en el diseño de la respuesta.

**El acceso a la justicia cuando el conflicto se agudiza**

En medio de un conflicto, el acceso a la justicia es como mínimo escaso, lo que afecta de un modo especial a los grupos marginados y minoritarios, incluidas las mujeres y las niñas[91]. Las estructuras jurídicas que deberían proteger a la población tienden a ser inaccesibles o, en muchos casos, quedan destruidas. Incluso los mecanismos tradicionales para la solución de controversias pueden verse comprometidos, pues las y los propios líderes tradicionales pueden verse desplazados, ser encarcelados y, en ocasiones, ser torturados y asesinados. En Darfur, por ejemplo, pese a que la violación y otras formas de violencia sexual y de género son endémicas al conflicto, el acceso a la justicia, sobre todo para las mujeres y las niñas, es prácticamente inexistente. Muchos tribunales han sido clausurados, sea por el Gobierno o por los rebeldes, o han quedado simplemente en suspenso debido a la violencia y al desplazamiento[92]. En algunas zonas bajo el control del Ejército de Liberación del Sudán, los tribunales consuetudinarios fueron clausurados y sustituidos por tribunales de tipo militar, que, según las informaciones disponibles, favorecen a los combatientes frente al personal civil y a determinados grupos étnicos frente a otros[93]. El conflicto dificulta aún más la solución de controversias por parte de los mecanismos tradicionales, puesto que las y los propios líderes tradicionales han resultado desplazados o han sido encarcelados, y, en ocasiones, hasta torturados y asesinados. Es evidente que, en situaciones de conflicto, el funcionamiento de los mecanismos de justicia (sean formales o informales) se ve comprometido, lo que afecta en particular al acceso a la justicia por parte de los grupos marginados y minoritarios, incluidas las mujeres y las niñas[94]. Las Naciones Unidas han adoptado una serie de iniciativas para fortalecer las respuestas de la justicia a nivel nacional durante un conflicto, como la creación de centros de atención integral (como en Somalilandia y Burundi), servicios de atención a mujeres en las comisarías de policía del Iraq, tribunales móviles en la región oriental de la RDC o una línea telefónica de atención de la policía nacional para las víctimas de la violencia sexual y de género en Malí.

*Los centros de atención integral, que ofrecen a las personas supervivientes diversos servicios en un solo lugar, como atención médica, asesoramiento psicológico, acceso a investigadores e investigadoras policiales y asistencia jurídica, están demostrando ser un modelo muy eficaz.*

**Iniciativas de empoderamiento jurídico**

La mejora del acceso a la asistencia jurídica y a la prestación de servicios jurídicos para las personas supervivientes de la violencia sexual y de género —incluida la prestación de asistencia médica, psicosocial y económica— es un componente muy importante para que dichas víctimas puedan acceder sin problemas a la justicia. En el este de la RDC, el PNUD presta apoyo a una extensa red de clínicas de asistencia jurídica con el objetivo de combatir la impunidad, sobre todo en lo que afecta a los delitos de violencia sexual y de género. Estas clínicas incluyen asistencia médica, psicosocial y jurídica; asimismo, recientemente han comenzado a abordar los problemas de reinserción social que afrontan las víctimas de violencia sexual y de género a través de apoyo psicosocial, cursos de alfabetización, asistencia socioeconómica y educación de los y las líderes comunitarios sobre actitudes hacia las personas supervivientes[95]. Los centros de atención integral, que ofrecen a las personas supervivientes diversos servicios en un solo lugar, como atención médica, asesoramiento psicológico, acceso a investigadores e investigadoras policiales y asistencia jurídica, están demostrando ser un modelo muy eficaz que integra los servicios jurídicos con las necesidades generales de las personas supervivientes, a través de un enfoque coordinado entre los profesionales de la salud (que a menudo son el primer punto de contacto para los y las supervivientes) y la policía.

Con su conocimiento de los sistemas jurídicos plurales y su comprensión de las estructuras sociopolíticas locales, los asistentes jurídicos comunitarios y las asistentas jurídicas comunitarias pueden desempeñar un papel de incalculable valor, ayudando a las mujeres a utilizar los diferentes sistemas (formales o informales) en su propio beneficio[96]. Estos asistentes pueden facilitar el acceso a los sistemas formales y brindar a las mujeres alternativas cuando las instituciones locales no reconozcan sus derechos formales. La Organización Turkana de Mujeres en el Desarrollo (TWADO) desarrolla un programa de asistencia jurídica específicamente centrado en la supervisión de los casos de violencia contra las mujeres y los niños de ambos sexos en Turkana, una remota región de Kenya. Se encomienda a estas asistentas jurídicas participar en los procesos consuetudinarios de solución de controversias, en los que realizan aportaciones en aquellos asuntos relacionados con los derechos de las mujeres. Asimismo, supervisan el proceso en aquellos asuntos que deberían remitirse a los tribunales formales, y ayudan a las familias a acceder a dicho mecanismo[97].

Para las mujeres detenidas y privadas de libertad, el acceso a la asistencia jurídica es crucial para garantizar un juicio y una sentencia justos, sobre todo si se tiene en cuenta que las reclusas suelen ser a menudo víctimas de abusos, sufrir enfermedades mentales y continuar siendo las principales cuidadoras de sus hijos e hijas. En Darfur, por ejemplo, la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) respaldó la creación de servicios de asistencia jurídica en los centros penitenciarios, de los que hasta la fecha se han beneficiado más de 550 reclusos de ambos sexos. La Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) facilitó el acceso a los registros de las y los reclusos mediante el fomento de la capacidad nacional de gestión de datos penitenciarios, lo que se tradujo en una reducción de un 27% de la prisión preventiva.

Con el fin de maximizar el impacto, la reforma legal y el apoyo a la asistencia jurídica deben combinarse con iniciativas de concienciación y diálogo entre las partes interesadas estatales y no estatales, así como entre las mujeres tanto en los entornos urbanos como rurales. Esto ayuda a crear un espacio para que las mujeres puedan cuestionar los valores culturales y los procedimientos que perpetúan la discriminación sistémica y les impiden acceder a la justicia. En las provincias de las tierras altas orientales y en la provincia de Simbu (Papua Nueva Guinea) existen varias comunidades que han logrado resolver su conflicto comunal mediante la creación de sus propios foros de solución de controversias y restauración de la paz. En el distrito de Kup de la provincia de Simbu, la organización Mujeres Kup para la Paz ofrece a los y las líderes de las aldeas y a los funcionarios y funcionarias judiciales capacitación sobre derechos de las víctimas y sobre los instrumentos que estas tienen a su disposición, incluido el uso de la CEDAW. Esto ha llevado a tomar la decisión de nombrar "agentes de policía comunitarios", que actúan como enlace entre la comunidad y la comisaría de policía más cercana del distrito[98].

*La reforma legal y el apoyo a la asistencia jurídica debe combinarse con iniciativas de concienciación y diálogo entre las partes interesadas estatales y no estatales, así como entre las mujeres tanto en los entornos urbanos como rurales.*

## RECOMENDACIONES

**Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación**

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la sociedad civil deberían:**

✓ Adoptar un enfoque de justicia transformadora con respecto a los programas de acceso de las mujeres a la justicia, incluso mediante el desarrollo de intervenciones que ayuden a los ordenamientos jurídicos a cuestionar las normas socioculturales subyacentes y los contextos de desigualdad que perpetúan la discriminación contra las mujeres y permiten que ocurran violaciones relacionadas con los conflictos.

✓ Garantizar que los mecanismos de rendición de cuentas responsables de prevenir y responder a la violencia extremista cuenten con la necesaria especialización en cuestiones de género para cumplir con su cometido, en vista de la escalada de ataques deliberados contra los derechos de las mujeres, incluidas agresiones de violencia sexual y de género, por parte de grupos extremistas.

**ENJUICIAMIENTOS**
**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

✓ Invertir en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de justicia para que investiguen y enjuicien los delitos internacionales, incluida la violencia sexual y de género, con arreglo al principio de complementariedad. Esto incluye:

- Apoyar los marcos jurídicos que incorporen definiciones y elementos propios de los delitos de violencia sexual y de género, procedimientos de apoyo a las víctimas y las y los testigos y disposiciones relativas a las reparaciones, en consonancia con las normas internacionales (incluido el Estatuto de Roma).
- Colaborar y proporcionar conocimientos especializados para garantizar que los Estados cuenten con la capacidad técnica necesaria para investigar y enjuiciar la violencia sexual relacionada con los conflictos.

**La sociedad civil debería:**

✓ Promover la ratificación del Estatuto de Roma entre los Estados y su aplicación nacional; y adoptar leyes nacionales acordes con las normas internacionales de derechos humanos, incluidas leyes específicas sobre los delitos de violencia sexual y de género.

**JUSTICIA TRANSICIONAL**
**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

✓ Invertir en el diseño y la aplicación de medidas de justicia transicional sensibles al género, que reconozcan y respondan a las experiencias de las mujeres durante un conflicto y a sus necesidades de justicia y rendición de cuentas.

✓ Priorizar el diseño y la ejecución de programas de reparaciones con perspectiva de género e impacto transformador, incluso a través de la aplicación de la Nota Orientativa del Secretario General sobre las reparaciones en casos de violencia sexual relacionada con los conflictos.

✓ Establecer medidas específicas para garantizar la participación activa de las mujeres y las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de los mecanismos de justicia transicional, de forma que quede garantizada la inclusión de la experiencia de conflicto de las mujeres, se dé respuesta a sus necesidades y prioridades específicas y se combatan todas las vulneraciones que sufren.

**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

✓ Invertir en el fomento de la capacidad con perspectiva de género del sector judicial a través de:

- La impartición de capacitación sensible al género a todos los agentes de la judicatura, sobre todo a aquellos y aquellas que están involucrados en la prestación de servicios relacionados con la

justicia, incluidos los y las líderes tradicionales, el personal sanitario y la policía.

- Apoyar una mayor participación de la mujer en todos los niveles de la prestación de servicios en el ámbito de la justicia, tanto en los sistemas formales como informales, a través de medidas que incluyan cuotas, y respaldar la capacitación jurídica de las mujeres, incluso por medio de becas.

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la sociedad civil deberían:**

✓ Colaborar en el diseño y la ejecución de iniciativas de empoderamiento jurídico que mejoren la confianza de las mujeres y su acceso a los sistemas de justicia, y que permitan a las mujeres participar activamente cuando recurran a dichos sistemas.

✓ Ayudar a las mujeres de base a liderar los mecanismos de justicia tradicional y a involucrarse en ellos.

**Los Estados Miembros deberían:**

✓ Cerciorarse de que las garantías constitucionales relativas a la igualdad sean de aplicación a todas las leyes y sistemas de justicia, en consonancia con el derecho internacional.

## REFERENCIAS


1. Maria Butler, Abigail Ruane y Madhuri Sastry, "The Pieces of Peace: Realizing Peace Through Gendered Conflict Prevention", documento presentado al Estudio Mundial (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, 2015), 22.
2. Véase "Aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas", documento de las Naciones Unidas con signatura A/70/95–S/2015/446 (Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 16 de junio de 2015); O'Reilly, Ó Súilleabháin y Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes".
3. Ministerio fiscal c. Radislav Krstic (procedimiento judicial de primera instancia), IT-98–33-T (Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, 2001).
4. Ministerio fiscal c. Alex Tamba Brima, Brima Bazzy Kamara y Santigie Borbor Kanu (acusados del CRFA) (procedimiento de apelación), SCSL-2004–16-A (2008); Jennifer Gong-Gershowitz, "Forced Marriage: A 'New' Crime Against Humanity?", Northwestern Journal of International Human Rights vol. 8, n.º 1 (otoño de 2009): 53–76.
5. "Is the International Community Abandoning the Fight against Impunity?", Women's Voices - Iniciativas de Mujeres por la Justicia de Género, marzo de 2015.
6. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 2002, artículo 42, apartado 9; "Reglamento de la Oficina del Fiscal" ICC-BD/05-01-09 (Corte Penal Internacional, 23 de abril de 2009).
7. "Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional", documento de las Naciones Unidas con signatura PCNICC/2000/1/Add.1 (Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, 2 de noviembre de 2000), Reglas 87 y 88.
8. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 68, apartados 2 y 3; "Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional", Reglas 89 a 93.
9. "TFV Strategic Plan 2014-2017" (La Haya: Fondo Fiduciario para las Víctimas, agosto de 2014).
10. Elisabeth Wood, "Variation in Sexual Violence During War", Politics & Society 34, n.º 3 (septiembre de 2006): 307–41.
11. Ibid.
12. Julie Mertus et al., Women's Participation in the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY): Transitional Justice for Bosnia and Herzegovina (Hunt Alternatives Fund, 2004), 11.
13. Binaifer Nowrojee, "We Can Do Better: Investigating and Prosecuting International Crimes of Sexual Violence", documento presentado durante el Coloquio de la Oficina del Fiscal, Arusha (noviembre de 2004); Human Rights Watch, ed., Shattered Lives: Sexual Violence during the Rwandan Genocide and Its Aftermath (Nueva York: Human Rights Watch, 1996).
14. Se trató de la jueza Navantham Pillay, que más tarde desempeñaría el cargo de Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Véase Richard Goldstone y Estelle Dehon, "Engendering Accountability: Gender Crimes Under International Criminal Law", New England Journal of Public Policy 19, n.º 1 (21 de septiembre de 2003): 124.
15. "The Global Study on Women, Peace and Security: Submission by the International Criminal Court" (Corte Penal Internacional, 20 de mayo de 2015).
16. Fionnuala Ní Aoláin, "Gendered Harms and Their Interface with International Criminal Law", International Feminist Journal of Politics 16, n.º 4 (2 de octubre de 2014): 630.
17. "Sepur Zarco: First Case of Sexual Slavery Will Be Heard in Guatemalan Courts", Network In Solidarity With The People Of Guatemala (NISGUA), 8 de julio de 2015, http://nisgua.blogspot.com/2015/07/sepur-zarco-first-case-of-sexual.html.
18. Tribunal Supremo de Justicia de Colombia, Junta Penal de Apelación, SP15512-2014, Radicación N.º 39392. Véase también Daniela Kravetz, "Recent Developments in Colombian Jurisprudence on Conflict-Related Sexual Violence", IntLawGrrls, 15 de abril de 2015, http://ilg2.org/2015/04/15/recent-developments-in-colombian-jurisprudence-on-conflict-related-sexual-violence/.
19. Consejo de Derechos Humanos, "Estudio analítico centrado en la violencia sexual y de género en relación con la justicia de transición. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/27/21 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 30 de junio de 2014). 32.
20. "Improving Women's Access to Justice During and After Conflict: Mapping UN Rule of Law Engagement" (ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013), 39.
21. "Complementarity and Transitional Justice: Synthesis of Key Emerging Issues for Development", documento para el debate (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 16 de noviembre de 2012), 9.
22. "Progress and Obstacles in the Fight against Impunity for Sexual Violence in the Democratic Republic of the Congo" (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), abril de 2014), párrs. 29 y 31.
23. "MediCapt", Physicians for Human Rights, consultado el 26 de septiembre de 2015, http://physiciansforhumanrights.org/medicapt/?referrer=https://www.google.com/.
24. Sucharita S.K. Varanasi, "Using Technology to End Impunity for Mass Atrocities, Including Rape", International Justice Monitor, 26 de mayo de 2015, http://www.ijmonitor.org/2015/05/using-technology-to-end-impunity-for-mass-atrocities-including-rape/.
25. La caja de herramientas KoBo se creó con el objetivo de recabar datos de encuestas en contextos complicados, como en entornos afectados por conflictos, y facilita la creación de cuestionarios, la recogida de datos mediante dispositivos inteligentes y su análisis instantáneo. Véase "KoBoToolbox: Data Collection Tools for Challenging Environments", consultado el 26 de septiembre de 2015,

http://www.kobotoolbox.org/.

26. El Equipo de Expertos rinde cuentas directamente a la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos y está integrado por especialistas del DOMP, el PNUD y el ACNUDH.

27. "Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2015/203 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de marzo de 2015), 96.

28. Otros despliegues incluyen el Grupo de Expertos para Sri Lanka, las misiones de investigación para la República Centroafricana, el Iraq, Libia y sobre Boko Haram, y la Comisión de Investigación de la Unión Africana para Sudán del Sur.

29. La investigación se llevó a cabo con la ayuda de ONU Mujeres. Entre los países figuraban Rwanda, el Iraq, el norte de Uganda, el este de la RDC, la República Centroafricana, Liberia, Côte d'Ivoire y Camboya. Las encuestas se realizaron entre 2002 y 2013. Véase Phuong N. Pham y Patrick Vinck, "Gender and Transitional Justice: Evidence from Multi-Country Surveys on Attitudes and Perceptions about Transitional Justice" (Iniciativa Humanitaria de Harvard, ONU Mujeres, Hospital Brigham and Women's, mayo de 2015).

30. Ibid., 3. En otro ejemplo que destaca la importancia de celebrar consultas con las mujeres y las comunidades, el UNIFEM co-organizó en 2004 y 2005 dos conferencias sobre la justicia de género, con la participación de mujeres líderes procedentes de 12 países en situaciones de conflicto y post-conflicto, que formularon observaciones y recomendaciones convergentes clave sobre las necesidades relacionadas con la justicia, muchas de las cuales se citan en este capítulo. Véase Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y Consorcio Internacional de Asistencia Letrada, "Informe de la Conferencia sobre la justicia de género en situaciones posteriores a conflictos: 'La Paz necesita a la mujer y la mujer necesita justicia' (del 15 al 17 de septiembre de 2004)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2004/862 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 26 de octubre de 2004); Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y Consorcio Internacional de Asistencia Letrada, "Informe de la reunión de alto nivel sobre el tema
"Crear asociaciones para promover la justicia de género en las sociedades después de los conflictos" (Estocolmo, Suecia, 25 y 26 de agosto de 2005)", documento de las Naciones Unidas con signatura A/60/444-S/2005/669 (Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 25 de octubre de 2005).

31. "Recomendación general Nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos", documento de las Naciones Unidas con signatura CEDAW/C/GC/30 (Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de octubre de 2013), párr. 76; Nahla Valji, "A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women", documento de orientación (ONU Mujeres, octubre de 2012).

32. Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, "Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/WGEID/98/2 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de febrero de 2013), párr. 4.

33. Polly Dewhirst y Amrita Kapur, "The Disappeared and Invisible: Revealing the Enduring Impact of Enforced Disappearance on Women" (Centro Internacional para la Justicia Transicional, marzo de 2015), 6.

34. Ibid., 19–23, 28.

35. "El progreso de las mujeres en el mundo: En busca de la justicia" (ONU Mujeres, 2011), 95.

36. Valji, "A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women", 12.

37. Ibid.

38. "Ley orgánica sobre el establecimiento y la organización de la justicia transicional" (República de Túnez, Ministerio de Derechos Humanos y Justicia Transicional, 15 de diciembre de 2013), art. 39.

39. Ibid., art. 10.

40. Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación (CVJR), Kenya, "Report of the Truth, Justice and Reconciliation Commission, Vol I", 2013, 105–106.

41. Vasuki Nesiah, et al., "Truth Commissions and Gender: Principles, Policies, and Procedures" (Centro Internacional para la Justicia Transicional, julio de 2006), 18.

42. Consejo de Derechos Humanos, "OHCHR Study on SGBV in Relation to Transitional Justice (2014)", párr. 9.

43. Graeme Simpson, Edin Hodzic y Louis Bickford, "Looking Back, Looking Forward: Promoting Dialogue through Truth-Seeking in Bosnia and Herzegovina" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junio de 2012), 80–81.

44. Marieme Helie Lucas, "The Women's Court in the Former Yugoslavia", Portside, 8 de mayo de 2015, http://portside.org/2015-05-11/bosnie-sarajevo-women's-court-former-yugoslavia.

45. Andrea Oskari Rossini, "Sarajevo, the Women's Tribunal", Osservatorio Balcani E Caucaso, 11 de mayo de 2015, http://www.balcanicaucaso.org/eng/Regions-and-countries/Bosnia-Herzegovina/Sarajevo-the-Women-s-Tribunal-161486.

46. El tribunal fue convocado por WOREC, la Alianza Nacional de Defensoras de los Derechos Humanos, Nagarik Awaj y Advocacy Forum. "Women's Tribunal in Nepal Hears from Survivors of Sexual Violence in Armed Conflict", Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo, 15 de diciembre de 2014, http://apwld.org/womens-tribunal-in-nepal-hears-from-survivors-of-sexual-violence-in-armed-conflict/.

47. Tribunal de Mujeres sobre la Violencia Sexual contra Mujeres durante el Conflicto, "Veredicto" (Katmandú,

Nepal: Tribunal de Mujeres sobre la Violencia Sexual contra Mujeres durante el Conflicto, 8 de diciembre de 2014), 5.

48. Cambodian Defenders Project, "Panel Statement for the Women's Hearing: True Voices of Women under the Khmer Rouge Regime" (Phnom Penh, Camboya: Cambodian Defenders Project, 7 de diciembre de 2011).
49. "Resolución 1593 (2005)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1593 (2005) (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 31 de marzo de 2005), párr. 1.
50. Consejo de Derechos Humanos, "OHCHR Study on SGBV in Relation to Transitional Justice (2014)", párr. 30.
51. En 2011, el Secretario General de las Naciones Unidas pidió a ONU Mujeres que garantizara que todas las comisiones de investigación contaran con conocimientos especializados sobre investigaciones en materia de violencia sexual y de género. Véase el "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2011/598 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 29 de septiembre de 2011), párr. 69. Desde 2009 se han proporcionado investigadores e investigadoras sobre violencia sexual y de género o asesores/as de género a las comisiones de investigación para Guinea-Conakry, Côte d'Ivoire, Libia, la República Árabe Siria, la República Democrática Popular de Corea, la República Centroafricana (RCA), Eritrea y Gaza (2014).
52. "Report of the Detailed Findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/25/CRP.1 (Consejo de Derechos Humanos, 7 de febrero de 2014), párr. 963–975.
53. Ibid., párr. 1220 i).
54. Consejo de Derechos Humanos, "Misión de investigación para mejorar los derechos humanos, la rendición de cuentas y la reconciliación en Sudán del Sur", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/29/L.8 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 30 de junio de 2015).
55. Ibid., 2.
56. Corte Penal Internacional, Sala de Primera Instancia I, Situación en la República Democrática del Congo en el asunto del Ministerio fiscal c. Thomas Lubanga Dyilo, ICC–01/04–01/06, 66–85 (2012).
57. Véase, por ejemplo, Valji, "A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women", 16–19.
58. Ibid., 11.
59. Pham y Vinck, "Gender and Transitional Justice: Evidence from Multi-Country Surveys on Attitudes and Perceptions about Transitional Justice".
60. Ibid., 11.
61. Véase Consejo de Derechos Humanos, "Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/14/22 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 23 de abril de 2010). 24. Véase también la Recomendación general 30 de la CEDAW (2013), párr. 79. "Las medidas de reparación deberían perseguir transformar las desigualdades estructurales que condujeron a la vulneración de los derechos de las mujeres, responder a las necesidades específicas de estas e impedir que se repitan".
62. Ruth Rubio-Marín, "Reparations for Conflict-Related Sexual and Reproductive Violence: A Decalogue", William & Mary Journal of Women and the Law 19, n.º 1 (2012): 69–104.
63. Valji, "A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women", 19. Las reparaciones anteriormente concedidas en Marruecos se basaban en el concepto de herencia, que daba prioridad a los hijos varones de mayor edad frente a las viudas y generalmente dejaba a estas desamparadas o dependientes de sus familiares de sexo masculino para sobrevivir. El informe de la Comisión de la Verdad recomendaba llevar a cabo un proceso por el que las mujeres que encabezan sus respectivos hogares pudieran recibir una compensación directamente y en pie de igualdad, en lugar de recibirla a través del familiar masculino de mayor edad según establece el derecho sucesorio de la sharia.
64. Congreso de Colombia, Ley sobre las víctimas y la devolución de tierras, Ley 1448 de 2011, 114–118; "Guidance Note of the Secretary-General: Reparations for Conflict-Related Sexual Violence" (Naciones Unidas, junio de 2014).
65. Fionnuala Ni Aolain, Catherine O'Rourke, Aisling Swaine, "Transforming Reparations for Conflict-Related Sexual Violence: Principles and Practice", Harvard Human Rights Journal (de próxima publicación), Minnesota Legal Studies Research Paper No. 15–02 (2 de marzo de 2015).
66. "Bosnian Court Grants Wartime Rape Victim Compensation in Landmark Ruling", The Guardian, 24 de junio de 2015, http://www.theguardian.com/world/2015/jun/24/bosnian-court-grants-wartime-victim-compensation-landmark-ruling.
67. "Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2014/181 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 13 de marzo de 2014), párr. 72.
68. Asamblea de la República de Kosovo, sobre la modificación y ampliación de la Ley n.º 04/L-054 relativa al estatuto y los derechos de los mártires, inválidos, veteranos, miembros del Ejército de Liberación de Kosovo, víctimas de la violencia sexual de la guerra, víctimas civiles y sus familias, Ley n.º 04/L-172, 2014.
69. Zoran Radosavljevic, "Croatia Passes Law to Compensate War Rape Victims", Reuters, 29 de mayo de 2015, http://uk.reuters.com/article/2015/05/29/uk-croatia-rape-idUKKBN0OE1M820150529.
70. Varias de estas técnicas se describen en Carla Ferstman, Mariana Goetz y Alan Stephens, ed., Reparations for Victims of Genocide, War Crimes and Crimes against Humanity: Systems in Place and Systems in the Making (Leiden: Nijhoff, 2009), cap. 6; Cristian Correa, "Integrating Development and Reparations for Victims of Massive Crimes" (The Center for Civil & Human Rights, Universidad de Notre Dame, julio de 2014).
71. Correa, "Integrating Development and Reparations for Victims of Massive Crimes", n. 28.

72. "El progreso de las mujeres en el mundo: En busca de la justicia"; Correa, "Integrating Development and Reparations for Victims of Massive Crimes", n. 28.
73. Nahla Valji, "Gender Justice and Reconciliation", Documento Ocasional, Diálogo sobre la Globalización (Friedrich Ebert Stiftung, noviembre de 2007).
74. Correa, "Integrating Development and Reparations for Victims of Massive Crimes", 21–22.
75. "Reparations, Development and Gender", informe del taller de Kampala (ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1 de diciembre de 2010). Puede consultarse una explicación de las reparaciones transformadoras y su vínculo con el desarrollo en "A Transformative Approach to Transitional Justice: Building a Sustainable Peace for All: Summary Document and Analysis" (Misión Permanente de los Emiratos Árabes Unidos ante las Naciones Unidas, Instituto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad de la Universidad de Georgetown, ONU Mujeres, 24 de febrero de 2015), http://wps.unwomen.org/en/highlights/uae-panel-discussion-transitional-justice-as-transformative-building-a-sustainable-peace-for-all.
76. Corte Penal Internacional, Sala de Primera Instancia I, Situación en la República Democrática del Congo en el asunto del Ministerio fiscal c. Thomas Lubanga Dyilo, ICC–01/04–01/06 (Corte Penal Internacional, 2012).
77. "Accessing Justice: Models, Strategies and Best Practices on Women's Empowerment" (Organización Internacional para el Derecho del Desarrollo, 2013), 12; Consejo de Derechos Humanos, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/29/40 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2 de abril de 2015), párr. 53.
78. Brian Z Tamanaha, "Understanding Legal Pluralism: Past to Present, Local to Global", Sydney Law Review 30 (2008): 375.
79. Joakim Gundel y Ahmed A. Omar "Dharbaxo", "The Predicament of the 'Oday': The Role of Traditional Structures in Security, Rights, Law and Development in Somalia" (Consejo Danés para los Refugiados y Oxfam Novib, noviembre de 2006), 55; Andre Le Sage, "Stateless Justice in Somalia: Formal and Informal Rule of Law Initiatives" (The Centre for Humanitarian Dialogue, 2005), 37 y n. 33; Alejandro Bendaña y Tanja Chopra, "Women's Rights, State-Centric Rule of Law, and Legal Pluralism in Somaliland", Hague Journal on the Rule of Law 5, n.º 1 (marzo de 2013): 54–55.
80. Bendaña y Chopra, "Women's Rights, State-Centric Rule of Law, and Legal Pluralism in Somaliland", 48.
81. Consejo de Derechos Humanos, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica (2015)", párr. 54.
82. Palwasha L. Kakar, "Engaging Afghan Religious Leaders for Women's Rights", Peace Brief, Peace Brief (Instituto de la Paz de los Estados Unidos, 18 de junio de 2014), 3.
83. "El progreso de las mujeres en el mundo: En busca de la justicia", 69.
84. Bendaña y Chopra, "Women's Rights, State-Centric Rule of Law, and Legal Pluralism in Somaliland".
85. "Constitución de Burundi de 2005" (Constitute Project, 2005), 13, 22.
86. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, "Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Burundi", documento de las Naciones Unidas con signatura CEDAW/C/BDI/4 (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 6 de marzo de 2007), párrs. 19, 20 y 43.
87. Consejo de Derechos Humanos, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica (2015)", párr. 58.
88. "Evaluation of the 'From Communities to Global Security Institutions' Program" (ONU Mujeres, International Solutions Group, septiembre de 2014).
89. Véase, por ejemplo, "Improving Women's Access to Justice During and After Conflict: Mapping UN Rule of Law Engagement", 40.
90. "El progreso de las mujeres en el mundo: En busca de la justicia", 59–61.
91. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, "Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia", documento de las Naciones Unidas con signatura CEDAW/C/GC/33 (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 23 de julio de 2015), párr. 9.
92. Jerome Tubiana, Victor Tanner y Musa Adam Abdul-Jalil, "Traditional Authorities' Peacemaking Role in Darfur", Peaceworks (Instituto de la Paz de los Estados Unidos, 2012), 48.
93. Ibid., 49.
94. "Recomendación general 33 de la CEDAW (2015)".
95. "Strengthening the Rule of Law in Crisis-Affected and Fragile Situations: Global Programme Annual Report 2014" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015), 23.
96. "El progreso de las mujeres en el mundo: En busca de la justicia".
97. "Role of Traditional Leaders and Customary Justice Mechanisms", Centro Virtual de Conocimiento para poner Fin a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas, consultado el 23 de septiembre de 2015, http://www.endvawnow.org/en/articles/1684-role-of-traditional-leaders-and-customary-justice-mechanisms.html.
98. "Informal Justice Systems: Charting a Course for Human-Rights Based Engagement" (ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2012), 28.

# 06

# MANTENER LA PAZ EN UN MUNDO CADA VEZ MÁS MILITARIZADO

"Llegará el momento en que ya no sea necesario que hagamos referencia a la resolución 1325, porque habremos transversalizado plenamente el papel de las mujeres en el mantenimiento y la consolidación de la paz y ya será un fenómeno totalmente natural."

**Netumbo Nandi-Ndaitwah**, Ministra de Asuntos Exteriores de Namibia, entrevista realizada por vídeo con ONU Mujeres, 2015

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## + Resolución 1325

*Expresa su voluntad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, e insta al Secretario General a que vele por que, cuando proceda, las operaciones sobre el terreno incluyan un componente de género*

2000

2009

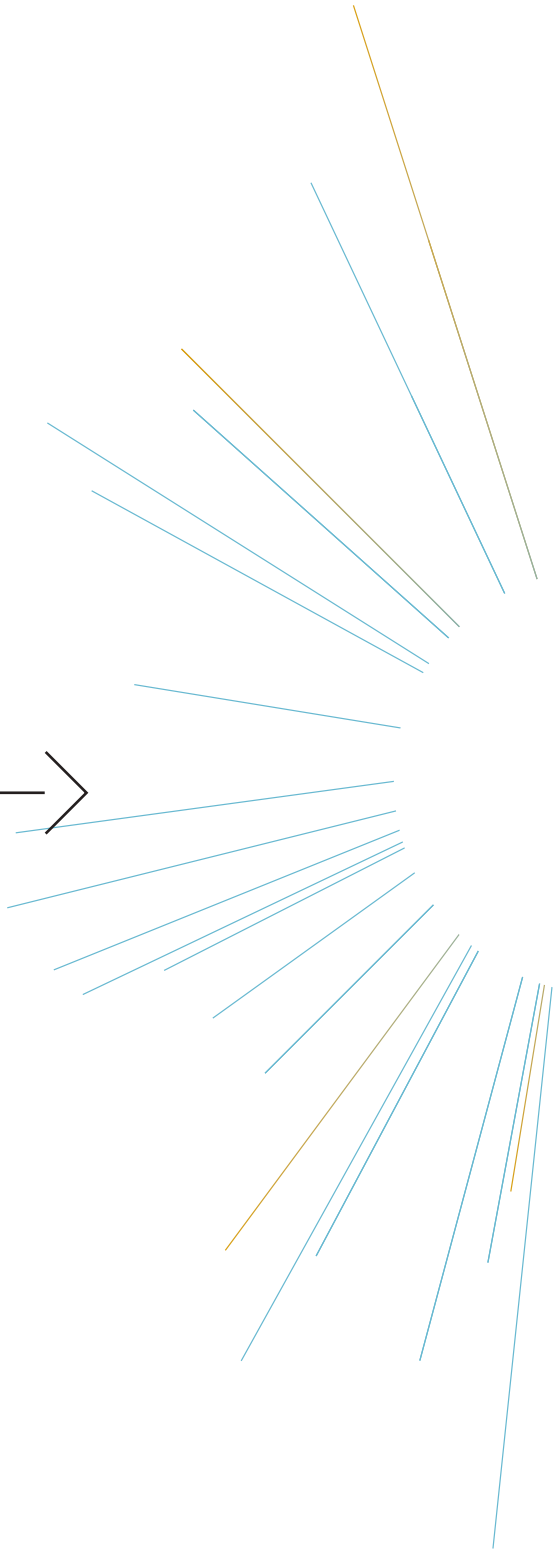
## + Resolución 1888

*Solicita al Secretario General que prosiga e intensifique los esfuerzos para aplicar la política de tolerancia cero de la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, e insta a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que adopten las medidas preventivas apropiadas, incluidas las de sensibilización con anterioridad al despliegue y en el teatro de operaciones, y otras medidas para asegurar la plena rendición de cuentas en los casos de ese tipo de conducta en que esté involucrado su personal*

## Resolución 2106

*Reconoce la función de los contingentes de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la prevención de la violencia sexual, y, a este respecto, pide que toda la capacitación previa al despliegue y en la misión de los contingentes de países que aportan contingentes y fuerzas de policía incluya capacitación sobre violencia sexual y basada en el género, que también tenga en cuenta las necesidades específicas de los niños*

2013



Cuando las mujeres activistas presentaron por primera vez los temas que les preocupaban en los foros internacionales, en el decenio de 1920, se trataba de cuestiones relacionadas con la paz, con un poderoso mensaje en contra de la militarización. El mundo se había visto sacudido por una guerra que había provocado una devastación y una destrucción de tales dimensiones que, por vez primera, la comunidad internacional unió sus fuerzas para garantizar que aquel horror nunca volviera a repetirse. El activo papel de las mujeres en la arena internacional, que tiene su origen en movimientos de paz y en campañas de lucha contra la militarización, siempre ha defendido con vehemencia la necesidad de vincular los derechos de las mujeres con la paz y la consolidación de la paz. En un tiempo en que el mundo sigue experimentando ciclos de conflictos prolongados y cada vez más profundos, las lecciones aprendidas gracias a este activismo concertado a lo largo de dos siglos deberían situarse en primer plano.

En esencia, el movimiento que presionó en favor de la adopción de la resolución 1325 en el año 2000 perseguía el mismo objetivo que los fundadores y fundadoras de las Naciones Unidas y que las personas que redactaron su Carta en 1945: menos guerras y más inversiones en el bienestar humano, en lugar de en armamento. El factor que más impulsó a las personas que promovían la adopción de una resolución sobre las mujeres, la paz y la seguridad —inspirada en los movimientos feminista y pacifista, con un siglo de historia— fue el vínculo entre la igualdad de género y la paz.

Quince años después de la aprobación de la resolución 1325, es evidente que la comunidad mundial no ha logrado la igualdad de género ni una paz duradera. Por el contrario, la humanidad parece moverse en la dirección opuesta, alejándose de los elementos clave acordados en la Plataforma de Acción de Beijing y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995, incluidos los compromisos de reducir el excesivo gasto militar, controlar la disponibilidad de los armamentos, promover formas no violentas de solucionar los conflictos e impulsar una cultura de paz.

En la época reciente, los conflictos armados han proliferado a un ritmo mayor que nuestra capacidad para hacerles frente con eficacia. Esta proliferación se ha producido en un contexto de aumento de la militarización, que se refleja tanto en el constante incremento de los presupuestos militares como en el frecuente uso de la fuerza militar para resolver las disputas. En el año 2000, se estimaba que el gasto militar a escala mundial ascendía a más de un billón de dólares[1]. Desde entonces, el gasto militar anual ha crecido aproximadamente un 60%[2], el equivalente a

> "Debemos revisar y redefinir la función, el propósito y la cultura de las fuerzas armadas en el contexto actual."
>
> Participante en la consulta con la sociedad civil de la región de Asia y el Pacífico para el Estudio Mundial

2.500 años de gasto por parte de las organizaciones internacionales dedicadas al desarme y la no proliferación[3]. Además de las operaciones militares unilaterales, existe en la actualidad una lista cada vez más amplia de despliegues militares respaldados por las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, como la OTAN, la Unión Europea, la Unión Africana y la Liga Árabe.

El presupuesto destinado por las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz se ha triplicado con creces en los últimos 15 años, y mientras el número de civiles en misiones de mantenimiento de la paz ha aumentado más de un 50%[4], el contingente uniformado se ha triplicado, pasando de 34.000 efectivos en 2000 a 106.000 en 2015. Las misiones actuales tienen una duración tres veces superior a la de sus predecesoras[5]. En 2015, El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno dirigieron 16 misiones de mantenimiento de la paz y el apoyo de las Naciones Unidas a la misión de la Unión Africana en Somalia, además de gestionar una cifra récord de personal autorizado. En los mandatos y políticas recientes se ha reconocido que el personal encargado del mantenimiento de la paz debe estar preparado para utilizar la fuerza, incluso de forma proactiva, para proteger al personal civil[6], una tarea que resulta más complicada por el hecho de que estas misiones se desarrollan cada vez más en entornos de elevada volatilidad e inseguridad, en los que prácticamente no hay paz que mantener.

El Estudio destaca constantemente la necesidad de

*En el año 2000 se estimaba que el gasto militar a escala mundial ascendía a más de un billón de dólares.*

*Desde entonces, el gasto militar anual ha crecido aproximadamente un 60%.*

desmilitarización y de desarrollar estrategias eficaces para la prevención del conflicto y la protección del personal civil por medios no violentos. Este es uno de los mensajes y conclusiones fundamentales que emergieron con fuerza en las consultas y deliberaciones celebradas a escala mundial. Sin embargo, no se puede negar que las fuerzas militares, tanto nacionales como internacionales, siguen desempeñando junto a los grupos armados un papel crucial en la agenda de las Naciones Unidas para la paz y la seguridad. Esto plantea necesariamente la cuestión de la participación de las mujeres en las fuerzas armadas. Si bien existe un cierto debate acerca de si la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad —que tiene su origen en la lucha pacifista y antimilitarista— debiera incluir esta cuestión entre sus objetivos y en su labor de promoción, no hay duda de que la presencia de las mujeres tiene un efecto sensibilizador sobre los problemas de estas en los escenarios en los que se produce la acción, ayuda a prevenir la explotación y el abuso sexuales de la población local y mejora la eficacia operativa[7]. Además, el compromiso con la igualdad que emana de la CEDAW exige dar a las mujeres las mismas oportunidades laborales que a los hombres, incluso en el seno de las estructuras militares.

Desde el año 2000, los ejércitos nacionales y las entidades asociadas que trabajan con ellos en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad vienen trabajando para mejorar el equilibrio de género de las fuerzas militares, desde los soldados hasta los mandos superiores; garantizar que se tengan en cuenta los asuntos relacionados con el género en el diseño, la planificación, la ejecución y la evaluación de las operaciones de paz; eliminar la explotación, el abuso o el acoso sexuales cometidos por sus propias fuerzas, y prevenir o responder a la violencia sexual relacionada con los conflictos y a otras vulneraciones de los derechos humanos en las comunidades en las que desarrollan sus operaciones. Aunque es evidente que se han producido algunos avances, buena parte de ellos se han debido a medidas incrementales y, en ocasiones, de carácter puntual, pero sin lograr una verdadera transformación de las estructuras y la mentalidad militares o invertir la tendencia creciente de los presupuestos militares y la excesiva dependencia con respecto a las soluciones militares (estos aspectos se abordan con mayor detalle en el capítulo 8: *Prevenir los conflictos*).

En última instancia, para los defensores y defensoras de una paz y una seguridad duraderas estrechamente relacionadas con el desarrollo y los recursos humanos, el valor de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad reside en su potencial transformador, más que en el logro de una mayor representación de mujeres en los actuales paradigmas de respuesta militarizada.

*No hay duda de que la presencia de las mujeres tiene un efecto sensibilizador sobre los problemas de estas en los escenarios en los que se produce la acción, ayuda a prevenir la explotación y el abuso sexuales de la población local y mejora la eficacia operativa.*

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### El informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: Aumentar el número de mujeres involucradas en labores de mantenimiento de la paz

El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas señaló en su informe tanto la importancia de incrementar el número de mujeres en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas como de hacerlo a través de medidas tales como incentivos financieros:

> *"La experiencia reciente en el ámbito del mantenimiento de la paz confirma que el personal femenino uniformado desempeña una función vital para llegar a las mujeres y las niñas en las comunidades locales y ganarse su confianza, comprendiendo y detectando sus singulares necesidades de protección y adaptando las respuestas de las operaciones de mantenimiento de la paz. [...] Los países que aportan contingentes y fuerzas de policía deberían aplicar sus planes de acción nacionales con relación a la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad o desarrollar esos planes y redoblar los esfuerzos para aumentar el número de mujeres que prestan servicios en el sector de la seguridad nacional. La Secretaría debería desarrollar una estrategia de generación de fuerzas y policía que tenga en cuenta las cuestiones de género para abordar la contratación, retención y promoción de personal uniformado femenino,* ***entre otras cosas estudiando la posibilidad de incentivos como las primas de reembolso***[8]*".*

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Las nuevas tecnologías en un mundo cada vez más militarizado: los drones

Las naciones trabajan para mejorar y proteger sus capacidades militares en una era marcada por las campañas mundiales de lucha contra el terrorismo. La sofisticada tecnología armamentística ha redefinido el campo de batalla y ha difuminado la línea que separa al arma del combatiente[9]. Hoy en día, el personal militar estacionado en una parte del mundo puede utilizar un vehículo aéreo no tripulado, conocido popularmente como "dron", para atacar un objetivo situado en un país remoto. La continua presencia de drones sobrevolando las comunidades se ha asociado a unos mayores niveles de trauma psicosocial[10]; algunas mujeres llegaron a declarar que habían abortado por culpa del sonido y el miedo provocados por los ataques cercanos[11]. Las pruebas que demuestran que los drones han matado a trabajadores y trabajadoras humanitarios desalienta al personal de rescate a ayudar a las víctimas, mientras el temor de ser percibidos como operadores de drones impide al personal civil participar en reuniones comunitarias, incluidos los funerales[12], y el miedo a sufrir un ataque lleva a las familias a no llevar a sus hijos e hijas a la escuela[13]. La precisión que se presupone a los drones significa que las y los civiles y sus familias atacados por error sufren el estigma de los miembros de sus comunidades, que pueden dar por hecho que esas personas y sus familias están involucradas en actividades de militancia[14].

Aunque se ha debatido mucho sobre el uso de los drones, incluso sobre el efecto que ejercen sobre las comunidades, su eficacia como armas de guerra y su condición en virtud del derecho internacional, no se ha hablado tanto sobre su impacto de género. Un análisis reciente ha comenzado a destacar estas dimensiones, señalando que los ataques con drones tienen efectos muy específicos según el género sobre las poblaciones civiles, afectando de forma desproporcionada a los hombres[15] y provocando un incremento del número de hogares encabezados por mujeres, que, en un contexto de desigualdad, a menudo tienen muchas dificultades para mantenerse a sí mismas[16].

## LAS MUJERES EN LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES

A lo largo de los dos últimos decenios, un creciente número de países ha incrementado el porcentaje de mujeres en sus fuerzas armadas. Más recientemente, varios países han hecho lo propio a medida que sus instituciones militares nacionales iban adoptando políticas de género o adhiriéndose a planes de acción nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad[17]. Algunas de las medidas encaminadas a elevar la representación femenina han incluido[18]:

- campañas de reclutamiento selectivas;
- la eliminación de barreras y de la exclusión de las mujeres de determinadas categorías de personal militar;
- la mejora y diversificación de los itinerarios profesionales;
- la utilización de imágenes de oficiales militares de sexo femenino en campañas promocionales y de comunicación;
- la realización de encuestas y estudios sobre el reclutamiento y la retención de mujeres en las fuerzas armadas;
- el seguimiento de datos precisos sobre la representación de mujeres y sus experiencias en el ejército;
- cambios en la política familiar;
- reformas dirigidas a luchar contra el acoso y el abuso sexuales en el seno de las fuerzas armadas;
- cambios en las instalaciones, uniformes y equipo militar.

*En el año 2000, solamente cinco países pertenecientes a esta alianza militar contaban con políticas y leyes específicas para la participación de las mujeres en las fuerzas armadas. En 2013 ya eran 28 los países de la OTAN que contaban con políticas de este tipo.*

La mayoría de los países que han adoptado estas medidas son miembros de la OTAN. En el año 2000, solamente cinco países pertenecientes a esta alianza militar contaban con políticas y leyes específicas para la participación de las mujeres en las fuerzas armadas. En 2013 ya eran 28 los países de la OTAN que contaban con este tipo de políticas[19]. Por ejemplo, en el año 2000, solo seis países miembros de la OTAN ofrecían plazas de reclutamiento tanto para hombres como para mujeres. En 2013, todos los Estados miembros de la OTAN ofrecían esta oportunidad, aunque en algunos países sigue habiendo determinados puestos a los que no pueden acceder mujeres, sobre todo en posiciones de combate, en submarinos y carros de combate. No obstante, y pese a la importancia de este giro en la política, la representación de mujeres ha aumentado en promedio de forma muy modesta, pasando de un 7,4% en 1999 a un 10,6% en 2013.

Algunos países que no son miembros de la OTAN presentan incluso porcentajes superiores de mujeres en sus fuerzas armadas. En la Argentina, por ejemplo, donde se han adoptado medidas para reclutar y retener mujeres en todas las divisiones del ejército, las mujeres representan actualmente un 14,2% en la división de Infantería, un 16,4% de la Marina y un 22,6% de las Fuerzas Aéreas, lo que en conjunto supone una representación de un 16,2% del contingente total[20]. También se adoptó una medida dirigida a permitir a las mujeres militares recibir apoyo para ejercer su derecho a disponer de servicios de salud sexual y reproductiva sin obstáculos o demora; el personal de los hospitales militares que se acogió a la objeción de conciencia con respecto a la interrupción del embarazo fue reasignado, y se abrieron centros de cuidado infantil específicos para niños y niñas cuyos progenitores trabajan en las fuerzas de seguridad[21]. En Sudáfrica, que presenta uno de los porcentajes más elevados de mujeres en el ejército, un 34% del contingente armado total está integrado por mujeres, y el objetivo es llegar a un 40%. Además, la Fuerza de Defensa Nacional Sudafricana cuenta actualmente con varias mujeres generales de división, y las mujeres participan en operaciones de combate, pilotan aviones de combate y conducen carros de combate[22].

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Las mujeres en las fuerzas armadas australianas

En junio de 2014, durante la mayor cumbre jamás convocada sobre la eliminación de la violencia sexual en los conflictos, uno de los discursos más inspiradores fue pronunciado por un hombre uniformado. El general David Morrison, jefe del ejército australiano, compartió sus experiencias sobre el impacto de la diversidad, en particular, la participación de las mujeres, en las fuerzas armadas:

> *"Puedo afirmar sin ningún tipo de duda que no habría sido posible poner fin a la violencia sexual en los conflictos sin introducir reformas fundamentales en el modo en que todos los ejércitos reclutan, retienen y emplean a mujeres; así como en la forma en que aprovechan la mejora de la capacidad militar resultante de una mayor diversidad étnica y de género [...]. Los ejércitos que se vanaglorian de su separación de la sociedad civil, que valoran más al hombre que a la mujer, que utilizan sus valores impuestos para excluir a quienes no se ajustan a los rasgos particulares del grupo dominante, que celebran la violencia inherente a mi profesión en lugar de buscar formas de contenerla, no ayudan en nada a distinguir al soldado de la bestia"*[23].

Australia ha adoptado medidas concretas y publica informes anuales detallados sobre las mujeres en las fuerzas armadas australianas. En 2014, con base en un minucioso examen de las intervenciones llevadas a cabo con éxito en otros sectores e instituciones predominantemente masculinos, se introdujo una serie de metas, en virtud de las cuales para el año 2023 deberá alcanzarse una representación de mujeres de un 25% en la Marina y las Fuerzas Aéreas y de un 15% en la División de Infantería[24]. En junio de 2014, un 15% del contingente militar total australiano está integrado por mujeres; estas representan cerca de un 12% en Infantería y superan un 18% en la Marina y en las Fuerzas Aéreas.

Las políticas específicas que ha adoptado Australia son muy destacables. A modo de ejemplo, se han introducido mecanismos de flexibilidad laboral, junto con una guía sobre cómo aplicarlos dirigida a los mandos y un objetivo de que en todo momento dichos mecanismos deberían estar siendo aprovechados, como mínimo, por un 2% del contingente adiestrado[25]. El jefe de las fuerzas armadas australianas, el máximo rango militar, cuenta con una persona que le asesora en cuestiones de género. Se están diversificando las juntas de promoción, y se está procediendo a revisar los requisitos iniciales relativos al período mínimo de servicio para varias categorías. Se han eliminado las restricciones de género para todas las categorías profesionales de las fuerzas armadas australianas correspondientes a puestos de combate. La División de Infantería ha revisado sus itinerarios profesionales tradicionales con el fin de posibilitar las interrupciones temporales de dichos itinerarios, una mayor flexibilidad para quienes tienen cargas familiares y la consideración de una experiencia proporcionada en lugar de los tradicionales hitos en la carrera militar. Además, en todas las oportunidades de desarrollo profesional, el porcentaje de mujeres participantes debe ser siempre igual al porcentaje de mujeres consideradas como potenciales candidatas a la selección. La Marina publicó un libro sobre las mujeres en el mar dirigido a las escuelas de enseñanza secundaria, en el que se narran historias reales de mujeres de la Marina con el objetivo de destacar este tipo de modelos de comportamiento ante los y las jóvenes. Las fuerzas armadas australianas cuentan con una iniciativa titulada "Male Champions of Change" (Hombres promotores del cambio) y refleja intensamente el papel de las mujeres en el ejército en sus campañas publicitarias y de marketing. Además, las Fuerzas Aéreas se convirtieron en la primera organización militar del mundo en lograr la acreditación de "lugar de trabajo adecuado para la lactancia".

Sin embargo, estas medidas positivas contrastan poderosamente con el persistente abuso y discriminación que sufren las mujeres en el seno de las instituciones militares nacionales en muchos países. A modo de ejemplo, en 2013, una Comisión del Congreso de los Estados Unidos descubrió que un 23% de las mujeres militares estadounidenses habían experimentado un contacto sexual no deseado desde su reclutamiento, desde tocamientos hasta violaciones[26]. En 2015, el jefe de las fuerzas armadas indonesias defendió presuntamente la práctica de las pruebas de virginidad para todas las reclutas[27]. Con una frecuencia mayor de la deseable, las mujeres tienden a ser objeto de discriminación en su carrera militar, a ser ignoradas cuando surgen oportunidades y posibilidades de promoción —incluidos los despliegues en operaciones de mantenimiento de la paz— o a recibir el encargo de realizar tareas menores que no se corresponden con su capacitación. En el Pakistán, las mujeres compiten cada año por hacerse con 32 puestos en la Academia Militar del país, mientras que para los hombres se asignan unas 2.000 plazas[28].

## PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS CONTINGENTES MILITARES DE LAS MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

### Estancamiento del número de mujeres en las funciones militares de mantenimiento de la paz

El número de mujeres militares desplegadas en las misiones actuales de mantenimiento de la paz es extremadamente bajo.

**En promedio, solo un 3% del personal militar de las misiones de las Naciones Unidas son mujeres (datos tomados en julio de 2015), y la mayoría de ellas trabajan como personal de apoyo**[29]. Esta cifra no ha aumentado desde 2011, y de hecho en las dos últimas décadas el incremento ha sido muy leve —en 1993, las mujeres representaban un 1% del contingente total dedicado al mantenimiento de la paz— pese a los repetidos llamamientos a incrementar el número de mujeres en labores de mantenimiento de la paz desde la adopción de la resolución 1325 en el año 2000.

Una de las razones citadas con mayor frecuencia para explicar esta baja representación es que el porcentaje de mujeres en los ejércitos nacionales de algunos de los principales países que aportan contingentes también es muy reducido[31]. Por ejemplo, los tres principales países que aportan contingentes —Bangladesh, la India y el Pakistán— cuentan con muy pocas mujeres en sus fuerzas armadas. Y a la inversa: muchos de los países con un porcentaje mayor de personal militar femenino aportan muy pocos efectivos de mantenimiento de la paz a las misiones de las Naciones Unidas. Los países europeos y norteamericanos cuyos porcentajes de mujeres en el ejército se sitúan entre un 8% y un 20% suelen aportar más personal uniformado y civil a las misiones de la OTAN, la UE y la OSCE que a las misiones de las Naciones Unidas. En los despliegues de países como Zimbabwe y Belarús, la representación femenina alcanza un 40%, pero su número de tropas es de tan solo 85 y 5, respectivamente[32]. Existen excepciones notables a esta tendencia: Etiopía (2º mayor contribuyente, 6,3% de representación femenina), Ghana (9º mayor contribuyente, 10,2%), Nigeria (10º mayor contribuyente, 6,8%), Tanzanía (21º mayor contribuyente, 5,2%), Sudáfrica (14º mayor contribuyente, 15,6%) y Uruguay (20º mayor contribuyente, 7,2%). Todos ellos superan significativamente el promedio mundial y despliegan elevadas cantidades de personal de mantenimiento de la paz[33].

Algunos de los principales países que aportan contingentes están esforzándose por mejorar su equilibrio de género. En 2014, dos oficiales de sexo femenino de Bangladesh se convirtieron en las primeras pilotos de combate de la historia del país, y las Fuerzas Aéreas de Bangladesh han puesto en marcha un proceso dirigido a garantizar una representación mínima de un 20% de mujeres entre sus oficiales[34]. El número de mujeres en las fuerzas armadas de Rwanda casi se triplicó en 10 años, y todavía tendrá que aumentar más para cumplir el objetivo de representación de mujeres entre su personal de mantenimiento de la paz, fijado en un mínimo de un 30%[35].

Más recientemente ha comenzado a observarse también un cierto progreso en cuanto al nombramiento de mujeres para puestos de liderazgo. En 2014 se nombró por primera vez a una mujer, la noruega Kristin Lund, como comandante de la fuerza en una misión de las Naciones Unidas; esa fue también la primera ocasión en que tanto los líderes civiles como militares de una misión —Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre, UNIFICYP— eran mujeres. En mayo de 2015 se alcanzó un hito histórico: en ese momento, casi un 40% de las misiones de mantenimiento de la paz estaban lideradas por mujeres[36], lo que representa un nivel nunca antes alcanzado.

En todo el mundo no existe ninguna fuente de información que ofrezca datos coherentes y exhaustivos sobre el equilibrio de género de las fuerzas militares[37]. En el cuadro de la página 141 se presentan estimaciones sobre la presencia de mujeres en las fuerzas armadas de los principales países que aportan contingentes.

> La presencia de mujeres sobre el terreno, sobre todo en puestos de liderazgo, alienta a otras mujeres y niñas a participar y liderar [...].

Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, declaración del Consejo de Seguridad durante el debate abierto sobre las mujeres, la paz y la seguridad celebrado en 2008

**Porcentaje de personal militar femenino en las fuerzas armadas de los 15 países que aportan los mayores contingentes a las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno, 2015[38]**

| | PAÍS QUE APORTA CONTINGENTES | PORCENTAJE DE MUJERES EN LAS FUERZAS ARMADAS |
|---|---|---|
| 1 | Bangladesh | 3 |
| 2 | Pakistán | 1 |
| 3 | India | 4 |
| 4 | Etiopía | 7 |
| 5 | Rwanda | 2 |
| 6 | Nepal | 2 |
| 7 | Senegal | 4 |
| 8 | Ghana | 17 |
| 9 | Nigeria | 10,5 |
| 10 | Egipto | * |
| 11 | China | * |
| 12 | Indonesia | 2 |
| 13 | Tanzanía | * |
| 14 | Marruecos | 3 |
| 15 | Sudáfrica | 34 |

* Países que aportan contingentes para los que no se dispone de datos.

### El papel clave del personal femenino de mantenimiento de la paz

La participación de las mujeres en el componente militar del mantenimiento de la paz ha sido reconocida como un factor crucial para el éxito de las misiones, tanto dentro del marco normativo de las Naciones Unidas sobre el mantenimiento de la paz y del referente a las mujeres, la paz y la seguridad[39], como por parte de los propios mandos militares sobre el terreno[40]. Estos señalan que las mujeres encargadas del mantenimiento de la paz amplían las aptitudes y capacidades en todas las categorías de personal, aumentan la eficacia operativa de todas las tareas y mejoran la imagen, la accesibilidad y la credibilidad de las misiones de cara a la población local. Las mujeres encargadas del mantenimiento de la paz también consiguen que las tareas de difusión lleguen mejor a las mujeres en las comunidades de acogida. Esto resulta crucial por diversos motivos, entre los que cabe citar el aprovechamiento de la familiarización de las mujeres con las estrategias locales de protección que les afectan y de su capacidad para actuar como mecanismo de alerta temprana, aspectos que se describen con detalle en el capítulo 8: *Prevenir los conflictos*. Asimismo, cabe señalar que ninguna mujer encargada del mantenimiento de la paz ha sido acusada de explotación y abuso sexuales durante una misión.

*Ninguna mujer encargada del mantenimiento de la paz ha sido acusada de explotación y abuso sexuales durante una misión.*

Las oficiales militares necesitan con urgencia equipos de protección y equipos de investigación integrados por personal mixto que se ocupe de analizar los incidentes en los que se ven involucradas víctimas o testigos de sexo femenino. Estas oficiales impulsan una sólida coordinación entre las esferas civil y militar, y, junto con sus homólogas civiles y policiales, pueden llegar mejor al personal civil del país de acogida e interactuar más eficazmente con dicha población, que las percibe como menos amenazadoras y más accesibles[41].

Además, pese a que la competencia profesional de las mujeres trasciende esas áreas, los mandos militares han señalado que las oficiales presentan una ventaja comparativa especial en los registros físicos y domiciliarios, en la interacción con las personas supervivientes de violencia de género, en el trabajo en centros penitenciarios para mujeres y en la inspección de mujeres en lugares de desarme y desmovilización.

### Impulso de la participación de las mujeres en las labores militares de mantenimiento de la paz

Tanto el Secretario General de las Naciones Unidas como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a través de la Oficina del Asesor en Asuntos Militares, han alentado a los países que aportan contingentes a desplegar un mayor número de mujeres (como mínimo, el mismo porcentaje con el que cuentan en sus fuerzas armadas nacionales). La Oficina de Asuntos Militares ha nombrado una asesora militar en cuestiones de género, con dedicación completa y con el rango de coronel, que trabaja en la Sede y ha puesto en marcha la creación de la Red de Mujeres Militares de Mantenimiento de la Paz con el fin de crear un espacio de apoyo mutuo, tutoría, capacitación y promoción para el personal militar femenino de las Naciones Unidas[43]. ONU Mujeres ha comenzado recientemente a impartir cursos de dos semanas de duración dirigidos exclusivamente a oficiales militares de sexo femenino, como parte de una oportunidad de desarrollo profesional en cuyo marco se espera incrementar el despliegue de mujeres en

> "Cuando trabajaba sobre el terreno, siempre acudían a mí para trabajar con las mujeres locales; estas confiaban más en mí."
>
> **Comandante Khadessa Sy**, del ejército del Senegal, que participó en misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y en Liberia[42]

operaciones de mantenimiento de la paz. De forma similar, los mandatos de autorización de misión del Consejo de Seguridad han instado frecuentemente a los Estados a tener en cuenta la representación de mujeres en los contingentes que aportan. Sin embargo, estas recomendaciones no siempre se aplican, y tampoco existen mecanismos para inducir a su cumplimiento.

### Invertir en la participación de las mujeres

Al examinar las formas de incrementar la participación de las mujeres, rara vez se ha planteado la posibilidad de recurrir a incentivos financieros. En sus recientes recomendaciones, el Grupo Consultivo Especial sobre las Tasas de Reembolso para las Tropas de Mantenimiento de la Paz y el Secretario General han incluido una *prima de riesgo* (para las personas que trabajan en unidades que operen sin restricciones y asuman unos niveles de riesgo excepcionales), una prima por *"capacidades de apoyo esenciales"* (para aquellos contingentes que desplieguen personal esencial de apoyo y multiplicación de la fuerza, para el que siempre existe una gran demanda y una oferta muy escasa), y una *prima de preparación* (que añade una paga extra en el caso de que el personal adiestrado y el equipo estuvieran listos en un plazo muy breve, como incentivo para mejorar la capacitación previa al despliegue y la preparación global).

Los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de adoptar una prima de equilibrio de género, definida con base en una serie de criterios: porcentaje de mujeres en el contingente, rango y función desempeñados por las mujeres, capacitación especializada que haya recibido el contingente en cuestiones de género (incluida capacitación previa al despliegue sobre violencia sexual relacionada con los conflictos), y en cumplimiento de la vigente política de las Naciones Unidas sobre verificación de antecedentes en materia de derechos humanos[44]. El informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas también se ha hecho eco de esta recomendación, que debería vincularse estrechamente a la generación de fuerzas, que sugiere a qué países recurrir para obtener promesas y qué promesas aceptar. Otra posibilidad que deberían estudiar los Estados Miembros es la oferta de prestaciones en especie. Ambos tipos de incentivos estarían ligados a incrementos cuantificables del número de mujeres en sus despliegues militares[45].

De forma similar, en los presupuestos destinados al mantenimiento de la paz debería asignarse un volumen de fondos suficiente para adecuar las instalaciones de las misiones y la propia vida en ellas al incremento del número de mujeres en el contingente militar. Esto podría incluir medidas familiares especiales o la disponibilidad de licencias a las mujeres[46], la adecuación de las instalaciones de las misiones para ellas —desde las habitaciones hasta las instalaciones sanitarias, pasando por los espacios y actividades de ocio y bienestar, una atención médica y ginecológica especializada, así como uniformes e indumentaria de protección especiales para cada género[47]; e inversiones en la seguridad interna de los complejos, entre otras medidas. **Estas inversiones podrían potenciarse inmensamente adoptando como práctica estándar el análisis presupuestario de género en la elaboración de los presupuestos de las operaciones de paz. Esto permitiría disponer de datos más robustos sobre el modo en que el gasto influye en la sensibilidad de las misiones al género y facilita la participación de un mayor número de mujeres.**

## PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL COMPONENTE POLICIAL DE LAS MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

En el año 2000, cuando se adoptó la resolución 1325, Lyn Holland se convirtió en la primera mujer estadounidense en servir como agente de policía en una misión de mantenimiento de la paz, cuando se unió a la misión en Kosovo para prestar asistencia a las víctimas de violaciones. También en Kosovo, Shahzadi Gulfam, la primera agente de policía pakistaní en ser desplegada en una misión de mantenimiento de la paz, ayudaba a reclutar mujeres para las fuerzas policiales de Kosovo[48]. En fechas más recientes, la Unidad de Policía

Constituida de la India, integrada exclusivamente por mujeres, fue desplegada por primera vez en Liberia en 2007. Posteriormente seguirían su estela Bangladesh[49] y otros países. Existe un reconocimiento generalizado en torno al hecho de que aquella unidad contribuyó a llegar mejor a las mujeres de las comunidades. También se les atribuye el hecho de haber inspirado a muchas mujeres liberianas a incorporarse a las fuerzas policiales, cuya representación femenina creció del 13% al 21% en cinco años[50]. En Haití, agentes de policía noruegas, canadienses y del África francófona han ofrecido capacitación, tutoría y acompañamiento a la Policía Nacional haitiana para responder a los casos de violencia doméstica y abusos sexuales[51]. En Noruega, un 35% del total de agentes de policía participantes en operaciones de paz internacionales han sido del sexo femenino, y en 2014 cuatro de cada nueve líderes del contingente eran mujeres[52].

"Mi experiencia es que los rostros de las mujeres locales se iluminan cuando ven que quien se dirige a ellas es otra mujer. Se produce una conexión, se sienten identificadas."

**Hester Paneras**, Sudáfrica, Comisionada de Policía de UNAMID[53]

El impacto positivo de contar con un mayor número de mujeres en el componente policial de las misiones no se limita a las cuestiones que afectan principalmente a las mujeres. Se ha descubierto que su presencia reduce de manera significativa los índices de reclamación por comportamiento inadecuado, las tasas de uso indebido de la fuerza o la utilización inadecuada de armas de fuego. Además, las mujeres se comportan de un modo menos autoritario en sus contactos con ciudadanos y ciudadanas y con oficiales de menor rango[54].

En 2009, las Naciones Unidas pusieron en marcha una campaña con un objetivo muy ambicioso: garantizar que las mujeres alcanzaran en 2014 una representación de un 20% en la policía de las Naciones Unidas. Pese a que el porcentaje ha seguido una tendencia ascendente desde aquella fecha, el objetivo de la campaña no se ha cumplido todavía[55]. La División de Policía ha pedido a los Estados Miembros que desplieguen la misma proporción de mujeres con la que cuentan en sus fuerzas policiales nacionales, que revisen sus políticas de reclutamiento y sus criterios de despliegue para identificar cualquier desigualdad o barrera de entrada para las mujeres y que determinen si sus criterios nacionales de reclutamiento para las misiones de las Naciones Unidas concuerdan con los aplicados por las Naciones Unidas. En vista de los criterios de selección aplicables en lo que respecta al número mínimo de años de servicio nacional previo, rango y otros requisitos, parece pertinente analizar si deberían estudiarse medidas "preferentes" o "especiales" para incrementar el número de mujeres aptas para el despliegue. Por ejemplo, el requisito de cinco años de servicio nacional previo para poder participar en un despliegue como funcionario o funcionaria de la policía civil de las Naciones Unidas puede resultar prohibitivo; en lugar de ello, podría considerarse la posibilidad de exigir un número menor de años (tres, por ejemplo) para las candidatas durante un período experimental.

La División de Policía también se ha encargado de visibilizar la función de las mujeres en la policía de las Naciones Unidas. También puso en marcha la Red Internacional de Mujeres Policías del Personal de Paz de las Naciones Unidas y un premio internacional de mantenimiento de la paz. Lleva a cabo periódicamente actividades de tutoría y creación de redes, y organiza cursos de capacitación en todo el mundo sobre estrategias dirigidas a incrementar el número de mujeres en la policía de las Naciones Unidas y en las fuerzas policiales nacionales. Asimismo, colabora en proyectos encaminados a fortalecer las aptitudes específicas que necesitan las agentes para superar la prueba de selección para la asistencia de las Naciones Unidas. Es importante destacar que la División de Policía intenta además dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres en lo que concierne a la disponibilidad de instalaciones adecuadas para ellas, como alojamientos separados, y viene trabajando para garantizar que las mujeres no sean apartadas en las misiones y gocen de idéntica condición en sus puestos de trabajo, un grave problema escasamente documentado.

*Hoy en día, casi todos los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas incluyen disposiciones específicas relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, y prácticamente cualquier directriz que se proporciona a los componentes militares y policiales de las misiones incluye instrucciones concretas para abordar la seguridad de las mujeres.*

## TRANSVERSALIZACIÓN DEL GÉNERO EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

Se han producido avances concretos en los esfuerzos por integrar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En el año 2000, las únicas misiones de este tipo que contaban con asesores o asesoras de género eran la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), y tan solo una quinta parte del total de las misiones de mantenimiento de la paz contaban con una dependencia especializada en cuestiones de género (a menudo integrada por un único funcionario o funcionaria recién nombrado para un puesto que también era de nueva creación)[56]. Actualmente, todas las misiones de mantenimiento de la paz multidimensionales disponen de dependencias de género[57] y despliegan asesores o asesoras sobre protección de las mujeres, un mandato que aparece por primera vez en la resolución 1888 (2009). Hoy en día, casi todos los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas incluyen disposiciones específicas relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, y prácticamente cualquier directriz que se proporciona a los componentes militares y policiales de las misiones incluye instrucciones concretas para abordar la seguridad de las mujeres.

En los últimos años se han introducido numerosas innovaciones con perspectiva de género en las operaciones de paz diseñadas para cumplir los compromisos en materia de derechos humanos y protección de la población civil, así como los relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad. Entre estas innovaciones cabe citar el establecimiento de mecanismos de seguimiento, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos; capacitación mediante casos hipotéticos, células de apoyo al enjuiciamiento y tribunales móviles dedicados a la violencia sexual y de género; una caja de herramientas de la ONUPOL sobre prácticas óptimas en la labor policial y un programa de capacitación para la policía de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación de la violencia sexual y de género en entornos post-conflicto; y la creación de unidades policiales especiales dedicadas a la lucha contra la violencia de género (como la que funciona en Haití desde 2010).

Se han organizado jornadas de puertas abiertas para que los grupos de la sociedad civil de mujeres mantengan encuentros con los y las líderes de las misiones, además de redes de alerta comunitarias, equipos de protección conjuntos, patrullas de protección a los y las recolectores de leña y proyectos de cooperación entre las esferas civil y militar, en cuyo marco se han proporcionado cocinas de bajo consumo de combustible y se han instalado depósitos de agua con el fin de evitar algunos desplazamientos a las mujeres y las niñas para recoger leña o agua fuera de los campamentos. Entre los proyectos de efecto rápido con perspectiva de género que se han ejecutado cabe mencionar la construcción de refugios y de letrinas y duchas adecuadas en los campamentos, así como la creación de unidades de policía constituidas integradas exclusivamente por mujeres.

*Por desgracia, pese a resultar prometedoras, estas innovaciones siguen siendo de carácter puntual o limitado; lo más frecuente es que se trate de proyectos experimentales e iniciativas especiales, en lugar de constituir la actividad principal de una determinada operación.*

Los informes de las misiones en la República Democrática del Congo, Haití y Darfur muestran que las patrullas de protección dentro y alrededor de los campamentos y comunidades de personas desplazadas internas, así como las tareas de escolta a las mujeres durante sus actividades de subsistencia, han ayudado a evitar actos de violencia sexual y de género. Los tribunales móviles, la asistencia jurídica y el constante fomento de la capacidad y apoyo en forma de tutoría a fiscales, jueces y juezas, investigadores e investigadoras judiciales, unidades especializadas de la policía y servicios públicos de defensa han contribuido a incrementar el número de enjuiciamientos y condenas por delitos de violencia sexual en entornos afectados por conflictos, como en la República Democrática del Congo, Guinea, Sierra Leona o Somalia.

Por desgracia, pese a resultar prometedoras, estas innovaciones siguen siendo de carácter puntual o limitado; lo más frecuente es que se trate de proyectos experimentales e iniciativas especiales, en lugar de constituir la actividad principal de una determinada operación. Este tipo de iniciativas no cuentan con un apoyo constante de los y las líderes de las respectivas misiones[58], y representan más una obligación que hay que cumplir que una herramienta concreta para mejorar la eficacia operativa de las labores de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Muchas de estas carencias fueron señaladas ya por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en 2010 en su propio *"Estudio de impacto tras una década de aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas[59]".*

**Capacitación**

La creciente lista de materiales de capacitación sobre el género, la explotación y el abuso sexuales, y la prevención y respuesta a la violencia sexual es bien recibida, y se observa un giro en la capacitación hacia un aprendizaje más práctico y mediante casos hipotéticos en el que deberán desenvolverse las y los soldados, abandonando conceptos más abstractos[60]. La duración y periodicidad de estos cursos también han aumentado, desde una sesión de 40 minutos durante la incorporación de nuevo personal a una misión —similar para todas las áreas de ejecución del mandato— hasta cursos especializados que actualmente duran una semana o más. Pese a que varias resoluciones del Consejo de Seguridad han destacado la importancia de impartir capacitación específica en estas áreas[61], sigue sin estar claro si los países que aportan contingentes cumplen sistemáticamente esta indicación. Es necesario adoptar un enfoque más racional en este aspecto, que puede incluso conllevar una menor inversión de tiempo en el desarrollo de nuevos cursos y dedicar más tiempo a la impartición coherente de la capacitación y el aprovechamiento de las buenas prácticas.

*De un total de 33 metas aprobadas por estas cinco misiones, ninguna hacía referencia específicamente a las cuestiones de género ni a la igualdad de género.*

**Participación de las mujeres y respuesta a sus necesidades específicas desde el diseño de la misión hasta su retirada**

Si se quiere que las misiones de mantenimiento de la paz respondan eficazmente a las necesidades de la población local, debe darse prioridad a la participación de las mujeres y a la celebración de consulta con ellas en sus respectivos países desde el diseño mismo de las misiones hasta su reducción. Las misiones deberían mostrar desde el principio un compromiso y respeto visibles y tangibles hacia la integridad física de las mujeres, dar prioridad a la seguridad de las mujeres e invertir en la recuperación liderada por ellas. Por desgracia, esto no siempre ha sido así. Tal como concluye el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, "[l]a experiencia, los derechos, las necesidades y las funciones específicos de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto no suelen incluirse en los análisis y las evaluaciones preliminares y, por lo tanto, no se incorporan a las estrategias concretas para el diseño de las misiones y la formulación de los mandatos"[62].

De manera similar, se necesita prestar una atención concertada a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la reducción de las misiones y en su retirada. Este aspecto se resaltó en la declaración presidencial del Consejo de Seguridad de 2012[63] y en el informe del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad del mismo año, en el que se subrayaba que "[e]xiste cierto temor de que reducir las misiones haga disminuir la financiación y atención que reciben los compromisos de igualdad entre los géneros y el nivel de seguridad y protección que se otorga a las mujeres y las niñas"[64].

El estudio sobre la arquitectura de género sobre el terreno llevado a cabo por ONU Mujeres junto a las entidades asociadas para el examen de la capacidad civil en 2012[65] recomendó que, cuando empiece a preverse la retirada de una misión de mantenimiento de la paz o una misión política especial, la dependencia de género y la de planificación operativa deberán organizar

la transferencia de los trabajos pertinentes relacionados con el género al equipo de las Naciones Unidas en el país y a ONU Mujeres, conservando al mismo tiempo la capacidad interna necesaria para transversalizar las cuestiones de género en los planes y actividades de la misión. El Secretario General mencionó un ejemplo de buena práctica en ese sentido en su informe sobre las mujeres, la paz y la seguridad de 2013, en el que se hace hincapié en el plan de trabajo conjunto acordado por la misión en Timor-Leste y el equipo de las Naciones Unidas en el país, en virtud del cual este último iría transfiriendo progresivamente las tareas de la misión relacionadas con el género al equipo del país durante el período de reducción[66].

En las misiones actuales lideradas por el DOMP, tan solo la MINUSTAH, la UNMIL, la UNMISS, la ONUCI y la MINUSMA han definido metas para supervisar los progresos realizados u orientar sus decisiones de reconfiguración o retirada. Estas metas engloban cuestiones como la seguridad y la estabilización, los diálogos nacionales y la reconciliación, el restablecimiento de la autoridad del Estado, la reforma del sector de la seguridad, la promoción y protección de los derechos humanos y la asistencia humanitaria, la celebración de elecciones libres y justas, el establecimiento de un sistema judicial y penal independiente y creíble, la introducción de mejoras tangibles en las condiciones de vida de la población, los procesos de paz inclusivos, el desarrollo sostenible, el desarme y desmantelamiento efectivos de las milicias, así como la capacitación y el fomento de la capacidad de la policía nacional. De un total de 33 metas aprobadas por estas cinco misiones, ninguna hacía referencia específicamente a las cuestiones de género ni a la igualdad de género. Además, cada una de las metas de estas misiones se mide a través de varios indicadores. De un total de 105 indicadores, solamente cinco están relacionados con cuestiones de género, y la mayoría de ellos hacen referencia a la violencia sexual[67]. Esto implica que las misiones de mantenimiento de la paz podrían culminar su retirada sin evaluar si la misión ha dado respuesta a las necesidades específicas de las mujeres o ha cumplido las disposiciones relativas al género que incluía el mandato de dicha misión. Asimismo, sugiere que, en general, las misiones no están transversalizando adecuadamente el género en sus marcos de supervisión[68].

En última instancia, los esfuerzos dirigidos a transversalizar de forma más eficaz la participación de las mujeres y la celebración de consultas con ellas —en el diseño, la ejecución y la retirada de las misiones— se verían reforzados por una utilización más eficaz de los recursos de género y la experiencia en esta materia que ya existen en el seno del sistema en su conjunto, tanto en la Secretaría como en sus organismos, fondos y programas. Así queda reflejado también en las recomendaciones pertinentes formuladas en el marco del examen de las operaciones de paz y en el de la arquitectura de consolidación de la paz[69]. El fortalecimiento de la coordinación, la coherencia y la integración, así como los conocimientos especializados que posee la arquitectura de género de las Naciones Unidas se tratan con detalle en el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas.*

## EXPLOTACIÓN Y ABUSO SEXUALES POR PARTE DEL PERSONAL DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Hace 13 años, la evaluación de expertos independientes de las repercusiones de los conflictos armados en las mujeres y del papel de las mujeres en la consolidación de la paz incluyó una serie de referencias a esta cuestión en su capítulo dedicado a la violencia contra las mujeres:

> *"Pese a que la llegada del personal encargado del mantenimiento de la paz ofrece la ventaja evidente de proporcionar a la población local una sensación de mayor seguridad, también puede tener algunas repercusiones negativas. La violencia sexual contra las mujeres y la prostitución, sobre todo la prostitución infantil, pueden incrementar con el influjo de personal relativamente acaudalado en situaciones en las que las economías locales han quedado devastadas y las mujeres carecen de oportunidades laborales. En Kisangani y Goma, en la República Democrática del Congo, los miembros de las comunidades locales nos contaron que el personal encargado del mantenimiento de la paz contrataba servicios sexuales con chicas jóvenes, y que cualquiera podía ver preservativos en las cercanías de los complejos de las Naciones Unidas. Una mujer local nos dijo que las niñas "se limitan a tenderse en los campos para los hombres ante la vista de todo el mundo, pues no se les permite entrar en ninguno de los 12 campamentos". Escuchamos relatos similares en los Balcanes, y también acerca de la situación en Camboya tras la llegada del personal encargado del mantenimiento de la paz"[70].*

*Este problema ha deteriorado la reputación global de las misiones de mantenimiento de la paz y ha avergonzado profundamente a las Naciones Unidas.*

Aunque se han invertido grandes esfuerzos para luchar contra esta lacra, y pese a que en la actualidad el nivel de concienciación entre el personal de las Naciones Unidas es completamente diferente al que existía hace 15 años, no puede negarse que este problema ha deteriorado la reputación global de las misiones de mantenimiento de la paz y ha avergonzado profundamente a las Naciones Unidas. Pese a que buena parte del trabajo de las misiones resulta prácticamente invisible para las poblaciones afectadas y el público en general, la incidencia de la explotación y el abuso sexuales continúa atrayendo la atención de la comunidad internacional y de las comunidades en las que se despliega personal encargado del mantenimiento de la paz. En las consultas celebradas de cara a la elaboración del Estudio Mundial, las mujeres del continente africano se mostraban especialmente preocupadas por este problema, puesto que gran parte de las misiones regionales e internacionales de mantenimiento de la paz tienen lugar allí. Es espeluznante que el protector se convierta en depredador. Es crucial que las Naciones Unidas manifiesten un firme compromiso de hacer frente a este problema de una vez por todas.

En los informes sobre la explotación y el abuso sexuales, se aprecia un consenso sobre la naturaleza del problema y las complejidades que entraña. Entre los principales puntos de acuerdo cabe citar los siguientes:

- el problema no concierne únicamente al personal militar, y a menudo ni siquiera concierne a este de forma desproporcionada;
- las Naciones Unidas han registrado algunos avances en el último decenio (aunque muy moderados), como lo demuestra el descenso en el número de acusaciones y el aumento de la capacidad de respuesta de algunos Estados Miembros al seguimiento de las acusaciones;
- sin embargo, el número de acusaciones —apenas una docena cada año— representa un porcentaje muy reducido del total de vulneraciones;
- pese a que la mayor parte de las víctimas son mujeres y niñas, los hombres y los niños también se ven afectados, y la inmensa mayoría no se sienten seguros o seguras a la hora de presentar denuncias u obtener reparaciones;
- muchas acusaciones no son adecuadamente investigadas por los Estados Miembros, son consideradas infundadas o se resuelven con medidas disciplinarias o condenas penales muy indulgentes;
- pese a que existe una percepción generalizada de que la explotación y el abuso sexuales es principalmente un asunto que concierne al personal que trabaja sobre el terreno, que se aprovecha de la fácil disponibilidad de sexo transaccional o de supervivencia violando la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas, casi la mitad del total de acusaciones están relacionadas con delitos atroces, como la violación.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### La política de tolerancia cero de las Naciones Unidas sobre la explotación y el abuso sexuales

La política de tolerancia cero de las Naciones Unidas prohíbe el intercambio de dinero, empleo, bienes, servicios o cualquier otro tipo de asistencia por sexo; prohíbe al personal encargado del mantenimiento de la paz mantener relaciones sexuales con personas menores de 18 años en cualquier circunstancia; y desalienta vivamente, aunque no prohíbe, las relaciones sexuales no transaccionales entre el personal de las Naciones Unidas y los beneficiarios y beneficiarias de asistencia locales, señalando que dichas relaciones "se basan en una dinámica de desigualdad inherente de poder" y "socavan la credibilidad e integridad del trabajo de las Naciones Unidas"[71]. El boletín del Secretario General sobre medidas especiales para la protección frente a la explotación y el abuso sexuales prohíbe la actividad sexual con menores (personas que no han cumplido aún los 18 años)[72] y "desalienta vivamente las relaciones sexuales entre el personal de las Naciones Unidas y las personas beneficiarias de la asistencia"[73]. No obstante, el jefe o la jefa de la misión puede utilizar su criterio al aplicar esta norma "en los casos en que las personas beneficiarias de la asistencia tengan más de 18 años y las circunstancias del caso justifiquen que se haga una excepción"[74].

En los casos en que existe desacuerdo, este se centra en el modo de garantizar la rendición de cuentas entre diferentes jurisdicciones[75]. Cada vez son más quienes exigen actuar con mayor determinación, sobre todo tras las nuevas acusaciones contra las tropas de la Unión Africana en Somalia y contra las tropas francesas en la República Centroafricana, y tras una evaluación generalmente negativa realizada por un equipo de especialistas, a quienes las Naciones Unidas encomendó visitar cuatro misiones en las que se considera que el problema está muy extendido[76].

**Poner fin a la impunidad**

A lo largo del último decenio, las Naciones Unidas han invertido una cantidad muy importante de energía y recursos en la creación de dependencias de conducta y disciplina en cada misión y en cada sede, y ha emitido numerosas recomendaciones del Secretario General en las que se insta a los agentes pertinentes, incluidos los Estados Miembros como principales responsables de sus contingentes, a actuar con mayor determinación para investigar las acusaciones, imponer los castigos oportunos y ofrecer reparaciones a las víctimas. Tal como ha reiterado el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, estas actuaciones incluyen[77]:

- La elaboración de informes por parte del Secretario General sobre las medidas adoptadas y no adoptadas por cada Estado miembro en respuesta a las acusaciones creíbles de explotación y abuso sexuales, nombrando expresamente a los países en lugar de presentar cifras agregadas de acusaciones o respuestas.
- La creación de equipos de respuesta inmediata en el seno de las misiones, que estén disponibles para su despliegue en uno o dos días para obtener pruebas y conservarlas así como para proteger a las víctimas.
- Excluir de la aportación de contingentes a los países enumerados en los anexos de los informes del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados, y sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, hasta que dejen de figurar en dichos anexos.
- Revisar el modelo de memorando de entendimiento con los países que aportan contingentes, para exigir que los contingentes incluyan oficiales nacionales de investigación y que se imparta capacitación a todas las tropas en materia de explotación y abuso sexuales.
- Concluir las investigaciones sobre la explotación y el abuso sexuales en un plazo de seis meses; los órganos de las Naciones Unidas encargados de estas investigaciones deberán informar sobre el cumplimiento de este plazo, y se pide a los Estados Miembros que también lo adopten.
- Repatriar, por orden del Secretario General, contingentes individuales, unidades enteras y mandos de contingentes por no prevenir y castigar un patrón de abuso. Las Naciones Unidas también pueden retirar medallas de servicio, pagos de primas y prestaciones de subsistencia, así como suspender los correspondientes reembolsos al personal militar involucrado en una investigación.
- Aplicar, a petición del Secretario General, diversas medidas administrativas al personal de las Naciones Unidas: retener las ayudas acumuladas en concepto de licencia anual y repatriación que serían normalmente pagaderas en el momento de la separación de la organización, y dejar sin paga a las personas a las que se imponga la licencia administrativa a la espera de la conclusión de las investigaciones y los procesos disciplinarios.

Asimismo, el Grupo de Alto Nivel señaló que la inmunidad del personal civil no es de aplicación en caso de delitos sexuales, y que, por consiguiente, estos no deberían ser un medio para gozar de impunidad[78]. Jamás se ha pretendido conceder inmunidad, y esta no se aplica, al personal de las Naciones Unidas acusado de haber cometido explotación y abuso sexuales. Los privilegios relacionados con la inmunidad son de naturaleza funcional y están relacionados con el ejercicio de funciones oficiales. El proceso por el cual el Secretario General retira esta inmunidad o aclara que no es aplicable debería agilizarse, con el fin de garantizar que no se demore la ejecución de los procedimientos legales oportunos.

No cabe duda de que estos pasos son importantes, pero se puede hacer más. Aquellos países que incumplan reiteradamente sus compromisos (contraídos por escrito) de investigar y enjuiciar a sus soldados no deberían poder aportar contingentes a las misiones de mantenimiento de la paz. Como ya recomendó el informe Zeid[79] hace un decenio y jamás se ha aplicado, si las Naciones Unidas tienen pruebas *prima facie* de conducta inadecuada, el país de origen del presunto autor debería tener la obligación de enjuiciarlo. Si no lo hace, debería estar obligado a proporcionar una explicación detallada de los motivos que lo justifican. De acuerdo con el llamamiento que hicieron las organizaciones no gubernamentales en 2015[80], las Naciones Unidas deberían facultar a una comisión de investigación independiente para que lleve a cabo una

*El país de origen del presunto autor debería tener la obligación de enjuiciarlo. Si no lo hace, debería estar obligado a proporcionar una explicación detallada de los motivos que lo justifican.*

investigación amplia sobre la explotación y el abuso sexuales y gestione las acusaciones presentadas tanto por los Estados Miembros como por las propias Naciones Unidas, incluida la falta de aplicación sistemática de muchas de las competencias con las que ya cuenta para exigir a las personas responsabilidades por sus actos. En junio de 2015 se creó un grupo de examen independiente para analizar la respuesta de las Naciones Unidas a las acusaciones de explotación y abuso sexuales por parte de las fuerzas militares extranjeras que no estaban al mando de las Naciones Unidas en la República Centroafricana. Este tipo de investigación debería ampliarse a la respuesta global en todo el sistema.

Si bien las Naciones Unidas deberían colaborar con los Estados para garantizar una aplicación más rigurosa del marco jurídico existente en relación con los actos delictivos presuntamente cometidos por su personal, sea militar o civil, también debería explorar nuevas vías de rendición de cuentas. Se podría replantear la propuesta de una convención internacional en virtud de la cual los Estados se comprometan a investigar, enjuiciar y extraditar a los presuntos autores de delitos, así como a prestarse asistencia jurídica mutuamente[81].

Los y las especialistas del ámbito jurídico y académico han destacado las siguientes opciones para garantizar la rendición de cuentas con respecto a los delitos graves (incluidos los de naturaleza sexual) cometidos por personal de las Naciones Unidas[82]:

i) la creación de tribunales híbridos entre el Estado de acogida y las Naciones Unidas; esto requeriría que dicho Estado consienta la provisión de asistencia internacional a su sistema jurídico nacional;

ii) el ejercicio compartido de jurisdicción por parte del Estado de acogida y de otros Estados; cuando, por ejemplo, el Estado de acogida pueda investigar y enjuiciar el delito, y el Estado en el que tenga su nacionalidad el autor de dicho delito proporcione las instalaciones penitenciarias para cualquier tipo de encarcelamiento.

No obstante, la opción más preferible —y la que indicaría el compromiso de las Naciones Unidas y de los países que aportan contingentes de acabar juntos con este tipo de comportamiento— sería el establecimiento de un tribunal internacional, creado en virtud de un tratado entre Estados, competente para juzgar al personal de las Naciones Unidas que trabaja sobre el terreno y a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz.

Pese a que dicha propuesta tendría importantes consecuencias en términos económicos y de otra naturaleza —incluida la necesidad de modificar las disposiciones actuales, en virtud de las cuales los miembros de los contingentes militares están sometidos a la jurisdicción exclusiva de los Estados que los envían—, las opciones anteriores representan una valiosa contribución al debate sobre la eliminación de la impunidad. Entretanto, dependiendo del contexto y de la naturaleza del procedimiento reglamentario en el país en cuestión, debería estudiarse la posibilidad de pedir a los países que aportan contingentes que retiren la inmunidad a su personal ante acusaciones creíbles de haber cometido delitos graves de naturaleza sexual, posibilitando de ese modo su enjuiciamiento por las autoridades del Estado de acogida.

Una de las medidas más importantes que deben adoptarse para prevenir la violencia y el abuso sexuales es la capacitación previa al despliegue. La capacitación previa al despliegue sobre la prevención de la violencia y el abuso sexuales que se imparta a todas las tropas debe ser exhaustiva y estar basada en casos hipotéticos. Los mandos militares también deberían recibir una capacitación detallada, con un mayor énfasis en las cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas, la presentación de informes y la investigación. Los Representantes Especiales del Secretario General y las y los comandantes de la fuerza deberían asimismo recibir una capacitación obligatoria de una semana de duración en la Sede, sobre la prevención de la violencia y el abuso sexuales y otros temas relacionados con la protección.

> *"No tengo palabras para describir cuán angustiado, enojado y avergonzado me siento por los informes recurrentes que recibimos a lo largo de los años acerca de casos de explotación y abuso sexuales por parte de las fuerzas de las Naciones Unidas. Cuando las Naciones Unidas despliegan personal*

*encargado del mantenimiento de la paz, lo hacen para proteger a las personas más vulnerables del mundo, en los lugares del planeta en que la desesperación alcanza sus máximas cotas. No toleraré ninguna acción que conduzca a la gente a sustituir la confianza por el miedo. [...] Creo que el preocupante número de acusaciones registrado en muchos países... nos indica la necesidad de actuar de forma inmediata. Basta ya.*

*Quiero que los líderes sepan que son responsables de sus tropas, de su policía y de su población civil. También deben asegurar que todos y todas reciban una educación y capacitación continuas en materia de derechos humanos. Quiero que los Estados Miembros sepan que no puedo hacer esto yo solo. Ellos tienen la responsabilidad última de exigir responsabilidades al personal uniformado, y de adoptar medidas preventivas y punitivas firmes. Quiero que los agresores sepan que si cometen un delito, haremos todo lo posible por perseguirlos y ponerlos a disposición de la justicia. Quiero que las víctimas sepan que nos esforzaremos por honrar nuestra responsabilidad institucional de proteger su seguridad y su dignidad."*

Declaraciones del Secretario General ante los medios de comunicación sobre las graves acusaciones de delitos de violencia sexual cometidos por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la República Centroafricana, 12 de agosto de 2015

**Asistencia a las víctimas de explotación y abuso sexuales**

Otra importante dimensión de este problema es la persistente falta de asistencia y apoyo a las víctimas de abuso y explotación. En 2008, la Asamblea General adoptó una resolución por la que se aprobaba una estrategia de asistencia a las víctimas –con independencia del fundamento de las acusaciones– con medidas que incluían atención médica, refugio de emergencia, alimentos, prendas de vestir, satisfacción de las necesidades básicas, asistencia jurídica, asesoramiento psicológico y ayuda en las reclamaciones de paternidad[83]. Se pidió a las entidades pertinentes de las Naciones Unidas que aplicaran la estrategia de manera activa y coordinada. Siete años después, estos mecanismos de ayuda a las víctimas prácticamente brillan por su ausencia, un problema cuya urgencia no es posible ignorar.

A modo de ejemplo, la comunidad no conoce, entiende ni considera seguros los canales disponibles para la interposición de reclamaciones. Además, el Secretario General ha propuesto la creación de un fondo fiduciario común, si bien está previsto que este se dedique a financiar actividades de prevención, concienciación y extensión comunitaria, y no a compensar a las víctimas. Los reiterados llamamientos a la creación de programas de asistencia a las víctimas no han estado acompañados de asignaciones de recursos acordes ni de la necesaria orientación operativa.

El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas alienta a la Secretaría a que "inicie consultas con los Estados Miembros, garantizando la participación activa de las comunidades locales y las víctimas de la explotación y los abusos sexuales, a fin de determinar formas apropiadas de indemnización. Los Estados Miembros también deberían respaldar la creación por el Secretario General de un programa eficaz de asistencia a las víctimas dotado de recursos suficientes para prestarles apoyo a ellas y a los niños nacidos como consecuencia de actos de explotación y abusos sexuales"[84]. El informe no aporta ideas concretas, pero insta a destinar partidas económicas específicas a escala nacional para este fin. Se podría explorar y experimentar la posibilidad de que las entidades internacionales que trabajan sobre el terreno destinen fondos con este propósito, con arreglo a la dimensión de su presencia sobre el terreno o a la participación de su personal en las acusaciones.

## PROTECCIÓN MEDIANTE CIVILES DESARMADOS

El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas resumió del siguiente modo uno de los principios fundamentales de su informe de 2015:

> *"La paz duradera no es resultado de intervenciones militares y técnicas, sino de soluciones políticas [...]. Los esfuerzos y la inversión a nivel nacional, regional e internacional deberían centrarse en evitar la guerra en lugar de en la resolución de conflictos [...]. Las estrategias no armadas deben estar en la vanguardia de las iniciativas de las Naciones Unidas para proteger a los civiles"*[85].

Las preocupaciones asociadas a la creciente militarización se enfrentan a los llamamientos que instan a llevar a cabo intervenciones militares para prevenir las atrocidades, y a las reiteradas críticas de que es objeto el personal de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz por su pasividad e inacción ante las necesidades de protección de la población civil. Ambos sentimientos han tenido un peso muy

"Algo funciona muy mal en un sistema en el que el futuro de la población se confía a los [rebeldes] más violentos [...]. La institución militar sigue siendo un obstáculo para construir una paz duradera, puesto que promueve el uso de la violencia y el militarismo."

Respuesta de una persona participante en la encuesta a organizaciones de la sociedad civil que trabaja a escala mundial en zonas en conflicto de Asia, Oriente Medio y norte de África

*Un tema que se repitió durante las consultas celebradas en el marco de este Estudio fue que el liderazgo de las mujeres constituye en sí mismo y por derecho propio una estrategia de protección.*

importante durante los debates sobre el mantenimiento de la paz y la protección del personal civil que se llevan produciendo durante más de dos decenios. No obstante, existe un amplio margen para conciliar ambas ideas mediante la promoción y el apoyo a iniciativas de protección no violentas, a las que podrían recurrir tanto los agentes militares como sus asociados y asociadas civiles y policiales.

Se supone que las misiones no deben limitar el cumplimiento de su obligación de proteger al personal civil a la protección física directa, sino que también deben utilizar el diálogo y la participación, así como crear un entorno protector[86]. Un tema que se repitió durante las consultas celebradas en el marco de este Estudio fue que el liderazgo de las mujeres constituye en sí mismo y por derecho propio una estrategia de protección. Por otra parte, el empoderamiento de las mujeres y la protección de sus derechos reducen la vulnerabilidad de las mujeres y mejora su capacidad para protegerse y reivindicar sus derechos. Asimismo, la representación, la participación y el liderazgo de las mujeres en los mecanismos de protección –como el liderazgo político y la administración pública, el ejército y la policía, las instituciones encargadas de la seguridad nacional, los comités de los campamentos de refugiados, los mecanismos de protección comunitaria y los órganos de rendición de cuentas, entre otros– son esenciales para garantizar una mayor protección para las mujeres y las niñas. En este contexto, aunque es importante que las tareas y actividades de protección de las misiones den respuesta a las amenazas más prevalentes a las que se enfrentan las mujeres y las niñas en sus ámbitos operativos, muchas de estas tareas y actividades no requieren enfrentamientos armados. A continuación se ofrece una lista no exhaustiva de las intervenciones que llevan a cabo las misiones de mantenimiento de la paz y cuya ampliación y reproducción podría estudiarse:

- Prestar especial atención a los riesgos o amenazas de protección a que se enfrentan las mujeres en los equipos conjuntos de protección e investigación.
- Celebrar consultas con mujeres en el marco de las evaluaciones de las amenazas y en las intervenciones comunitarias (desde el establecimiento de mecanismos de protección comunitarias hasta redes de alerta, el diseño de los campamentos, etc.).
- Adaptar las actividades de protección a los patrones de movilidad y a la actividad económica de las mujeres (patrullas para proteger a quienes se dedican a la recolección de leña o agua, patrullas y escoltas en el camino al mercado, etc.).
- Crear espacios seguros para las mujeres y las niñas en los campamentos.
- Designar supervisoras electorales y prestar una atención especial a la violencia electoral basada en el género.
- Crear líneas telefónicas, incluso en programas de radio, para que las mujeres puedan denunciar amenazas y garantizar que la comunidad permanezca informada de los riesgos.
- Provisión de escoltas y cobertura de seguridad para las personas dedicadas a la defensa de los derechos de las mujeres y las organizaciones que trabajan en favor de los derechos de las mujeres o contra la violencia de género.
- Creación de sistemas de definición de perfiles de agresores por parte del Centro Mixto de Análisis de la Misión, que incluyan patrones de ataques contra las mujeres y las niñas, incluso relativos a la violencia sexual relacionada con los conflictos, y seguimiento del número de bajas civiles desglosado por sexo[87].
- Prestar especial atención a la protección de las mujeres en las esferas sustantivas de cada misión, como las actividades de desarme y desmovilización, la reforma del sector de la seguridad, la justicia transicional, el desminado y el control de armas pequeñas.
- Evacuar a las poblaciones en riesgo de las zonas de peligro.

En el capítulo 8: *Prevenir los conflictos* se describe con más detalle la importancia de la participación de las mujeres en las estrategias a corto plazo de prevención de conflictos, incluidos los mecanismos de alerta temprana, el diálogo comunitario a escala local

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Protección mediante civiles desarmados

La protección mediante civiles desarmados (PCD) es una metodología que propugna la protección directa del personal civil y la reducción de la violencia, cada vez más reconocida y más utilizada en la práctica. En los últimos años ha demostrado ser especialmente eficaz para proteger a las mujeres y las niñas. Desarrollada y experimentada inicialmente por organizaciones como Nonviolent Peaceforce, Cure Violence y Peace Brigades International, se estima que, desde 1990, 50 organizaciones de la sociedad civil han aplicado métodos de PCD en 35 zonas en conflicto[88].

Estas organizaciones despliegan personal civil desarmado y adiestrado profesionalmente, que se encarga de ofrecer protección física presencial y de reforzar los mecanismos de protección locales. Esto incluye, por ejemplo, el acompañamiento protector y la interposición, la supervisión de los acuerdos de alto el fuego, el control de rumores, la alerta y respuesta tempranas, el establecimiento de relaciones de confianza, el diálogo a través de diversas vías y la mediación en el ámbito local, así como el apoyo a las organizaciones locales comprometidas con la protección, la reconciliación y los derechos humanos. Es interesante resaltar que se calcula que las mujeres representan entre un 40% y un 50% del personal desplegado por estas organizaciones, un porcentaje muy superior al de las misiones de establecimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Por ejemplo, Nonviolent Peaceforce lleva trabajando en Sudán del Sur desde 2010. Alertada por las mujeres sursudanesas del centro de protección de civiles de Bentiu de que eran violadas por los soldados cuando salían del complejo para recoger agua o leña, el grupo comenzó a enviar dos o más protectores civiles para acompañarlas. Ninguna mujer resultó atacada cuando iba acompañada[89]. Durante el último año, Nonviolent Peaceforce proporcionó más de 1.000 acompañamientos en todo el territorio de Sudán del Sur a personas vulnerables, principalmente mujeres y niños de ambos sexos. En Jonglei, Nonviolent Peaceforce facilitó diálogos entre la comunidad y el personal policial y el personal militar de la misión de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz, incluida la celebración de reuniones exclusivamente para mujeres en las que se les dio la oportunidad de expresar sus preocupaciones en materia de seguridad y protección. La ONUPOL, la policía nacional y Nonviolent Peaceforce establecieron turnos para patrullar conjuntamente las zonas en las que se concentraban los ataques contra las mujeres. Además, Nonviolent Peaceforce ha creado y capacitado a 10 equipos de mantenimiento de la paz integrados por mujeres, que intervienen en los planes de matrimonio precoz, el retorno e integración de niños y niñas, la mediación entre clanes en conflicto, el acompañamiento a las víctimas supervivientes de violaciones y la colaboración con las y los jefes locales. En la actualidad, Nonviolent Peaceforce cuenta con una plantilla de más de 150 personas entre su sede de Yuba y sus 11 delegaciones sobre el terreno. Un 40% de su personal es de nacionalidad sursudanesa, y un 40% de su plantilla está compuesto por mujeres.

y las salas de situación de las mujeres, en las que las mujeres pertenecientes a la población afectada hacen un seguimiento de las señales de intensificación de la violencia.

Para proteger el espacio humanitario, son muchas las personas que defienden la protección presencial, que demuestra ser eficaz incluso aunque no se trate de presencia militar armada, sino a través de personal militar desarmado o de fuerzas de paz civiles[90]. También hay quienes prefieren invertir una cantidad muy superior de recursos y atención en actividades preventivas que aborden las causas que se encuentran en el origen del conflicto y sus factores económicos, fomenten la educación para la paz y en las escuelas y entre la ciudadanía en general y creen conciencia sobre los derechos de las mujeres, la masculinidad y su relación con la violencia en un determinado contexto.

### Colaboración con agentes no estatales

Pese a que el Estatuto de Roma reconoce la responsabilidad penal individual de los miembros de los agentes no estatales por los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, estos agentes no suelen estar considerados como parte de la comunidad internacional, y muchos Estados se oponen firmemente a interactuar con los agentes internacionales o regionales, puesto que ello podría incrementar su legitimidad y elevar la condición de dichos agentes.

No obstante, la colaboración con los agentes armados no estatales representa una forma de contribuir a un entorno protector sin recurrir a la violencia. En la inmensa mayoría de las guerras actuales, agentes no estatales combaten contra un gobierno o contra otros agentes no estatales. En los últimos años, las Naciones Unidas y otros agentes internacionales han destacado los abusos y vulneraciones de los derechos humanos por parte de los agentes no estatales, recordando a esos grupos las obligaciones que emanan para ellos del derecho internacional humanitario y las consecuencias de cometer atrocidades. El Secretario General de las Naciones Unidas también los ha incluido en las listas de denuncia pública de graves violaciones cometidas contra niños y niñas o de actos de violencia sexual en los conflictos. También ha habido ejemplos de diálogo y colaboración constructivos, incluida la firma de planes de acción o de compromisos por parte de agentes armados no estatales. A modo de ejemplo, las resoluciones 1960 (2010) y 2106 (2013) del Consejo de Seguridad instan a las partes a asumir compromisos concretos de lucha contra la violencia sexual y a cumplirlos en un plazo específico. En este sentido, la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos ha firmado en nombre del sistema de las Naciones Unidas comunicados con varios gobiernos, y ha colaborado con las partes no estatales en conflictos armados en materia de prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos[91].

*Ha habido ejemplos de diálogo y colaboración constructivos, incluida la firma de planes de acción o de compromisos por parte de agentes armados no estatales.*

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Empresas militares y de seguridad privadas y la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad

Los gobiernos nacionales, las empresas privadas e incluso las Naciones Unidas contratan a menudo los servicios de empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) para la prestación de servicios de seguridad en países en situación de conflicto y post-conflicto. Por ejemplo, en 2013, los Estados Unidos contaban con 108.000 empleados y empleadas de empresas contratistas solo en el Afganistán, incluidos 18.000 contratistas de seguridad privados[92]. Las Naciones Unidas contratan empresas de seguridad privadas, tanto armadas como desarmadas, para proteger a su personal y sus bienes cuando el Gobierno del país de acogida es incapaz de hacerlo o no está dispuesto a ello. Entre 2013 y 2014, las Naciones Unidas gastaron más de 42 millones de dólares de los Estados Unidos en proveedores de seguridad (armados y desarmados) en los 12 países en los que se llevan a cabo misiones de mantenimiento de la paz y en los 11 en los que se desarrollan misiones políticas especiales[93]. No obstante, esta privatización de la seguridad no va acompañada por el momento de una regulación minuciosa y coherente del personal y las actividades de las EMSP[94]. Esta carencia tiene importantes consecuencias para las víctimas de vulneraciones de los derechos humanos perpetradas por estas empresas, entre las que también hay mujeres y niñas. En las consultas celebradas de cara a la elaboración del Estudio Mundial, las mujeres de contextos tan diversos como el Cuerno de África y las islas del Pacífico hablaron sobre las amenazas que plantean estos grupos para su seguridad y su bienestar. También existen informes de casos horribles de explotación y abuso sexuales por parte de EMSP armadas y desarmadas contratadas por las Naciones Unidas en la RDC y en Sudán del Sur, que ponen de relieve la importancia de este problema para las Naciones Unidas[95].

Quienes trabajan en favor de las mujeres, la paz y la seguridad han dejado claro que los contratistas militares privados deben estar sujetos a una regulación más estricta, y ya se han dado algunos pasos en esa dirección:

- La *Recomendación general 30 del Comité de la CEDAW sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos* incluye a las empresas militares y de seguridad privadas entre los agentes no estatales que deben estar regulados, tanto por los Estados partes como a través de políticas propias[96].
- El *Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación* ha propuesto una convención (que podría ser jurídicamente vinculante) sobre las EMSP, y ha manifestado que, como mínimo, la reglamentación por la que se rijan estas empresas debe incluir normas claras relativas a los derechos humanos y al derecho humanitario[97]. El Grupo de Trabajo ha formulado asimismo recomendaciones expresamente dirigidas a las Naciones Unidas en relación con la rendición de cuentas por las vulneraciones de los derechos humanos (incluidos la explotación y el abuso sexuales) cometidos por las empresas de seguridad armadas y no armadas que contratan[98].
- Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconocen que en los entornos afectados por conflictos aumenta el riesgo de que se produzcan violaciones de los derechos humanos, y sugiere que los Estados contribuyan a garantizar que las empresas no participen en dichas violaciones, incluso mediante la prestación de asistencia adecuada a las empresas para evaluar y abordar este mayor riesgo, "prestando especial atención tanto a la violencia de género como a la violencia sexual"[99].

## RECOMENDACIONES

### Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

**Los Estados Miembros deberían:**

- ✓ Definir metas concretas para mejorar el reclutamiento, la retención y la promoción de mujeres en sus fuerzas armadas y en la dirección de las instituciones de seguridad.
- ✓ Cerciorarse de que cada soldado que despliegue se someta a una exhaustiva verificación de antecedentes, reciba la capacitación necesaria y rinda cuentas de sus actos, incluso cuando abusen de mujeres y niñas o las exploten.
- ✓ Comprometerse a adoptar doctrinas y planes que tengan en cuenta el efecto que tiene cada despliegue y operación militar sobre las mujeres y las niñas, y que consideren el uso de la protección militar desarmada como un método de protección preferible o complementario, según proceda.

**Las Naciones Unidas, en colaboración con los Estados miembros, deberían:**

- ✓ Alentar a los Estados Miembros a desplegar un mayor número de mujeres oficiales en el marco de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas mediante la adopción de incentivos económicos, como primas por fomentar el equilibrio de género.
- ✓ Garantizar que se tenga en cuenta la perspectiva de género al elaborar los presupuestos, así como el seguimiento financiero de las inversiones destinadas a promover la igualdad de género en las misiones, pidiendo a las y los especialistas en materia de elaboración de presupuestos para este tipo de misiones y a las y los responsables de planificación que junto con personas expertas en elaboración de presupuestos con perspectiva de género, examinen los presupuestos de las misiones y formulen recomendaciones sobre la metodología y la capacidad necesaria[100].
- ✓ Asegurar que todo el personal de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz reciba capacitación mediante casos hipotéticos sobre la transversalización de las cuestiones de género en operaciones de paz y la prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos, instando a los Estados Miembros a que inviertan en la capacidad de los centros nacionales de formación para el mantenimiento de la paz de los países que aportan los mayores contingentes, de manera que estos contenidos se incluyan de manera permanente en sus programas de capacitación previa al despliegue.
- ✓ Hacer frente a la impunidad y abordar la falta de ayuda a las víctimas de la explotación y el abuso sexuales mediante la plena aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas[101] y del informe del Secretario General sobre la explotación y el abuso sexuales[102]. Además:
  - Aquellos países que incumplan reiteradamente sus compromisos (contraídos por escrito) de investigar y enjuiciar a sus soldados no deberían poder aportar contingentes a las misiones de mantenimiento de la paz.
  - Si las Naciones Unidas tienen pruebas *prima facie* de conducta inadecuada, el país de origen del presunto autor debería tener la obligación de enjuiciarlo, y si no lo hace, debería estar obligado a proporcionar una explicación detallada de los motivos que lo justifican.
  - Las Naciones Unidas deberían facultar a una comisión de investigación independiente para que lleve a cabo una investigación amplia sobre la explotación y el abuso sexuales y gestione las acusaciones presentadas tanto por los Estados Miembros como por las propias Naciones Unidas, incluida la falta de aplicación sistemática de muchas de las competencias con las que ya cuenta para exigir a las personas responsabilidades por sus actos.
  - Estudiar la posibilidad de colaborar con los Estados de cara al establecimiento de un tribunal internacional competente para juzgar al personal de las Naciones Unidas y a todas las categorías de personal encargado de mantenimiento de la

paz que haya cometido presuntamente delitos graves, incluidos abusos sexuales.

- Formular propuestas concretas sobre el terreno acerca de cómo financiar y poner en práctica mecanismos de asistencia a las víctimas, incluso a partir de los fondos mancomunados existentes en cada país o del presupuesto operativo de las entidades que contratan a las personas acusadas.

✓ Adoptar medidas para mejorar la regulación y supervisión de todas las empresas privadas contratadas por las Naciones Unidas en lo que se refiere a la explotación y el abuso sexuales. Las Naciones Unidas deberían revisar y aplicar plenamente las directrices por las que se rigen estas empresas, recurriendo incluso a la exclusión permanente o temporal de determinadas empresas en futuros contratos y el mantenimiento de un registro centralizado de empresas cuyo personal se haya visto involucrado de forma reiterada en acusaciones de explotación y abuso sexuales[103].

✓ Promover el empoderamiento de las mujeres y formas de protección no violentas, y tener en cuenta todos los problemas de protección a los que se enfrentan las mujeres y las intervenciones con las que puede darse respuesta a dichos problemas —incluido el liderazgo y el empoderamiento de las mujeres— en la planificación de las misiones, su ejecución y la presentación de informes, así como en los debates sobre políticas relativas a la protección del personal civil en el contexto de las operaciones de paz.

✓ Ampliar el apoyo a la protección mediante civiles desarmados en los países afectados por conflicto, incluido el desarrollo de actuaciones en colaboración con las operaciones de paz.

## REFERENCIAS


1. Sam Perlo-Freeman et al., "Trends in World Military Expenditure, 2014", ficha informativa del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), abril de 2015), 1.
2. Ibid.
3. "You Get What You Pay For" (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, 2014), 13.
4. "Field Support Update", actualización trimestral (Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT), enero de 2015).
5. "Aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas", documento de las Naciones Unidas con signatura A/70/95–S/2015/446 (Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 16 de junio de 2015).
6. "Evaluación de la ejecución y los resultados de los mandatos de protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/68/787 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 7 de marzo de 2014).
7. Neha Bhat, "No Man's Land: Does the Gender Crimes Framework of the ICC Statute Cover 'Gender Based' Targeting through Signature Drone Strikes?", SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 24 de septiembre de 2013); "Las mujeres en las actividades de mantenimiento de la paz", Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz, consultado el 26 de agosto de 2015, http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml.
8. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 201.
9. "Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/23/47 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 9 de abril de 2013).
10. "Living Under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians From US Drone Practices in Pakistan" (curso monográfico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford sobre derechos humanos y solución de conflictos, curso monográfico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York sobre justicia mundial, septiembre de 2012), 82.
11. Vivian Salama, "Living in Terror Under a Drone-Filled Sky in Yemen," The Atlantic, 29 de abril de 2013, http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/living-in-terror-under-a-drone-filled-sky-in-yemen/275373/.
12. "Living Under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians From US Drone Practices in Pakistan", 82.
13. Naureen Shah et al., "The Civilian Impact of Drones: Unexamined Costs, Unanswered Questions" (Center for Civilians in Conflict, curso monográfico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia sobre derechos humanos, 2012), 20.
14. Sarah Holewinski, "Just Trust Us: The Need to Know More about Civilian Impact of Civilian Drone Strikes", en Drone Wars: Transforming Conflict, Law, and Policy, 2015, 53.
15. Shah et al., "The Civilian Impact of Drones: Unexamined Costs, Unanswered Questions", 20.
16. Bhat, "No Man's Land".
17. Pueden encontrarse ejemplos en los informes nacionales que presentan anualmente los miembros de la OTAN al Comité de la OTAN sobre Perspectivas de Género, o en la documentación que presentan los diferentes países de cara a la elaboración del informe anual del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Como se ha señalado, varios países cuentan con planes de acción específicos, adoptados por sus instituciones de defensa (por ejemplo, la Argentina, Bulgaria e Irlanda).
18. Recopilación de medidas clave citada por los países en los documentos presentados al Estudio Mundial.
19. "Submission of NATO to the Global Study" (Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 23 de marzo de 2015). Algunos países también expusieron ejemplos de buenas prácticas en los documentos que presentaron al Estudio Mundial. A lo largo de la última década, el porcentaje de mujeres en las fuerzas armadas eslovenas ha oscilado entre el 15% y el 16%. En Bosnia y Herzegovina, el porcentaje de mujeres en las fuerzas armadas y en la policía se ha duplicado en tan solo cinco años desde que se adoptó el plan de acción. Pese a que solamente 23 candidatas respondieron a la convocatoria de reclutamiento de las fuerzas armadas en 2008, en 2013 lo hicieron casi 600. Esto fue una consecuencia directa de la adopción de medidas específicas. A modo de ejemplo, el Ministerio de Seguridad redujo el requisito de experiencia laboral para las mujeres (uno de los criterios aplicados para el despliegue en una misión de mantenimiento de la paz) de ocho años a cinco.
20. Marcela Donadio y María de la Paz Tibiletti, "Atlas Comparativo de La Defensa En América Latina Y Caribe" (Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 2014), 134–141.
21. "Acta del debate abierto del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/PV.7289 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 28 de octubre de 2014), párr. 28.
22. Siphiwe Dlamini sobre el papel de las mujeres en la Fuerza de Defensa Nacional de Sudáfrica (SABC Digital News, 2015), https://www.youtube.com/watch?v=M1muHLaWGNw.
23. David Morrison, "Alocución ante la sesión plenaria de clausura de la Cumbre Mundial para Poner Fin a la Violencia Sexual en los Conflictos" (Londres, Reino Unido, 13 de junio de 2014).
24. "Recruitment and Retention of Women in the Australian Defence Force: Brief for Department of Foreign Affairs and Trade", documento presentado al Estudio Mundial (Departamento de Defensa del Gobierno de Australia, 2015).

25. Ibid.

26. "Sexual Assault in the Military", Statutory Enforcement Report (Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, septiembre de 2013). Véase también el "Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo: Misión a los Estados Unidos de América", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/17/26/Add.5 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1 de junio de 2011), párrs. 22–31.

27. "'It's a Good Thing': Military Chief on Virginity Testing of Female Recruits", The Jakarta Globe, 16 de mayo de 2015, http://thejakartaglobe.beritasatu.com/news/good-thing-military-chief-virginity-testing-female-recruits/.

28. Aeyliya Husain, "Meet Pakistan's Lady Cadets", Foreign Affairs, 17 de agosto de 2014, https://www.foreignaffairs.com/articles/south-asia/2014-08-17/meet-pakistans-lady-cadets.

29. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2015/716 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 17 de septiembre de 2015), 80.

30. "Women in Peacekeeping"; Charlotte Anderholt, "Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations" (Instituto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Estabilidad del Ejército de los Estados Unidos, septiembre de 2012).

31. El bajo porcentaje de mujeres en las fuerzas armadas de los países que aportan contingentes no es la única razón expuesta. A menudo, las mujeres no tienen interés en participar en operaciones de mantenimiento de la paz si disponen de oportunidades profesionales más atractivas en su país de origen o si carecen de apoyo familiar para desplazarse en el marco de una o varias rotaciones. La falta de experiencia en el uso de armas de fuego y de vehículos con trasmisión manual se cita a menudo como otra barrera de entrada.

32. Es preciso señalar, no obstante, que el porcentaje en las misiones suele ser más bajo que en las fuerzas armadas. De acuerdo con los documentos nacionales presentados al Estudio Mundial, el caso extremo es el de Albania, donde el porcentaje de mujeres en las fuerzas armadas ha aumentado de forma progresiva, pasando del 12% en 2010 a casi un 18% en la actualidad, mientras que el porcentaje de mujeres desplegadas por dicho país para realizar labores de mantenimiento de la paz oscila entre el 1% y el 1,5%. Aproximadamente un 4% del personal de las fuerzas armadas de la India son mujeres, un porcentaje que cae al 1,7% en el caso de los contingentes desplegados. Según Karim y Beardsley (2015, de próxima publicación), los responsables del reclutamiento y los mandos militares suelen tener en cuenta las consideraciones culturales y las relativas a la seguridad a la hora de decidir si desplegar mujeres o no.

33. "Resumen mensual del personal militar y policial aportado a las operaciones de las Naciones Unidas" (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), 31 de julio de 2015).

34. Hasan Jahid Tusher, "Country Gets First Female Combat Pilots", The Daily Star, 18 de diciembre de 2014, http://www.thedailystar.net/country-gets-first-female-combat-pilots-55874; "Air Force to Have 20pc Women Officers", The News Today, 12 de marzo de 2015, http://www.newstoday.com.bd/index.php?option=details&news_id=2405408&date=2015-03-12.

35. Georgina Holmes, "Gendering the Rwanda Defence Force: A Critical Assessment", Journal of Intervention and Statebuilding 8, n.º 4 (2 de octubre de 2014): 329.

36. ONU Mujeres calcula estos datos anualmente para el informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Véase el "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2015)", párr. 114.

37. La mayoría de los datos disponibles corresponden a países de la OTAN y de América Latina.

38. Con base en los datos recabados para el Estudio Mundial, procedentes incluso de fuentes de información públicamente disponibles, en los debates con asesores y asesoras de género de los ejércitos nacionales y con las investigadoras Sabrina Karim y Kyle Beardsley, que recopilaron datos sobre casi 50 países que aportan contingentes, obtenidos de diversas fuentes.

39. "Mujeres, paz y seguridad", Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, consultado el 22 de julio de 2015, http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/wps.shtml.

40. Véase, por ejemplo, el prólogo del general Paolo Serra, Comandante de la Fuerza, en "Promoting Women, Peace and Identifying Security: Piloting Military Gender Guidelines in UNIFIL" (Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano, junio de 2014), 4.

41. Véase, por ejemplo, "Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations", directrices del DOMP y el DAAT (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de las Naciones Unidas (DOMP/DAAT), marzo de 2010), 19.

42. Ryan Lenora Brown, "Would More Female Soldiers Improve UN Peacekeeping Missions?", Christian Science Monitor, 21 de septiembre de 2015, http://www.csmonitor.com/World/Africa/2015/0921/Would-more-female-soldiers-improve-UN-peacekeeping-missions.

43. "Red de Mujeres Militares de Mantenimiento de la Paz", Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, consultado el 22 de julio de 2015, http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/military/femalemilitary.shtml.

44. "Verificación de antecedentes del personal de Recursos Humanos", política de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 11 de diciembre de 2012).

45. En la encuesta que sirvió para aportar información a la ronda de negociaciones más reciente sobre reembolsos, los países encuestados señalaron que cuesta más reclutar, capacitar y desplegar a personal femenino, un hecho que podría constituir una justificación directa para

aplicar una tasa de reembolso diferente. Al menos un país indicó que había introducido recientemente una ayuda adicional para las mujeres con el fin de incentivarlas a unirse a las fuerzas armadas. Otro país informó de que había introducido una ayuda adicional para desplazamientos para que los contingentes femeninos tuvieran mayor facilidad para mantener el contacto con sus hijos e hijas. Varios de los países incluidos en la muestra señalaron que proporcionaban prendas de vestir específicas para las mujeres, así como alojamientos separados. Otros informaron de que incurrían en costos adicionales derivados de la cobertura de problemas de salud específicamente femeninos. Estos costos adicionales se debían fundamentalmente a la satisfacción de necesidades propias de las mujeres y a la provisión de instalaciones y servicios para estas (como licencias de maternidad e instalaciones sanitarias) o a los costos iniciales asociados a la reforma de instalaciones o a la adaptación de los uniformes con objeto de facilitar la integración de las mujeres en las fuerzas armadas. Véase, "Resultados de la encuesta revisada para establecer la tasa estándar de reembolso a los países que aportan contingentes, de conformidad con el informe del Grupo Consultivo Superior sobre las tasas de reembolso a los países que aportan contingentes aprobado por la Asamblea General en su resolución 67/261", documento de las Naciones Unidas con signatura A/68/813 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 26 de marzo de 2014).

46. El ejército nacional de origen es el que determina la licencia familiar.

47. El ejército nacional de origen proporciona la indumentaria de protección.

48. Anderholt, "Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations"), 25.

49. Bangladesh ha desplegado en Haití una unidad de policía constituida integrada exclusivamente por mujeres desde 2010.

50. Laura Bacon, "Liberia Leans In", Foreign Policy, consultado el 23 de septiembre de 2015, https://foreignpolicy.com/2013/06/03/liberia-leans-in/.

51. "UN Peacekeeping - on the Front Lines to End Violence against Women", Centro de Noticias ONU, 8 de marzo de 2013, http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44325#.VgWRhstVhBc.

52. "Norway's Input to the Secretary-General's Report on Women, Peace and Security 2014, and to the Global Study on UNSCR1325", documento presentado al Estudio Mundial (marzo de 2015).

53. "Interview with Hester Paneras, Police Commissioner for the African Union - UN Mission in Darfur", Centro de Noticias ONU, 11 de noviembre de 2013, http://www.un.org/apps/news/newsmakers.asp?NewsID=98.

54. "Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes" (Equipo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Reforma del Sector de la Seguridad, 2012); Anderholt, "Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations".

55. El componente policial en las misiones consta de agentes de policía de ambos sexos y unidades de policía constituidas. Pese a que actualmente las mujeres representan un 18% del total de reclutamientos, el porcentaje cae al 10% si se añaden las unidades de policía constituidas. "Estadísticas de género por misión para el mes de mayo de 2015" (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), mayo de 2015).

56. Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building", El progreso de las mujeres en el mundo (Nueva York, NY: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2002), 67–68.

57. En coordinación con los componentes de género, justicia y otros, según proceda, los componentes de derechos humanos en las operaciones de paz de las Naciones Unidas contribuyen, entre otras cosas, al análisis de la violencia sexual y de género; el diseño de estrategias eficaces para prevenir y responder a la violencia sexual y de género; el apoyo al establecimiento o aplicación de leyes, políticas, instituciones y prácticas que protejan la igualdad de derechos de las mujeres y las niñas, y que protejan a todas las personas frente a los delitos sexuales y de género con arreglo a los tratados de derechos humanos jurídicamente vinculantes; y la garantía de la rendición de cuentas y la concesión de reparaciones por las vulneraciones de los derechos de las víctimas. Véase "Policy on Human Rights in Peacekeeping Operations and Political Missions" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), Departamento de Asuntos Políticos (DAP), Departamento de Apoyo a Actividades sobre el Terreno (DAAT), 2011), párr. 50.

58. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 239, inciso vi).

59. "Ten-Year Impact Study on Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping" (Nueva York: Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), Departamento de Apoyo a Actividades sobre el Terreno (DAAT), 2010).

60. Algunos países pusieron buenos ejemplos de cursos de capacitación en cuestiones de género, como Chile, Croacia, los Países Bajos, Letonia, Francia, Suiza, Noruega, Portugal, Irlanda, Suecia, Rumanía, Malasia, Bulgaria, Islandia, Lituania, Austria, Noruega, Albania, Alemania, Australia, el Brasil, la Argentina, España, Eslovenia y Finlandia.

61. "Resolución 1960 (2010)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1960 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 2010), párr. 10; "Resolución 2122 (2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2122 (2013) (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de octubre de 2013), párr. 9.

62. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 239, inciso ii).

63. "Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/PRST/2012/23 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 31 de octubre de 2012), 2.

64. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2012/732 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2 de octubre de 2012), párr. 61.

65. Carole Doucet, "UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries" (ONU Mujeres, Equipo de Trabajo Interinstitucional para todo el Sistema de las Naciones Unidas, 20 de septiembre de 2012).

66. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2013/525 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 4 de septiembre de 2013), párr. 14.

67. Cálculos elaborados por ONU Mujeres con base en los informes públicos de las misiones.

68. Una notable excepción a esta tendencia es la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), una misión política liderada por el Departamento de Asuntos Políticos cuyos parámetros están plagados de referencias a cuestiones de género.

69. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 242; "El reto de mantener la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/968–S/2015/490 (Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de 2015 de la Estructura para la Consolidación de la Paz, 29 de junio de 2015), párr. 159.

70. Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building", 14.

71. "Sexual Exploitation and Abuse Policy", Dependencia de Conducta y Disciplina de las Naciones Unidas, consultado el 23 de septiembre de 2015, https://cdu.unlb.org/Policy/SexualExploitationandAbusePolicy.aspx.

72. "Boletín del Secretario General: Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales", documento de las Naciones Unidas con signatura ST/SGB/2003/13 (Secretaría de las Naciones Unidas, 9 de octubre de 2003), párr. 3.2, letra b). Existe una excepción cuando un miembro del personal está legalmente casado o casada con la persona menor de 18 años pero mayor de edad o de la edad mínima de libre consentimiento en su país de nacionalidad. Ibid., párr. 4.4.

73. "Boletín del Secretario General. Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (2003)", párr. 3.2, letra d).

74. Ibid., párr. 4.5.

75. El personal militar está sometido a la jurisdicción penal exclusiva del país que aporta contingentes, y los y las oficiales y especialistas que trabajan en una misión pueden ser juzgados y juzgadas por el Estado de acogida o por su Estado de nacionalidad si tienen jurisdicción extraterritorial.

76. Thelma Awori, Catherine Lutz y Paban J. Thapa, "Expert Mission to Evaluate Risks to SEA Prevention Efforts in MINUSTAH, UNMIL, MONUSCO, and UNMISS", 3 de noviembre de 2013.

77. "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015)", 76–77.

78. Ibid., xiii.

79. Zeid Ra'ad al Hussein, "Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/59/710 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de marzo de 2005).

80. "The Campaign", Code Blue, consultado el 23 de julio de 2015, http://www.codebluecampaign.com/about-the-campaign/.

81. Grupo de Expertos Jurídicos, "Informe del Grupo de Expertos Jurídicos sobre la necesidad de garantizar la rendición de cuentas por parte del personal y los expertos de las Naciones Unidas en misión por los actos delictivos cometidos en las operaciones de mantenimiento de la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/60/980 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de agosto de 2006), párrs. 62–68.

82. Carla Ferstman, "Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers", Special Report (Instituto de la Paz de los Estados Unidos, septiembre de 2013). Véase también Marco Odello, "Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: The Accountability of Peacekeepers", Journal of Conflict and Security Law 15, n.º 2 (2010): 347–91.

83. "Estrategia amplia de las Naciones Unidas sobre la asistencia y el apoyo a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas y personal asociado", documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/62/214 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 7 de marzo de 2008), párr. 5, letra c), y párrs. 6–8.

84. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 267.

85. Ibid., párr. 84.

86. "The Protection of Civilians in UN Peacekeeping", política del DOMP y el DAAT (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), Departamento de Apoyo a Actividades sobre el Terreno (DAAT), abril de 2015).

87. Por ejemplo, la MONUSCO posee una base de datos para recabar y analizar la información de la que disponen los diversos componentes de la misión sobre incidentes de violencia sexual relacionada con los conflictos y sobre sus autores. Véase "UN Action against Sexual Violence in Conflict: Progress Report 2010-2011" (Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, 2011), párr. 21.

88. Janzen, "Shifting Practices of Peace: What Is the Current State of Unarmed Civilian Peacekeeping?"

89. "Case Studies of Unarmed Civilian Protection" (Nonviolent Peaceforce, julio de 2015).

90. Liam Mahony, "Proactive Presence: Field Strategies for Civilian Protection" (Centre for Humanitarian Dialogue, 2006); Liam Mahony, "Non-Military Strategies for Civilian Protection in the DRC" (Fieldview Solutions, marzo de 2013); Hugo Slim y Andrew Bonwick, "Protection: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies" (Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar, agosto de 2005); Randy Janzen, "Shifting Practices of Peace: What Is the Current State of Unarmed Civilian Peacekeeping?", Peace Studies Journal 7 (diciembre de 2014); Canan Gündüz y Raúl Torralba, "Evaluation of the Nonviolent Peaceforce Project with the Civilian Protection Component of the International Monitoring Team in Mindanao, Philippines" (Initiatives for International Dialogue, 6 de mayo de 2014).

91. "Joint Communiqué of the Republic of South Sudan and the United Nations on the Prevention of Conflict-Related Sexual Violence", Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos, 12 de octubre de 2014, http://www.un.org/sexualviolenceinconflict/joint-communique/joint-communique-of-the-republic-of-south-sudan-and-the-united-nations-on-the-prevention-of-conflict-related-sexual-violence/.

92. Moshe Schwartz y Jennifer Church, "Department of Defense's Use of Contractors to Support Military Operations: Background, Analysis, and Issues for Congress" (Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos, 17 de mayo de 2013), 2.

93. "Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación: Nota del Secretario General", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/338 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de agosto de 2014), párr. 11.

94. "Implementing the Women, Peace and Security Agenda and Reducing Armed Violence: A Submission for the 2015 2015 High-Level Review of the Women, Peace and Security Agenda", documento presentado al Estudio Mundial (Alianza Mundial contra la Violencia Armada, abril de 2015), 21.

95. Paul Lewis, Oliver Laughland y Roger Hamilton, "UN Paid Millions to Russian Aviation Firm since Learning of Sex Attack on Girl", The Guardian, 30 de julio de 2015, http://www.theguardian.com/world/2015/jul/30/united-nations-utair-congo-sexual-attack; Megan Nobert, "Aid Worker: I Was Drugged and Raped by Another Humanitarian in South Sudan", The Guardian, 29 de julio de 2015, http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jul/29/aid-worker-rape-humanitarian-south-sudan-sexual-violence.

96. "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015)", 76–77.

97. "Concept Note on a Possible Legally Binding Instrument for the Regulation of Private Military Security Companies" (Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, 9 de abril de 2015), 4.

98. "Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación: Nota del Secretario General (2014)".

99. "Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH, 2011), párr. 7, letra b).

100. Pese a que solo algunas categorías de gasto resultan aptas para la elaboración de presupuestos y el seguimiento financiero con perspectiva de género, las personas especialistas en el mantenimiento de la paz y en la elaboración de presupuestos con perspectiva de género deberían ser capaces de determinarlo y de asesorar sobre la metodología que debiera utilizarse, o sobre si el trabajo debiera centrarse en el diseño, el seguimiento del gasto o (preferiblemente) ambos.

101. "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015)", 76–77.

102. "Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/779 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de febrero de 2013).

103. Extraído del informe de 2014 del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios (A/69/338), párrs. 80, 82–83. Si bien las recomendaciones del Grupo de Trabajo van dirigidas exclusivamente a las empresas de seguridad contratadas por las Naciones Unidas, en este contexto deberían considerarse aplicables a todos los tipos de contratistas de las Naciones Unidas.

# 07

# CREAR SOCIEDADES INCLUSIVAS Y PACÍFICAS DESPUÉS DE UN CONFLICTO

"El género debe ocupar un lugar central en el desarrollo socioeconómico y la consolidación de la paz. Apoyar a las mujeres en sus iniciativas significa apoyar a la nación en su conjunto."

Representante de la sociedad civil que respondió a la encuesta realizada en el marco del Estudio Mundial. Trabaja en Burundi.

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## Resolución 1325

*Pide a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género, en que se tengan en cuenta y se incluyan [...]:*

*a) Las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos;*

*b) Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales [...], y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz";*

*c) Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial*

2000

2008

## Resolución 1820

*Destaca la importante función que puede desempeñar la Comisión de Consolidación de la Paz si incluye en su labor de asesoramiento y sus recomendaciones [...] maneras de abordar la violencia sexual [...] y [...] asegurar la consulta y la representación efectiva de mujeres de la sociedad civil*

## Resolución 2122

*Insta a todas las partes interesadas, incluidos los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las instituciones financieras a que apoyen el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales [...] y las redes locales de la sociedad civil para que presten asistencia sostenible a las víctimas de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y situaciones posteriores*

2009

2013

## Resolución 1889

*Insta a los Estados Miembros a que aseguren la incorporación de la perspectiva de género en todos los sectores y los procesos de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos*

A medida que las Naciones Unidas se han ido implicando cada vez más en la reconstrucción de las sociedades después de las guerras, han comenzado a adoptar una serie de principios y prácticas comunes con base en la experiencia adquirida. Una de las lecciones que ha extraído es que, en las sociedades post-conflicto, en las que el estado de derecho tiene escasa presencia y existe una elevada disponibilidad de armas, la violencia contra las mujeres, e todas sus formas, se intensifica y se convierte en un problema para toda la comunidad. En ocasiones, esto puede ocasionar problemas relacionados con la trata de seres humanos, el tráfico de drogas y el contrabando de personas. En estos contextos es urgente desplegar de forma inmediata una fuerza policial eficaz —nacional o internacional—, es decir, entrenada para hacer frente a la violencia contra las mujeres. Por desgracia, en muchos casos, este despliegue se produce demasiado tarde, cuando muchas mujeres han sufrido graves vulneraciones que mancillan su experiencia de paz.

En otras situaciones, en lugar de prácticas universales, existe una verdadera necesidad de comprender las realidades locales, y una mayor necesidad de adaptar los programas nacionales e internacionales a dichas realidades. Con frecuencia el final de la guerra provoca un aumento del número de hogares encabezados por mujeres, que necesitan con urgencia las aptitudes necesarias para sobrevivir y crecer en el período inmediatamente posterior a un conflicto. Para ello, debe establecerse un diagnóstico detallado de la situación real de la localidad, consultando directamente a las mujeres qué les gustaría hacer, la naturaleza del mercado y de las aptitudes disponibles así como el tipo de planes que debería desarrollar el gobierno. Solo después de este ejercicio se podrán desarrollar programas adecuados para las mujeres en las situaciones post-conflicto. La mayoría de las instituciones internacionales no llevan a cabo este tipo de diagnósticos, y los gobiernos nacionales tampoco. Como resultado de las políticas "universalmente válidas" que se adoptan, se despilfarra una enorme cantidad de fondos, puesto que los programas que se ejecutan no son realmente útiles para las mujeres y no las ayudan a salir adelante. La definición de requisitos detallados referentes a estos diagnósticos debe ser un requisito esencial de cualquier iniciativa de consolidación de la paz.

## LIDERAZGO Y PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

Los efectos de la falta de un diagnóstico certero de los asuntos que preocupan a las mujeres emergieron con claridad en todas las consultas celebradas en el marco del Estudio Mundial, y revelaron mucho sobre el estado y el nivel de la inclusión y la participación de las mujeres en los esfuerzos de consolidación de la paz. En los países afectados por conflictos y en los que se recuperan de ellos, las mujeres destacaron que carecen de las oportunidades económicas necesarias para la supervivencia, continúan enfrentándose diariamente a la violencia en sus hogares y comunidades, tienen dificultades para soportar la pesada carga que supone el trabajo de cuidado y la dependencia y continúan sufriendo las secuelas físicas y emocionales del conflicto sin ningún tipo de apoyo o reconocimiento. Todos estos desafíos suponían barreras, de un modo u otro, a su participación en la consolidación de la paz.

*Sin la participación de las mujeres desde los primeros momentos en que se intenta poner fin a la violencia hasta las últimas etapas de la consolidación de la paz, el peligro de una recaída es mucho mayor.*

**Un mensaje se repetía constantemente: fueran cuales fueran las funciones de liderazgo que hubieran desempeñado las mujeres durante el conflicto, estas quedaban en gran medida excluidas de los foros de adopción de decisiones sobre la construcción de una nueva sociedad una vez finalizado el conflicto.** Esto también significaba que las mujeres disfrutaban de una parte muy reducida de los dividendos de la paz resultantes. Las mujeres eran excluidas de forma rutinaria de los procesos post-conflicto en los que se tomaban las decisiones relativas al reparto de poderes, las pautas de distribución de la riqueza, las prioridades en materia de desarrollo social y los planteamientos referentes a la justicia. Además, no podían pedir ayuda a las instituciones gubernamentales locales o nacionales, pues a menudo el propio Estado se encontraba en pleno proceso de reconstrucción y presentaba una debilidad o un riesgo excesivos como para desempeñar un papel significativo. En este contexto, la comunidad internacional no ha ejercido con la frecuencia deseable la función que debería haber

asumido de otorgar a la participación de las mujeres en las iniciativas de recuperación y reconstrucción un lugar central en las estrategias de consolidación de la paz.

Sin embargo, con frecuencia son las mujeres que trabajan en favor de la paz sobre el terreno quienes se encargan de restaurar el tejido social después de que el conflicto lo haya destruido. Concretamente, las investigaciones realizadas a lo largo de los últimos 15 años han determinado que la participación de las mujeres genera una paz más sólida y más duradera, pues hace que los dividendos de la paz no lleguen únicamente a las partes en conflicto, al implicar a un colectivo capaz de promover la aceptación social del acuerdo de paz (como se detalla en el capítulo 3: *Participación de la mujer*). Tal como lo ha confirmado el reciente examen de la estructura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, la participación de las mujeres es crucial para la recuperación económica, la legitimidad política y la cohesión social: "sin la participación de las mujeres desde los primeros momentos en que se intenta poner fin a la violencia hasta las últimas etapas de la consolidación de la paz, el peligro de una recaída es mucho mayor"[1].

Todas las guerras civiles que estallaron entre 2003 y 2010 constituían la reanudación de guerras civiles anteriores[2]. En torno a la mitad de los temas relacionados específicamente con los conflictos que figuran actualmente en el programa del Consejo de Seguridad pueden considerarse casos de recaída de conflictos[3]. Dada la importancia de la participación de las mujeres en la prevención de este tipo de recaídas, su exclusión afecta a la vida de las mujeres y las niñas, a la de sus familias y comunidades, pero también obstaculiza los esfuerzos de las sociedades encaminados a lograr la estabilidad.

Es evidente que es necesario reconsiderar el concepto de "consolidación de la paz" de forma que resulte útil para las mujeres y las niñas y permita aprovechar sus capacidades y aportaciones, así como desarrollar estrategias de inclusión que reconozcan sus roles y sus diversas experiencias de conflicto. Este modelo de consolidación de la paz, inclusivo y transformador, no consiste únicamente en realizar una serie de actividades o cumplimentar un conjunto de tareas predefinidas para permitir la participación de las mujeres. Se trata de un enfoque que requiere un abordaje sistémico de la desigualdad de género, que es una de las principales causas del conflicto.

Para erradicar la desigualdad de género en todas sus formas —desde la pobreza y la exclusión de género hasta la discriminación estructural y las vulneraciones de los derechos humanos—, las iniciativas de consolidación de la paz deben empoderar económicamente, políticamente y socialmente a las mujeres. Dichas iniciativas deben incluir estrategias de desarrollo a largo plazo que beneficien a las mujeres y las niñas desde la base, desarrollando su capacidad de actuación individual y colectiva[4]. Además, estas iniciativas deben prestar atención al trauma físico y emocional, así como a la inseguridad y la violencia que siguen experimentando las mujeres y las niñas una vez alcanzado un acuerdo de paz, y que plantean obstáculos evidentes para su participación en la consolidación de la paz[5]. El trauma que provoca la guerra puede ejercer efectos duraderos sobre la capacidad de las mujeres para seguir adelante; por desgracia, el apoyo psicosocial disponible rara vez puede lidiar con la magnitud del trauma y el dolor que a menudo soportan las mujeres en los contextos de consolidación de la paz. En el capítulo 4: *Protección de los derechos* se trata en profundidad el apoyo psicosocial, describiéndolo como una necesidad (no un lujo) para la recuperación después de un conflicto.

El examen de la estructura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas efectuado en 2015 resaltó la importancia de la reconciliación, así como la de hacer frente al trauma a largo plazo que provocan los conflictos, para limitar la propensión social a la violencia, que, de no abordarse, se manifiesta a menudo en un incremento de las tasas de violencia doméstica durante el período de consolidación de la paz[6]. Durante las consultas celebradas en todo el mundo en el marco de la elaboración del Estudio Mundial, las mujeres hablaron sobre sus experiencias de intensificación de la violencia doméstica en el período posterior a un conflicto y explicaron que la debilidad de las instituciones del estado de derecho (o su inexistencia) fue un factor que

*Estas iniciativas deben prestar atención al trauma físico y emocional, así como a la inseguridad y la violencia que siguen experimentando las mujeres y las niñas una vez alcanzado un acuerdo de paz, y que plantean obstáculos evidentes para su participación en la consolidación de la paz.*

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

**La estructura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas y la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad**

En 2010, en respuesta a una solicitud específica del Consejo de Seguridad, el Secretario General presentó un informe sobre la participación de las mujeres en la consolidación de la paz. En dicho informe se afirmaba que las mujeres son "agentes decisivos en el apuntalamiento de tres pilares para una paz duradera: la recuperación económica, la cohesión social y la legitimidad política", y se establecía un ambicioso plan para apoyar, fortalecer y capitalizar la participación de las mujeres en la consolidación de la paz[7].

El Plan de Acción de Siete Puntos para la Consolidación de la Paz con una Perspectiva de Género compromete a las Naciones Unidas a avanzar en varias esferas temáticas y programáticas. Esto incluye un incremento tangible en la financiación que destina a la igualdad de género, la definición de un objetivo inicial de garantizar que al menos un 15% de los fondos gestionados por las Naciones Unidas en apoyo a la consolidación de la paz se destinen a proyectos cuyo principal objetivo sea dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres, promover la igualdad de género y/o empoderar a las mujeres[8]. El plan de acción ha sido una importante herramienta para la planificación y el establecimiento de metas. No obstante, las pruebas obtenidas en el marco de este estudio demuestran que, aunque se han registrado algunos avances en el área de los procesos, todavía no se percibe un impacto suficiente en la vida cotidiana de las mujeres en los contextos post-conflicto.

contribuyó de manera muy importante a este abuso. En el capítulo 5: *Justicia transformadora*, el Estudio Mundial analiza la enorme importancia que tiene el acceso de las mujeres a la justicia para la construcción de sociedades pacíficas después de un conflicto.

En este capítulo se examinan enfoques inclusivos y transformadores en lo que concierne a la consolidación de la paz, prestando una atención especial a tres aspectos clave de la consolidación de la paz posterior a un conflicto: el empoderamiento económico, la gobernanza post-conflicto y los programas de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) así como de reforma del sector de la seguridad (RSS).

### Empoderamiento económico de las mujeres para consolidar la paz

Los conflictos conllevan unos costos económicos devastadores para las sociedades. Una de sus principales consecuencias es la destrucción de la economía nacional. Como resultado de ello, los contextos posteriores a conflictos se caracterizan por una rápida reconstrucción de las estructuras económicas nacionales. Con demasiada frecuencia, los procesos de reconstrucción se han centrado en liberalizar la economía y reformar los mercados, un componente cada vez más habitual de la reconstrucción posterior a un conflicto cuya finalidad es integrar el nuevo Estado en la economía mundial[9]. Dichas reformas, que persiguen

> "Las mujeres no 'comen' paz. Quieren programas que integren las iniciativas de consolidación de la paz con el empoderamiento económico."
>
> Participante en el grupo de discusión organizado en Uganda de cara a la elaboración del Estudio Mundial

reducir el poder que ejerce el Estado sobre la economía, pueden agravar por ello la carga de trabajo de cuidados que soportan las mujeres, agudizar las desigualdades y debilitar la capacidad del Estado para dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres a través de programas y prestaciones.

Además, tras un conflicto, las inversiones de gran envergadura, tanto nacionales como extranjeras, van destinadas a la infraestructura, los mercados, el desarrollo de la mano de obra, las industrias extractivas y la agricultura comercial. Los datos más recientes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE-CAD) muestra que, si bien los donantes del CAD invierten un importante volumen de fondos en los sectores económicos y productivos en Estados y economías frágiles, solamente se destina un porcentaje ínfimo de dichos fondos a la igualdad de género como objetivo principal. Por ejemplo, de los 10.000 millones de dólares de los Estados Unidos que se invirtieron anualmente en el período 2012-2013, tan solo se dedicaron 439 millones de dólares (un 2% del total) a la promoción de la igualdad de género como objetivo general[10].

Esta es una esfera que, con toda claridad, no ha sido prioritaria para las instituciones internacionales ni los Estados, pese a la existencia de pruebas evidentes de que el empoderamiento de las mujeres acelera la recuperación económica. Merece la pena señalar que varias de las economías de más rápido crecimiento del mundo, que han salido de un conflicto hace poco tiempo, deben en parte su éxito al mayor papel que han desempeñado las mujeres en la producción, el comercio y la iniciativa empresarial[11]. En estos contextos, las estrategias para lograr un rápido crecimiento económico incluyeron la promoción de la educación de las niñas y la ampliación del acceso de las mujeres a la extensión agrícola y al crédito. Además, mediante el abordaje de la discriminación, los estereotipos dañinos, las estructuras patriarcales y la exclusión que colocan a las mujeres en una situación de vulnerabilidad a la violencia y a la pobreza, estos Estados han adoptado medidas para permitir que participen de un modo significativo y eficaz en las esferas pública y privada y se conviertan en motor de la economía.

La Comisión de Consolidación de la Paz reconoció el efecto de la participación de las mujeres en el crecimiento económico en una declaración publicada en 2013, en la que la Comisión reiteraba que “el empoderamiento económico de la mujer contribuye en gran medida a la eficacia de la actividad económica y al crecimiento económico después de los conflictos y conduce a la mejora tanto de la calidad como de los resultados sociales de las medidas y políticas de recuperación económica, así como al desarrollo sostenible”[12]. Además del crecimiento económico, el empoderamiento económico de las mujeres trae consigo otros beneficios para una sociedad que busca consolidar la paz. La experiencia y las pruebas disponibles demuestran que las mujeres tienen una mayor probabilidad de dedicar sus ingresos a satisfacer las necesidades familiares, como la atención de la salud y la educación, por lo que realizan una contribución proporcionalmente mayor a la recuperación social posterior a un conflicto[13]. Los estudios disponibles indican asimismo que cuando las mujeres controlan los ingresos, tienen mayor capacidad para garantizar su propia seguridad y la de sus hijas e hijos[14], involucrarse en las actividades de la sociedad civil y contribuir a una gobernanza inclusiva, sobre todo en el plano local; de ese modo, realizan una aportación vital a la estabilidad de sus familias y comunidades[15]. De forma similar, la función tradicional que desempeñan las mujeres en muchas sociedades como gestoras de los recursos naturales significa que las medidas dirigidas a las productoras de alimentos —junto al reconocimiento legal de sus derechos sobre la tierra, a la vivienda y a la propiedad— pueden dar frutos positivos desde el punto de vista de la seguridad alimentaria durante el período

*Los estudios disponibles indican asimismo que cuando las mujeres controlan los ingresos, tienen mayor capacidad para garantizar su propia seguridad y la de sus hijas e hijos, involucrarse en las actividades de la sociedad civil y contribuir a una gobernanza inclusiva, sobre todo en el plano local; de ese modo, realizan una aportación vital a la estabilidad de sus familias y comunidades.*

posterior a un conflicto[16]. Un análisis transnacional llegó a la conclusión de que las comunidades afectadas por conflictos que habían experimentado la recuperación económica y la recuperación de la pobreza más rápidas eran aquellas en las que las mujeres manifestaban unos mayores niveles de empoderamiento[17]. En Rwanda, por ejemplo, las iniciativas dirigidas a incrementar el liderazgo de las mujeres agricultoras en las explotaciones agrícolas colectivas, y su acceso a los servicios de extensión, dieron lugar a un aumento del rendimiento de la producción; por lo tanto, realizaron una contribución mayor a la seguridad alimentaria nacional y elevaron el estatus de las mujeres en el seno de la comunidad[18]. La FAO estima que si se ofreciera a las mujeres agricultoras el mismo acceso que los hombres al crédito, sus cosechas podrían aumentar entre un 20% y un 30%[19]. Esto sugiere que se podría impulsar el potencial de la agricultura como motor de crecimiento económico y de generación de dividendos de la paz en general a través de medidas dirigidas a las mujeres que trabajan en este sector.

### Los hogares encabezados por mujeres y la carga del trabajo de cuidado

Los hogares sufren una transformación como consecuencia del desplazamiento relacionado con los conflictos, el reclutamiento y las bajas; la consecuencia es que las mujeres deben hacerse cargo de sus hogares en unas sociedades que, con frecuencia, son profundamente patriarcales[20]. En el Nepal, las viudas de los desaparecidos narraban de forma conmovedora su lucha diaria por la supervivencia y por la de sus familias (como se explica con mayor detalle en el capítulo 5: *Justicia transformadora*. Con independencia de la composición de los hogares, las mujeres y las niñas, sobre las que ya recaía una carga desproporcionada de trabajo de cuidado en todo el mundo, deben asumir una responsabilidad aún mayor en este ámbito después del conflicto, puesto que los centros educativos y sanitarios, así como los servicios sociales, pueden haber quedado destruidos o puede resultar difícil acceder a ellos.

Al mismo tiempo, pese a que la ausencia de un cabeza de hogar de sexo masculino como consecuencia del conflicto incrementa la carga de trabajo de cuidado para las mujeres y las niñas –y, con frecuencia, también su vulnerabilidad–, estos cambios demográficos presentan oportunidades nuevas y muy importantes para la participación de las mujeres en esferas y actividades económicas habitualmente dominadas por los hombres. A modo de ejemplo, una investigación realizada por Women's International Cross Cultural Exchange (Isis-WICCE) en el norte de Uganda (2001), el Sudán (2007) y Liberia (2008) descubrió que las mujeres que habían sido capaces de recuperarse de un conflicto disfrutaban de una independencia económica mayor que en el pasado[21]. El reto consiste en consolidar y ampliar las ganancias en términos de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres cuando los hombres regresan al hogar, con el fin de evitar una regresión a las normas vigentes antes del conflicto, que relegue a las mujeres a la esfera doméstica y refuerce los antiguos estereotipos de género. Esto reviste una importancia especial, puesto que los esfuerzos de consolidación de la paz y recuperación han tendido a centrarse en la construcción del espacio económico para que los hombres –olvidando muchas veces a las mujeres– se reintegren en sus comunidades y vuelvan a participar en ellas a través de la creación de puestos de trabajo e iniciativas de expansión[22].

### Una recuperación económica transformadora, inclusiva y equitativa

Para que la recuperación económica transforme las desigualdades de género subyacentes, es necesario presentar a las mujeres opciones de ganarse la vida que eviten un empeoramiento de las desigualdades y los estereotipos de género[23]. Este es un error que muchos programas dirigidos desde las instancias internacionales han cometido en el pasado. Por ejemplo, las mujeres ex combatientes se han visto obligadas a menudo a tener que elegir únicamente entre actividades como la peluquería o la sastrería, que pueden exponerles a una vida con bajos salarios y unas pésimas condiciones de trabajo[24]. Deberían ampliarse las oportunidades que

*Merece la pena señalar que varias de las economías de más rápido crecimiento del mundo, que han salido de un conflicto hace poco tiempo, deben en parte su éxito al mayor papel que han desempeñado las mujeres en la producción, el comercio y la iniciativa empresarial.*

se ofrecen a las mujeres para ganarse el sustento, y extenderse a sectores tradicionalmente masculinizados, como las industrias extractivas y la gestión de los recursos naturales. En Sierra Leona, el proyecto *Women at the Wheel* ("Mujeres sobre ruedas" puesto en marcha en 2014 por la Oficina de Presidencia, ofreció a las mujeres la posibilidad de conducir taxis. Esta iniciativa fomentó el empoderamiento económico de las mujeres, proporcionó un servicio a la población, ingresos a las mujeres y, al mismo tiempo, sirvió para contradecir los estereotipos de género referentes al "trabajo de mujeres"[25]. El Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas contrata mujeres para la retirada de minas terrestres en países como el Afganistán, Sudán del Sur o la RDC. El hecho de que las mujeres demostraran que eran capaces de satisfacer las exigencias físicas y técnicas del puesto de trabajo ejerció un poderoso impacto, reforzó el estatus de las mujeres en el seno de sus comunidades y les proporcionó una fuente de ingresos[26].

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Las industrias extractivas y la gestión de los recursos humanos

> *"En mi país, los conflictos armados están relacionados con la explotación de los recursos nacionales, una actividad financiada por empresas multinacionales."*
>
> Representante de la sociedad civil de la RDC que respondió a la encuesta realizada en el marco del Estudio Mundial

En muchos países que se encuentran en una situación post-conflicto, las industrias extractivas impulsan la recuperación económica y constituyen un recurso crucial para el presupuesto nacional. Esto se aprecia de forma evidente, por ejemplo, por la tremenda dependencia que presentan los dos últimos países en incorporarse a la comunidad internacional con respecto a los recursos petrolíferos: Timor-Leste y Sudán del Sur.

El Consejo de Seguridad reconoce cada vez más el papel que desempeñan los recursos naturales como causa de conflicto, y ha solicitado a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) que trabaje con las autoridades del país en el diseño de una estrategia nacional dirigida a luchar contra la explotación y el tráfico y ilegales de recursos naturales[27]. Las industrias extractivas y la gestión de los recursos naturales presentan unas complejas dimensiones de género, desde por ejemplo los conflictos relacionados con los recursos, que provocan una violencia extrema contra las mujeres en la República Democrática del Congo[28], hasta los efectos perjudiciales para la salud de las mujeres y los niños y las niñas derivados de las insalubres prácticas de extracción de petróleo en el Delta del Níger, en Nigeria[29]. Además, las mujeres siguen estando ampliamente excluidas de las oportunidades laborales en el sector, pese a su experiencia y a las funciones que tradicionalmente han desempeñado en el ámbito de la gestión de los recursos naturales.

Las consultas celebradas con las organizaciones de la sociedad civil de mujeres en el Sur Global revelaron la existencia de unas percepciones muy extendidas, según las cuales las empresas multinacionales se implicarían en el "desarrollo" de los países a través de las industrias extractivas a expensas de la población local[30].

Una gestión inclusiva, equitativa y sostenible de los recursos naturales después de un conflicto puede desempeñar un papel crucial en la consolidación de la paz y la transformación de las desigualdades sociales[31]. Con el fin de que las mujeres puedan participar en los beneficios económicos que ofrece este sector, es preciso que dispongan de derechos legalmente reconocidos sobre las tierras y que se les empodere para participar en (y liderar) la adopción de decisiones en el hogar, la comunidad y la sociedad sobre la utilización de los recursos naturales.

Los grupos de discusión organizados en el marco del Estudio Mundial revelaron que las iniciativas lideradas localmente constituyen un recurso clave para el empoderamiento económico de las mujeres y proporcionan un sentimiento de apropiación de la seguridad económica. Proyectos como los préstamos comunitarios y las cooperativas generadoras de ingresos han triunfado a la hora de crear una fuente de ingresos estable para las mujeres en Burundi y Rwanda, por ejemplo[32]. El peligro, sin embargo, es que para las mujeres la recuperación económica se traduce con demasiada frecuencia *únicamente* en microcréditos o microempresas, mientras los proyectos de gran envergadura siguen dominados por los hombres. Como reflejan las iniciativas del Banco Africano de Desarrollo en contextos post-conflicto, la visión de la recuperación económica debería ser transformadora y adoptar un enfoque de largo plazo, y no limitarse a evaluar el estado de la economía heredada, sino cómo será la economía futura y qué papel debería darse a las mujeres para que puedan liderar y contribuir a un programa de recuperación auténticamente transformador, así como beneficiarse de él[33].

Por último, las iniciativas económicas transformadoras deben abordar la diversidad de las necesidades económicas de las mujeres y las niñas que se recuperan de una situación de conflicto, con enfoques adaptados a los grupos que presenten una particular vulnerabilidad económica (como las personas refugiadas y desplazadas internas, los pueblos indígenas, las mujeres y niñas con discapacidad, las mujeres de edad avanzada y la comunidad de lesbianas, gais, bisexuales y trans -LGBT-, entre otros colectivos). Como ocurre con el empoderamiento económico de las mujeres en general, el empoderamiento de cada uno de estos grupos contribuirá al fortalecimiento y la resiliencia de las sociedades pacíficas y democráticas.

## LAS MUJERES EN LA ESFERA DE LA GOBERNANZA DESPUÉS DE UN CONFLICTO

En el período inmediatamente posterior a un conflicto, la consolidación de la paz suele ir acompañada de reformas de gran calado en el ámbito político y de la gobernanza. Tales reformas van dirigidas a hacer frente a las causas que están detrás del conflicto, la exclusión política, la impunidad y la ausencia de estado de derecho, la gobernanza centralizada y la marginación económica. En el momento de sentar las bases de la sociedad en el período post-conflicto, las reformas en materia de gobernanza ofrecen una oportunidad única para transformar las estructuras sociales discriminatorias y promover los derechos humanos, la participación y una implicación efectiva

*El peligro es que, para las mujeres, la recuperación económica se traduce con demasiada frecuencia únicamente en microcréditos o microempresas, mientras los proyectos de gran envergadura siguen dominados por los hombres.*

de las mujeres. La búsqueda del objetivo de equilibrio de género, como sugiere la Plataforma de Acción de Beijing, puede alentar al cambio transformador en las instituciones y se ha comprobado que conduce a elecciones diferentes en lo que concierne al gasto social. Este hecho, en sí mismo, puede resolver parte de la marginación y de las desigualdades subyacentes que generan conflictos. Además, la participación igualitaria, significativa y efectiva de las mujeres en las instituciones gubernamentales y en los procesos políticos en contextos post-conflicto garantiza la incorporación de una mayor variedad de puntos de vista en la toma de decisiones.

Sea en labores de defensa de los intereses de cara a la elaboración de constituciones o el desarrollo de procesos de descentralización con perspectiva de género, o apoyando a las mujeres para que voten y se presenten como candidatas a las elecciones, está claro que la sociedad civil de mujeres desempeña a menudo un papel crucial en la transformación del espacio político. Según el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2012, "la voz colectiva de las mujeres —ya sea a través de la participación directa en las instituciones responsables de la adopción de decisiones o mediante la definición del contexto en el que se toman dichas decisiones— puede conducir a políticas, programas y leyes muy diferentes de las que se habrían adoptado en ausencia de dicha voz colectiva. En consecuencia, la provisión de un entorno que dé a las mujeres la posibilidad de expresarse con una sola voz puede fomentar la actuación de las mujeres y una mayor igualdad de género[34]". A modo de ejemplo, en Somalia, donde a menudo se excluye a las mujeres de la arena política, basada en clanes y totalmente dominada por los hombres, las mujeres han concentrado su energía política en las organizaciones de la sociedad civil, la

vigilancia de las vulneraciones de los derechos humanos de modo que sus autores o autoras puedan ser puestos y puestas a disposición de la justicia (cuando existen instituciones apropiadas para ello), el desarme y la reintegración de los jóvenes milicianos y la promoción de los derechos de las mujeres[35].

**Participación de las mujeres en órganos electivos**

A lo largo de los últimos 15 años, se han dado pasos significativos en lo que respecta a la participación de las mujeres en los parlamentos de los países que se encuentran en situaciones post-conflicto. Varios de los países con mayor representación de mujeres a escala mundial son también los que emergen de un conflicto, como el Afganistán, Angola, Burundi, Croacia, el Iraq, Mozambique, Namibia, el Nepal, Rwanda, Serbia y Sudán del Sur[36]. Muchos de estos países adoptaron medidas especiales de carácter temporal como resultado de los esfuerzos de múltiples agentes, incluidos los defensores y defensoras de las mujeres, durante y después de las negociaciones de paz. Las medidas especiales de carácter temporal son instrumentos, políticas y prácticas cuyo objetivo es acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres[37]. Pueden incluir programas de extensión y de ayudas, la asignación o reasignación de recursos, la contratación selectiva y sistemas de promoción y cuotas[38].

Las cuotas electorales, en particular, han tenido una repercusión cuantificable sobre la representación de las mujeres en países en situaciones de conflicto y post-conflicto, contribuyendo al equilibrio global de género de sus órganos electivos nacionales[39]. El informe de 2002 titulado *Women, War, Peace* recomendaba establecer una cuota mínima de un 30% para los puestos con responsabilidad decisoria, tras llegar a la conclusión del elevado valor que tienen las cuotas para la participación de las mujeres[40]. En julio de 2015, en los países en situaciones de conflicto y post-conflicto en los que se habían adoptado cuotas electorales por ley, las mujeres representaban casi un 23% del total de representantes parlamentarios, frente a un 15% en los países que no habían establecido por ley este tipo de cuotas. En 2014 se observaban tasas de representación similares; ese año, las mujeres ocupaban un 23% de los escaños parlamentarios en los países que aplicaban cuotas electorales de género, y un 10% en los países en que no se utilizaban estas cuotas[41].

*Las cuotas electorales, en particular, han tenido una repercusión cuantificable sobre la representación de las mujeres en países en situaciones de conflicto y post-conflicto, contribuyendo al equilibrio global de género de sus órganos electivos nacionales.*

Las cuotas resultan especialmente eficaces cuando están adaptadas al contexto nacional y van acompañadas de mecanismos que garanticen su cumplimiento. Las cuotas electorales pueden ir acompañadas de diversas medidas, como capacitación específica para las candidatas a las elecciones, campañas públicas de concienciación sobre el derecho de las mujeres a participar en los procesos políticos y electorales, y colaboración con los órganos pertinentes para asegurar que las mujeres puedan desarrollar su participación en un entorno seguro. Todas ellas sirven para luchar contra la discriminación cultural y jurídica existente, que impide la plena participación de las mujeres en la adopción de decisiones políticas, un hecho que adquiere una importancia aún mayor si se tiene en cuenta la evolución que experimenta el espacio político después de un conflicto. A su vez, la presencia de mujeres en puestos de toma de decisiones ejerce un importante efecto demostrativo de que la vida pública no solo es un ámbito para hombres[42]. El caso del Afganistán ilustra un ejemplo positivo, en el que las cuotas de género no solo han dado lugar a un incremento del número de mujeres parlamentarias, sino también del número de mujeres que se inscriben para votar, así como de mujeres participantes en actos electorales, en manifestaciones públicas y como candidatas[43].

Se ha demostrado que la inclusión de las mujeres en los procesos políticos post-conflicto beneficia a las sociedades en su conjunto. Varios estudios han llegado a la conclusión de que los Estados con elevadas proporciones de mujeres en el Parlamento presentar menores niveles de corrupción[44], y que las mujeres tienden a concentrar una mayor proporción de sus propuestas legislativas en leyes orientadas a servicios sociales –derechos, educación y salud, incluida la salud sexual y reproductiva– en beneficio de la sociedad en su conjunto[45].

No obstante, pese al progreso registrado en determinadas esferas, las mujeres que se dedican a

la política en las sociedades post-conflicto continúan enfrentándose a estereotipos de género dañinos, barreras culturales y jurídicas y discriminación, que no es posible combatir únicamente con las cuotas de género. La violencia dirigida contra las mujeres políticas representa un obstáculo especialmente significativo, que además en los contextos de seguridad no hace sino agravarse.En el Iraq, por ejemplo, las mujeres han sido objeto de ataques cuando hacían campaña en favor de sus candidaturas electorales[46] y, en las zonas ocupadas por el Estado Islámico del Iraq y Siria (ISIS), las mujeres que se habían presentado a las elecciones fueron ejecutadas[47].

### Descentralización y prestación de servicios públicos con perspectiva de género

Las reformas en materia de gobernanza después de un conflicto incluyen la descentralización, que es el proceso mediante el que el poder de adopción de decisiones se delega en niveles de gobierno más próximos a la comunidad. Dado que la toma de decisiones basada en el capital está más alejada y es menos probable que favorezca a los intereses y necesidades de los diferentes grupos en el ámbito local, la descentralización puede proporcionar un importante punto de partida para adaptar las leyes, políticas y marcos nacionales a dicho ámbito. Estos procesos pueden tener una repercusión muy importante en la lucha contra las causas que se encuentran en el origen del conflicto.

Buena parte del enfoque del fomento de la participación de las mujeres en el período post-conflicto se ha

> "La experiencia revela que las mujeres que prestan servicios de primera línea, ya sean funcionarias electorales, agentes de policía, funcionarias del registro, juezas, secretarias judiciales, profesoras, auxiliares médicas o agentes de extensión agrícola, prestan servicios de mejor calidad, tanto a hombres como a mujeres."
>
> **Ana Lukatela**, "Género y gobernabilidad después de un conflicto: entender los retos"[48]

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Igualdad de género y descentralización en Timor-Leste y el Nepal

En Timor-Leste, los grupos de mujeres de la sociedad civil, en colaboración con agentes internacionales, abogaron por incorporar un fuerte componente de igualdad de género en el proceso de descentralización posterior al logro de la independencia. Tuvieron éxito, y la "Ley de liderazgo comunitario" de 2009 estableció que tres de cada siete líderes de aldea deben ser mujeres. Además, la directiva ministerial de 2010 sobre el desarrollo local dispuso que las mujeres deberían tener una representación del 50% en todas las Asambleas de nivel inferior al de distrito[49].

En el Nepal, los resultados no fueron tan positivos. Pese a la adopción de una ley posterior al conflicto que obliga a incluir a las mujeres en los comités locales de servicios básicos, las propias mujeres tienen reparo en hablar, salvo en las reuniones a las que solo asisten mujeres. Esto sugiere que los esfuerzos dirigidos a incrementar la participación de las mujeres deben ir acompañados de iniciativas de fomento de la capacidad para las líderes locales[50].

centrado en las elecciones nacionales. Sin embargo, la atención prestada a la participación de las mujeres en las estructuras de gobernanza locales ha sido excesivamente escasa. Estas estructuras son cruciales, pues no solo constituyen la conexión con el Estado más accesible para las comunidades, sino también de cara a la prestación de servicios sociales. Cuando se descentraliza el poder, las mujeres pueden tener dificultades para lograr que sus voces se escuchen en el caso de que el sistema de gobernanza local esté dominado por poderosas élites masculinas locales.

La prestación de servicios eficaces e inclusivos puede contribuir a mitigar el conflicto al reducir las tensiones y las injusticias relacionadas con los servicios básicos que existen entre las partes en conflicto. El restablecimiento y la mejora de la prestación de servicios públicos básicos se considera un dividendo de la paz crucial, que indica la creación de un sistema nuevo e inclusivo de gobernanza y estabilidad[51]. La satisfacción de las necesidades básicas, como la seguridad, el abastecimiento de agua, el acceso a la comida y la salud —incluida la salud sexual y reproductiva— tienen profundas implicaciones para las mujeres y las niñas. Después del conflicto, las mujeres se encuentran con obstáculos específicos que dificultan su acceso a los servicios públicos, entre ellos, la amenaza de la violencia sexual y de género en entornos inseguros, las dificultades de transporte, financiación y cuidado infantil, y la continua exclusión de los procesos de toma de decisiones. Las mujeres de zonas rurales, en particular, tienen serias dificultades para acceder al abastecimiento de agua, el saneamiento y la atención sanitaria.

El hecho de incorporar la rendición de cuentas hacia las mujeres locales en la planificación y prestación de servicios en contextos frágiles y posteriores al conflicto redunda de forma significativa en mayores beneficios sociales, políticos y económicos para las mujeres. Además, definir a las mujeres como beneficiarias de las iniciativas de desarrollo de la infraestructura, transferencias monetarias y bienes y servicios subvencionados no solo mejora la eficacia global de dichas intervenciones, sino que además tiene el potencial de reducir la pobreza de género en las sociedades afectadas por conflictos y contribuir a la reconstrucción y la protección social, al facilitar la cohesión económica y social[52].

El compromiso de los gobiernos y de las Naciones Unidas con las mujeres en las etapas de diseño y toma de decisiones de los sistemas de prestación de servicios públicos —incluso en el seguimiento y evaluación— ha demostrado ser un factor clave a la hora de garantizar que las voces de las usuarias de los servicios lleguen a las personas responsables de la toma de decisiones, y que las mujeres puedan disfrutar de servicios de calidad.

> "Debe asignarse prioridad a la restauración de la infraestructura social y al establecimiento de servicios sociales básicos, para evitar que las mujeres sigan soportando una carga excesiva en cuanto a la prestación de cuidados en una situación en que el conflicto habrá aumentado el número de familiares a cargo y personas con discapacidad."
>
> Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, "El reto de mantener la paz"[53]

## REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD Y DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN DESPUÉS DE UN CONFLICTO

La reforma del sector de la seguridad (RSS) y el desarme, desmovilización y reintegración (DDR) del personal ex combatiente son los procesos por los que los Estados que se encuentran en una situación post-conflicto estabilizan la situación en lo que concierne a la seguridad para poder acometer la recuperación y el desarrollo a largo plazo. Las mujeres y las niñas pueden verse afectadas por estos procesos como víctimas de violencia, miembros de grupos armados, líderes pacifistas en la comunidad, defensoras de los

derechos humanos y ciudadanas de a pie. A lo largo de los últimos 15 años, la mayor conciencia sobre la dinámica de género existente en el seno del sector de la seguridad ha provocado que se preste una mayor atención a las necesidades y capacidades específicas de las mujeres y niñas como ex combatientes, miembros de las comunidades de acogida y usuarias de servicios de seguridad.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad abordan el tema del DDR y la RSS desde las perspectivas de la planificación, la ejecución y la rendición de cuentas. Tanto las Naciones Unidas como otras instituciones han elaborado orientaciones técnicas con el objetivo de ayudar a las y los profesionales y responsables de la formulación de políticas a poner en práctica el marco normativo, así como a diseñar y aplicar estrategias para un DDR y una RRS con perspectiva de género sobre el terreno[54]. Además, como resultado de la evolución del marco normativo y de las orientaciones operativas, se han invertido esfuerzos muy importantes para transversalizar la perspectiva de género en la política y ejecución del DDR y la RSS. De ahí ha surgido, por una parte, un conjunto de buenas prácticas sobre el terreno, y, por otro, se han puesto de relieve las deficiencias y los desafíos persistentes.

### Desarme, desmovilización y reintegración

Muchos de los primeros procesos de DDR que tuvieron lugar en el decenio de 1990 fueron criticados por su nula perspectiva de género. Pese a la presencia de mujeres y niñas en los grupos armados, tanto en puestos de combate como de apoyo, sus necesidades no quedaban reflejadas en el diseño y la ejecución del DDR. En Liberia y Sierra Leona, por ejemplo, el criterio de "sin armas no hay entrada" excluyó a muchas mujeres que, por lo demás, cumplían los requisitos necesarios, sobre todo a las que desempeñaban funciones de apoyo[55]. Además, los centros de desmovilización carecían a menudo de instalaciones y equipo para las mujeres y las niñas, y los programas de reintegración no les ofrecían oportunidades sostenibles para ganarse la vida y mejorar su empoderamiento[56].

Pese a que la ausencia de consideración de las necesidades de las mujeres y las niñas se produjo muchas veces por simple omisión[57], en muchos otros casos las mujeres que habían desempeñado funciones de liderazgo en grupos armados fueron deliberadamente apartadas hacia roles más tradicionales, en un esfuerzo injustificado por facilitar la reintegración política y económica de sus homólogos masculinos[58]. Institucional o no, la exclusión de las mujeres y las niñas de los procesos de DDR no solo ha provocado que experimenten dificultades como personas, sino también se ha traducido en la pérdida de oportunidades para

> "Queremos ser líderes políticas y guiar a la sociedad, pero ni siquiera contamos con los recursos esenciales para la supervivencia."
>
> Mujer ex combatiente, visita del Estudio Mundial al Nepal

apoyar y fortalecer las capacidades de liderazgo de las ex combatientes en cuestión. Por último, los enfoques carentes de perspectiva de género no evalúan el papel de las mujeres en la comunidad receptora, sobre todo el rol que desempeñan en el apoyo a la reintegración social del personal ex combatiente, incluso las y los que son menores de edad o sufren algún trauma o discapacidad.

Desde el año 2000, el Consejo de Seguridad ha instado a las misiones de mantenimiento de la paz (en algunas de sus resoluciones dirigidas a países específicos) a tener en cuenta las necesidades de las mujeres en los procesos de DDR. Pese a que así se recoge en algunas resoluciones dirigidas a países concretos, incluidas las relacionadas con Burundi, Côte d'Ivoire, Liberia, Sudán del Sur, el Sudán y Haití[59], las referencias generales al género y el DDR siguen siendo limitadas. El análisis de la ejecución de los procesos de DDR en países como Liberia, Sierra Leona, el Nepal y Colombia presenta conclusiones similares con respecto al hecho de que los avances en el ámbito normativo no siempre se traducen en una mejora de dichos procesos para las mujeres.

Si bien varios programas de DDR han tenido un éxito relativo en lo que concierne a la transversalización del género en las fases iniciales de desarme y desmovilización, sus componentes de reintegración se han quedado cortos, ya sea por dar una respuesta insuficiente o inadecuada a las necesidades y experiencias de las combatientes, de las mujeres vinculadas a las fuerzas combatientes y de las que dependen de estas. Desde una óptima más general, esto es consecuencia directa de la incapacidad de los programas de DDR para evaluar y abordar eficazmente los roles de las mujeres y las niñas como

agentes durante el conflicto. En lugar de ello, los planteamientos adoptados siguen consolidando los estereotipos de género, mostrando a las mujeres y las niñas exclusivamente como víctimas y desaprovechando sus aptitudes de liderazgo[60]. En Liberia, por ejemplo, la capacitación profesional de las ex combatientes se centró en actividades percibidas como específicamente femeninas, como la costura o la peluquería[61]. Dichas actividades reforzaban los roles de género tradicionales y además, en ausencia de un análisis exhaustivo del mercado de trabajo con perspectiva de género, ni siquiera representaban opciones útiles y viables para que pudieran ganarse la vida. En el Nepal, solamente un pequeño número de mujeres ex combatientes se han integrado en el ejército o en la esfera política. La inmensa mayoría "se volvieron invisibles y regresaron en silencio a sus comunidades, profundamente estigmatizadas y desamparadas"[62]. Esas mujeres, en el Nepal y en otros lugares, se incluyen entre las muchas que quedaron atrás y fuera de los procesos de consolidación de la paz.

Aunque algunos programas de DDR han abordado la transformación de las "masculinidades violentas", las intervenciones concretas en este ámbito se encuentran aún en fase embrionaria[63]. En esa misma línea, los procesos de DDR en los que se establecen programas separados para las y los niños, por un lado, y para las personas adultas, por otro, presentan problemas estructurales y pasan por alto las necesidades específicas de las jóvenes. Por ejemplo, varias niñas menores de 18 años que cumplían los requisitos establecidos para acogerse al programa de DDR para niñas y niños en Sierra Leona, no se consideraban a sí mismas niñas, debido a que "ya fuera porque ya eran madres o por la pérdida de sus progenitores, algunas ya habían asumido el rol de personas adultas hacía años[64]". Esto provocó que muchas niñas no se inscribieran en dicho programa de DDR. Además, los elevados niveles de trauma psicosocial que experimentan las mujeres, los hombres, las niñas y los niños como resultado de la violencia relacionada con los conflictos tampoco han sido suficientemente abordados por los programas de reintegración[65].

A menudo los programas de DDR recurren implícitamente al trabajo no remunerado de las mujeres en la comunidad para cuidar de las y los ex combatientes discapacitados, jóvenes, enfermos o traumatizados. En Sierra Leona, se pidió a ex combatientes predominantemente masculinos, en el marco de una encuesta, que identificaran a las personas que más les habían ayudado a reintegrarse; un 55% mencionaron como respuesta a las mujeres de la comunidad[66]. En Liberia, las mujeres de la comunidad encargadas del establecimiento de la paz ejercieron una función crucial en la mitigación de las tensiones provocadas por el regreso del personal ex combatiente a las comunidades en las que habían cometido actos de violencia[67]. Los programas de DDR se beneficiarían de una mayor participación y coordinación con las mujeres encargadas del establecimiento de la paz como socias, como partes interesadas y como valiosos recursos en el diseño y ejecución de dichos programas.

**Reforma del sector de la seguridad**

En los contextos post-conflicto, los órganos del sector de la seguridad deben asumir a menudo el legado de haber sido los principales autores de violencia durante el conflicto. Como consecuencia de ello, las comunidades pueden asociar la policía y las fuerzas armadas con amenazas, violencia, intimidación y abuso. Por lo tanto, es fundamental reformarlas y convertirlas en instituciones democráticas, eficaces y transparentes con objeto de recuperar la confianza de la población en el proceso de consolidación de la paz.

Los procesos de verificación de antecedentes en el sector de la seguridad, que excluyen a las y los autores de vulneraciones de los derechos humanos de la posibilidad de obtener un empleo en dicho sector, constituyen herramientas esenciales para proteger a la población civil de quienes tienen un historial de abusos[68]. Tales procesos deben estar asimismo vinculados a procesos de DDR, con el objetivo de garantizar que las y los ex combatientes que hayan cometido vulneraciones basadas en el género tampoco tengan la posibilidad de integrarse en el sector de la seguridad. El hecho de no participar en la verificación de antecedentes, incluso de los delitos sexuales y basados en el género, sitúa a las sociedades ante el riesgo de sufrir más violencia por parte de los agentes peligrosos, constituye un obstáculo significativo para obtener ayuda judicial del Estado, deteriora la confianza de la población en las instituciones del estado de derecho, margina a las víctimas y envía el mensaje de que la sociedad considera aceptable la violencia sexual y de género[69]. Entre otras medidas encaminadas al desarrollo de la

*La prestación de servicios eficaces e inclusivos puede contribuir a mitigar el conflicto al reducir las tensiones y las injusticias relacionadas con los servicios básicos que existen entre las partes en conflicto.*

supervisión interna y la rendición de cuentas en el seno del sector de la seguridad cabe citar la adopción de medidas claras de denuncia, disciplinarias y penales en caso de discriminación, acoso y abuso sexual por parte de las fuerzas de seguridad hacia los miembros de la comunidad o hacia otros u otras oficiales.

Una mayor representación y participación de las mujeres, de las y los defensores de los derechos humanos de estas y de las organizaciones de mujeres en los procesos de RSS —y en el propio sector de la seguridad— puede ayudar a modelar las instituciones de seguridad, de forma que sean representativas del conjunto de la población y respondan a las necesidades de esta. En ese aspecto, las organizaciones de mujeres y las personas defensoras de los derechos humanos de estas tienen un papel vital, sobre todo en la seguridad comunitaria y la supervisión del sector de la seguridad.

La presencia de mujeres puede transformar una cultura institucional dominada por los hombres y fomentar el respeto de los derechos humanos en los órganos de seguridad[70]. Además, dado que aportan diversas aptitudes y competencias, una mayor participación de las mujeres puede ayudar a crear un aparato de seguridad más legítimo y que genere mayor confianza. De ese modo la comunidad obtendrá mejores resultados de las políticas adoptadas; por ejemplo, mejorarán las tasas de denuncia de los actos de violencia contra las mujeres, la recopilación de información de inteligencia y el trato dispensado a las testigos, las mujeres víctimas y las sospechosas. Los datos obtenidos sobre 39 países pusieron de manifiesto la existencia de una correlación positiva entre el porcentaje de mujeres policías y los índices de denuncia de agresiones sexuales[71].

**Pese al impacto positivo que ejercen las mujeres oficiales, a escala mundial la proporción de mujeres en las fuerzas policiales nacionales sigue siendo baja; concretamente, de un 9% en promedio[72].** Sin embargo, en determinados países se observan algunas prácticas positivas, incluido el recurso a medidas especiales de carácter temporal con objeto de incrementar las cifras de reclutamiento de mujeres[73], así como iniciativas de fomento de la capacidad y formación profesional para alentar a las mujeres a unirse a dichas fuerzas. En el Afganistán, donde entre un 70% y un 80% de las mujeres de la Policía Nacional afgana son analfabetas, un innovador programa de alfabetización que se ofreció a través de una aplicación para teléfonos móviles ayudó a las agentes a superar algunas de las dificultades a las que se enfrentaban para mejorar su nivel de alfabetización, como el trabajo a turnos o las obligaciones familiares, que a menudo son incompatibles con los horarios lectivos habituales[74]. El apoyo mutuo, en forma de tutoría y creación de redes entre el personal femenino, también está contribuyendo a la creación de un entorno global favorable a las mujeres en el sector de la seguridad. Las redes de mujeres policía de las Naciones Unidas que se crearon dentro de las misiones de mantenimiento de la paz en Darfur, Sudán del Sur y Haití desempeñaron funciones cruciales, al contribuir a la creación de redes de mujeres de la policía nacional en los Estados de acogida[75].

*La presencia de mujeres puede transformar una cultura institucional dominada por los hombres y fomentar el respeto de los derechos humanos en los órganos de seguridad.*

En los últimos años se ha producido una importante innovación: el establecimiento de unidades de protección especial en países como el Afganistán, Guinea, la RDC, Liberia, Sierra Leona, Rwanda y Timor-Leste[76]. A menudo estas unidades están integradas exclusivamente por personal femenino, o por mujeres y hombres especialmente entrenados para atender a las víctimas de la violencia de género. Estas unidades han resultado especialmente eficaces a la hora de incrementar el nivel de concienciación sobre los derechos de las mujeres en el seno de la comunidad, así como de contribuir a la recuperación de la confianza en las instituciones del sector de la seguridad, sobre todo por parte de las mujeres[77]. En algunos casos, estas unidades han dado lugar a un aumento de las tasas de denuncia y condena, y han ayudado a incrementar el acceso de las y los supervivientes a los servicios, como los de apoyo y remisión. En Guinea, por ejemplo, el número de casos aumentó de 82 a 689 en tan solo un año tras la creación de la unidad de protección especial[78].

No obstante, las unidades especiales se enfrentan a diversos desafíos, desde los insuficientes vínculos que mantienen con el poder judicial (por lo que el número de enjuiciamientos es limitado) hasta la falta de una infraestructura adecuada para celebrar las vistas una vez que los asuntos llegan a los tribunales. En algunos casos, las personas supervivientes también deben realizar largos viajes para llegar a las unidades especiales. Con el fin de aprovechar la eficacia que ofrecen estas unidades, es fundamental que se integren en las estructuras generales del sector de la seguridad y del judicial, y que cuenten con la autoridad, la financiación y la capacidad necesarias para cumplir con su cometido.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Unidades para personas vulnerables en la policía nacional de Timor-Leste

> *"Estoy aquí para ayudar a las personas supervivientes a utilizar la red de remisión, recibir tratamiento médico en el caso de que lo necesiten y obtener asesoramiento para sentirse mejor después del trauma que han sufrido. Les ayudo a denunciar sus casos ante la Fiscalía. Por eso me hice agente de policía."*
>
> Sargento Amelia de Jesus Amaral, comandante de la Unidad para Personas Vulnerables de la Policía Nacional de Timor-Leste[79]

En el año 2000, la policía de las Naciones Unidas (ONUPOL) en Timor-Leste creó una unidad para personas vulnerables encargada de investigar los casos de violencia doméstica, violaciones sexuales, delitos contra menores y trata de seres humanos[80]. Hoy en día, la unidad se ha convertido en un componente crucial de la Policía Nacional de Timor-Leste. Sus funcionarias y funcionarios dedicados son recursos muy valiosos para las comunidades, ya que prestan asistencia personal a las y los supervivientes y se implican directamente sobre el terreno para alentar a la interposición de denuncias y demandas judiciales. Una red complementaria, integrada por 35 centros comunitarios distribuidos por todo el territorio de Timor-Leste, ofrece a las personas supervivientes servicios de mediación, recuperación física y emocional, asistencia jurídica y formación profesional. Estos centros se han convertido asimismo en espacios para el fomento de la capacidad y para la celebración de reuniones de las organizaciones de mujeres, por lo que han evolucionado hacia un recurso de empoderamiento para todas las mujeres, no solo para las supervivientes de la violencia de género.

Aunque este enfoque ha cosechado un mayor éxito, es urgentemente necesario dotar a estos centros de más recursos a fin de aumentar su impacto. Las funcionarias y los funcionarios de la unidad de protección especial todavía carecen de vehículos y equipo suficientes, lo que les dificulta el acceso a las personas supervivientes ubicadas en zonas remotas.

## CONCLUSIONES

En relación con los diversos elementos de la consolidación de la paz, durante las consultas celebradas en el marco del Estudio Mundial con mujeres en contextos post-conflicto emergieron preocupaciones similares:

- La consolidación de la paz con perspectiva de género es una esfera que sigue caracterizándose por la falta de recursos y de capacidad y conocimientos especializados suficientes, sobre todo a nivel nacional.
- En el plano normativo, es preciso adoptar medidas para mejorar la participación de las mujeres en la adopción de decisiones relativas a las prioridades de la consolidación de la paz y a la asignación de fondos a escala nacional, y garantizar la participación plena, significativa y en pie de igualdad de las mujeres en los programas de consolidación de la paz en las fases de diseño, ejecución y seguimiento.
- Los ministerios competentes en materia de género o las instituciones nacionales para el adelanto de la mujer, las mujeres parlamentarias, los grupos parlamentarios dedicados a las cuestiones de género y las organizaciones de mujeres deberían participar en el establecimiento de las prioridades de la consolidación de la paz, en la toma de decisiones y en la supervisión.
- Para las mujeres que se encuentran sobre el terreno, la delimitación de las diferentes áreas de intervención carece de significado. Las mujeres no pueden acceder a los mercados si las carreteras son inaccesibles. Tampoco pueden labrar el suelo si no se han retirado las minas, ni desarrollar actividades generadoras de ingresos si ellas o sus seres queridos sufren lesiones y requieren cuidados. El apoyo psicosocial debe estar accesible para las mujeres y las niñas si se quiere que puedan rehacer sus vidas de manera sostenible.

Un aspecto muy importante es que las mujeres destacaron la necesidad de contar con programas integrales a largo plazo dirigidos a materializar cambios sistémicos. Sin esos cambios, destinados a facilitar y posibilitar la participación política y la seguridad, tanto desde el punto de vista físico como económico, las mujeres y las niñas no podrán realizar su potencial como personas y como contribuyentes activas a la consolidación de la paz y al desarrollo.

## RECOMENDACIONES

**Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación**

**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

✓ Garantizar que todas las iniciativas de consolidación de la paz que se impulsen a nivel local vayan precedidas de un diagnóstico que permita determinar qué programas son pertinentes para las comunidades afectadas por la guerra, y cuáles resultarán más eficaces para empoderar a las mujeres. Las políticas universalmente válidas no existen.

### EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES PARA CONSOLIDAR LA PAZ

**Los Estados Miembros deberían:**

✓ Consultar con mujeres líderes locales, incluso con defensoras y defensores de los derechos humanos de la mujer, sobre los acuerdos de concesiones negociados en el marco de las iniciativas de reconstrucción post-conflicto, y garantizar una representación mínima del 30% de mujeres en todos los órganos encargados de la toma de decisiones referentes a los recursos naturales de un país.

**Las Naciones Unidas deberían:**

✓ Diseñar programas de recuperación económica que contemplen el empoderamiento de las mujeres, que cuestionen (y no refuercen) los estereotipos de género y que tengan visión de futuro con respecto al papel transformador que pueden desempeñar las mujeres en la economía.

✓ Diseñar programas para las mujeres rurales, las viudas y las mujeres que encabezan sus respectivos hogares, garantizando su participación y que ellas sean las beneficiarias finales de dichos programas.

✓ Desarrollar y utilizar herramientas con perspectiva de género capaces de identificar y analizar los contextos y mercados locales para el ejercicio de actividades que sean localmente pertinentes, sensibles a los conflictos y que empoderen a las mujeres, en lugar de empujarlas hacia la pobreza.

✓ Elaborar orientaciones sobre políticas macroeconómicas aplicables en situaciones post-conflicto que tengan en cuenta las dimensiones de género y dar prioridad al gasto público para reconstruir servicios vitales para las mujeres.

✓ Diseñar programas de recuperación económica y políticas macroeconómicas desde la perspectiva de género, y evaluar los efectos de dichos programas sobre la seguridad económica y los derechos humanos de las mujeres.

**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

✓ Condicionar cualquier programa de recuperación económica apoyado por las Naciones Unidas a la participación efectiva de las mujeres en la toma de decisiones y la planificación.

✓ Diseñar, ejecutar y supervisar los programas de recuperación económica y políticas macroeconómicas desde la perspectiva de género, y evaluar los efectos de dichos programas sobre la seguridad económica de las mujeres.

### LAS MUJERES EN LA ESFERA DE LA GOBERNANZA DESPUÉS DE UN CONFLICTO

**Los Estados Miembros que se encuentran en una situación post-conflicto deberían:**

✓ Adoptar medidas legislativas y normativas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país, y garantizar que las mujeres dispongan de idénticas oportunidades para participar en las nuevas estructuras de gobernanza

post-conflicto. Esto incluye la adopción de medidas especiales de carácter temporal con objeto de acelerar el logro de la igualdad de género en todos los puestos con responsabilidad decisoria.

✓ Establecer cuotas para que al menos un 40% de las oportunidades de empleo en la prestación de servicios a nivel local vayan dirigidas a mujeres.

✓ Con carácter prioritario, proporcionar a las mujeres y niñas documentos de identidad durante los conflictos y después de estos, con objeto de que puedan inscribirse para votar, acceder a las tierras y disfrutar de prestaciones y servicios sociales, incluidos los de educación y atención de la salud.

✓ Adoptar medidas para la prestación de servicios específicamente dirigidas a las mujeres y tener en cuenta la carga a menudo desproporcionada que soportan las mujeres en el cuidado de otras personas, estableciendo, por ejemplo, ayudas por hijo o hija para los hogares; incentivos para la educación de las niñas; una atención de la salud (incluida la salud sexual y reproductiva) gratuita, accesible y de buena calidad para las madres embarazadas y los niños y niñas de corta edad; y otras medidas diseñadas para aliviar la carga de trabajo familiar y de cuidados no remunerado.

**Las Naciones Unidas deberían:**

✓ Continuar garantizando que la asistencia técnica a las elecciones que se celebran en contextos post-conflicto incluya asesoramiento sobre medidas especiales de carácter temporal. Los fondos colectivos para elecciones deberían asignar al menos un 15% de sus recursos a garantizar la participación de las mujeres. Debería a ayudarse a los órganos electorales a desarrollar su capacidad de recogida de datos con perspectiva de género y la gestión de datos desglosados por sexo.

✓ Prestar asistencia técnica para la reforma de la administración pública, con el fin de ayudar a los gobiernos a implantar programas dirigidos a lograr la paridad de género entre el personal funcionario.

✓ Facilitar a las organizaciones de mujeres de base comunitaria y a las y los defensores de los derechos humanos de las mujeres la participación en la planificación y prestación de servicios básicos en contextos de crisis, teniendo en consideración las implicaciones para la seguridad de las mujeres y la desproporcionada carga de trabajo de cuidados que a menudo soportan.

**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

✓ Ofrecer a las líderes nacionales y locales oportunidades para desarrollar sus capacidades.

**RSS Y DDR**
**Los Estados Miembros deberían:**

✓ Integrar la perspectiva de género en la RSS y el DDR, asegurándose de que estos procesos no solo tengan en cuenta la experiencia de conflicto específica a las mujeres sino que, además, las mujeres participen plenamente en ellos y sus derechos y perspectivas sean abordados de forma adecuada.

✓ Diseñar y poner en práctica estrategias dirigidas a incrementar la participación y el liderazgo de las mujeres en el seno de las fuerzas armadas, los servicios policiales, las instituciones de defensa, el sistema penal y el poder judicial.

✓ Garantizar que la reforma del sector de la seguridad fomente entornos de trabajo favorables a las familias, no discriminatorios y libres de todas las formas de acoso y violencia dentro del sector de la seguridad,

con objeto de incrementar la participación, la retención y la promoción del personal femenino.

✓ Investigar a las y los candidatos cuando se vayan a crear o volver a constituir servicios armados y policiales, con el fin de identificar posibles delitos de violencia sexual y otras vulneraciones de los derechos humanos internacionales y de las leyes humanitarias, prestando especial atención a la confidencialidad y la protección de las víctimas de violencia sexual.

**Las Naciones Unidas deberían:**

✓ Incluir los análisis de género y la plena consideración de los derechos humanos de las mujeres en la planificación y ejecución de los procesos de RSS/DDR, de modo que los requisitos de entrada no impidan el acceso a las mujeres, y que las oportunidades de reintegración no refuercen aún más los estereotipos de género dañinos y la discriminación basada en el género o vulneren los derechos humanos de las mujeres.

✓ El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería garantizar que el DDR/RSS con perspectiva de género se integre en la planificación de las misiones y cuente con fondos específicos y conocimientos especializados en materia de género, e informe periódicamente sobre el DDR y la RSS con perspectiva de género en los informes de las misiones y en la información que presente al Consejo de Seguridad.

✓ Cerciorarse de que el personal uniformado de sexo femenino que intervenga en todas las misiones de paz de las Naciones Unidas participe en la ejecución de los programas de DDR/RSS, dado que dicho personal puede desempeñar un papel clave en la generación de confianza, especialmente en las actividades de inspección y en la provisión de seguridad en los centros de desmovilización.

**Las Naciones Unidas y los Estados Miembros deberían:**

✓ Facilitar la participación de las líderes y de las organizaciones de mujeres en todas las etapas de los procesos de DDR/RSS.

✓ Colaborar con todos los agentes involucrados en la RSS, incluidos las y los líderes religiosos y tradicionales, las empresas militares y de seguridad privadas, los agentes responsables de la supervisión del sector de la seguridad y el sistema penal. Asimismo, deberían implicar a los hombres y los niños con objeto de fortalecer la igualdad de género en los procesos de DDR y RSS, además de prevenir las vulneraciones de los derechos humanos (incluidos los abusos sexuales) y responder a ellos.

**Las Naciones Unidas y otros proveedores de servicios deberían:**

✓ Asegurar que los procesos de reintegración respondan al trauma y mejoren la disponibilidad y calidad de los servicios de apoyo psicosocial.

**Los Estados Miembros, las partes en conflicto y los equipos de mediación deberían:**

✓ Garantizar la presencia de personas especialistas en cuestiones de género y en DDR/RSS en las negociaciones de los acuerdos formales de paz, para asegurarse de que las mujeres participen en los programas de DDR y RSS.

## REFERENCIAS


1. "El reto de mantener la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/968–S/2015/490 (Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de 2015 de la Estructura para la Consolidación de la Paz, 29 de junio de 2015), párr. 56.
2. "Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo" (Banco Mundial, 2011), 57.
3. "Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (2015)", párr. 57.
4. "Beyond 2015 for Women, Peace and Security: CARE International Position on the 15th Anniversary of UNSCR 1325" (CARE International, 2015), 4.
5. De hecho, las mujeres líderes y defensoras de la paz pueden ser objetivos de los ataques y amenazas debido a que cuestionan a las élites en el poder y se enfrentan a posibles saboteadores. Jacqui True, "Women, Peace and Security in Post-Conflict and Peacebuilding Contexts", Centro de Recursos de Noruega para la Consolidación de la Paz, reseña de orientación sobre políticas, marzo de 2013, 2.
6. "Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (2015)", párr. 54.
7. "Informe del Secretario General: Participación de las mujeres en la consolidación de la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/65/354-S/2010/466 (Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 7 de septiembre de 2010), párr. 7.
8. Ibid., párr. 36.
9. Fionnuala Ní Aoláin, Dina Francesca Haynes y Naomi R. Cahn, On the Frontlines: Gender, War, and the Post-Conflict Process (Oxford: Oxford Univ. Press, 2011), 245–248; Graciana del Castillo y Edmund S. Phelps, Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction, 1. publ (Oxford: Oxford Univ. Press, 2008), 1.
10. "Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts", documento presentado al Estudio Mundial (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Comité de Asistencia para el Desarrollo, Red sobre la Igualdad de Género (GENDERNET), marzo de 2015), 7.
11. "Informe del Secretario General sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz (2010)", 3; "Power, Voice and Rights: A Turning Point for Gender Equality in Asia and the Pacific: Asia-Pacific Human Development Report" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010).
12. "Declaración: El empoderamiento económico de la mujer para la consolidación de la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura PBC/7/OC/3 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 26 de septiembre de 2013), párr. 4.
13. Justino, Patricia et al., "Quantifying the Impact of Women's Participation in Post-Conflict Economic Recovery", documento de trabajo (Households in Conflict Network, noviembre de 2012), 20–21.
14. Esto incluye la seguridad frente a la violencia doméstica, puesto que las mujeres que tienen acceso a ingresos o prestaciones sociales tienen mayor probabilidad de abandonar los entornos abusivos. "Report on Austerity Measures and Economic and Social Rights" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH), 2013, párr. 59; Consejo de Derechos Humanos, "Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/11/6 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de mayo de 2009), párr. 64.
15. "La Directora Ejecutiva de ONU Mujeres visita en Marruecos un proyecto de promoción del derecho a la tierra de las mujeres", ONU Mujeres, 7 de marzo de 2012, http://www.unwomen.org/es/news/stories/2012/3/un-women-executive-director-michelle-bachelet-visits-rural-women-s-land-rights-project-in-morocco; "UN Women in Eastern Europe and Central Asia" (ONU Mujeres, 2012), 7, 11, http://www.unwomen.org/~/media/headquarters/media/publications/unifem/unwineasterneuropeandcentralasia.pdf?v=1&d=20140917T101024.
16. El informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad de 2014 señalaba que solamente un 9% de los agricultores en contextos de conflicto y post-conflicto son mujeres, frente al 19% en otros contextos. Véase el "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2014/693 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de septiembre de 2014), párr. 50. Para obtener más información sobre los derechos de las mujeres a la tierra y a otros recursos productivos, véase "Realizing Women's Rights to Land and Other Productive Resources" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), ONU Mujeres, 2013).
17. Justino, Patricia et al., "Quantifying the Impact of Women's Participation in Post-Conflict Economic Recovery", 23.
18. "Final Evaluation of the Gender and Democratic Governance Programme" (ONU Mujeres, International Solutions Group, 2014).
19. "The State of Food and Agriculture: Women in Agriculture: Closing the Gender Gap for Development" (Roma:

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2011), 5.

20. El incremento del número de hogares encabezados por mujeres en las sociedades afectadas por conflictos afecta a todo el mundo, en contextos tan diversos como los del Sudán y Colombia; en ambos países se produjo un aumento del 30% tras sus prolongados conflictos. En algunos casos, los hogares encabezados por mujeres incluyen un mayor número de personas a cargo después de un conflicto que en los hogares encabezados por hombres, incluidos huérfanos y huérfanas y personas mayores, lo que genera mayores cargas de cuidado y dependencia. Para obtener datos sobre la tasa de dependencia en los hogares encabezados por mujeres y sobre la proporción que representan estos sobre el total de hogares en contextos afectados por conflictos, véase Justino, Patricia et al., "Quantifying the Impact of Women's Participation in Post-Conflict Economic Recovery", 13-14 (el dato indicado corresponde al año 2002).
21. Véase Yaliwe Clarke, "Gender and Peacebuilding in Africa: Seeking Conceptual Clarity", African Peace and Conflict Journal 6, n.º 1 (junio de 2013): 90.
22. "Recomendación general Nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos", documento de las Naciones Unidas con signatura CEDAW/C/GC/30 (Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de octubre de 2013), párr. 49.
23. En una nota de orientación elaborada por el PNUD se advierte del riesgo, muy común, de reforzar los roles de género mediante la elección de proyectos de empleo en los programas de recuperación económica, y se alienta a identificar y mitigar dichos riesgos relacionados con el género en la etapa de planificación de los proyectos. "Emergency Employment and Enterprise Recovery", nota de orientación (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, enero de 2013), 15.
24. Helen S. A. Basini, "Gender Mainstreaming Unraveled: The Case of DDRR in Liberia", International Interactions 39, n.º 4 (1 de septiembre de 2013): 548.
25. Abibatu Kamara, "Sierra Leone News: Women at the Wheel Project Launched", AWOKO, 5 de mayo de 2014, http://awoko.org/2014/05/05/sierra-leone-news-women-at-the-wheel-project-launched/.
26. "UNMAS 2013 Annual Report 2013" (Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas, 2013), 13.
27. "Resolución 2217 (2015)" (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 28 de abril de 2015), párr. 33, letra c).
28. "Violence against Women in Eastern Democratic Republic of Congo: Whose Responsibility? Whose Complicity?" (Confederación Sindical Internacional, noviembre de 2011), http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/ituc_violence_rdc_eng_lr.pdf.pdf.
29. Molly M. Ginty, "Pollution Risks Worse for Developing World Women", Women's E News, 20 de mayo de 2013, http://womensenews.org/story/environment/130518/pollution-risks-worse-developing-world-women.
30. Karen McMinn, "Candid Voices from the Field: Obstacles to Delivering Transformative Change within the Women, Peace and Security Agenda: Initial Research Findings for the Global Study on the Implementation of UNSCR 1325" (Cordaid, Alianza Mundial para la Prevención de Conflictos Armados y Programa Mujeres Promotoras de Paz, junio de 2015).
31. "Women and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential" (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ONU Mujeres, Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (OACP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013).
32. "Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security" (Global Network of Women Peacebuilders, ICAN, NGO Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, Cordaid, mayo de 2015), 20.
33. Véase, por ejemplo, "Investing in Gender Equality for Africa's Transformation" (Grupo del Banco Africano de Desarrollo, Oficina de la Enviada Especial en Cuestiones de Género, 2015).
34. "Informe sobre el desarrollo mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo" (Banco Mundial, 2012), 182.
35. Faiza Jama, "Somali Women and Peacebuilding", en Women Building Peace, Accord Insight (Conciliation Resources, 2013).
36. Estos países figuran incluidos en el tercio superior de Estados en la clasificación de la Unión Interparlamentaria, basada en su porcentaje de representación femenina. Unión Interparlamentaria, "Archived Data: Women in National Parliaments", 1 de mayo de 2015, http://www.ipu.org/wmn-e/world-arc.htm.
37. Véase la "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer", 18 de diciembre de 1979, 3; "Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal" (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2004), párrs. 15–24.
38. "Recomendación general 25 de la CEDAW (2004)", párr. 22.
39. "Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz
40. 2015", párr. 79. Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts'

Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building", El progreso de las mujeres en el mundo (Nueva York, NY: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2002), 102.

41. "Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (2015)", párr. 79.

42. Véase, por ejemplo, Christina Wolbrecht y David E. Campbell, "Leading by Example: Female Members of Parliament as Political Role Models", Am J Political Science American Journal of Political Science 51, n.º 4 (2007): 921–39; Lonna Rae Atkeson, "Not All Cues Are Created Equal: The Conditional Impact of Female Candidates on Political Engagement", The Journal of Politics 65, n.º 4 (1 de noviembre de 2003): 1040–61; Lori Beaman et al., "Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A Policy Experiment in India", Science 335, n.º 6068 (3 de febrero de 2012): 582–86.

43. "Women Could Make the Difference as Afghanistan Turns out to Vote - CNN.com," CNN, consultado el 18 de junio de 2015, http://www.cnn.com/2014/04/07/world/asia/afghanistan-election-women-influence/index.html.

44. David Dollar, Raymond Fisman, and Roberta Gatti, "Are Women Really the 'Fairer' Sex? Corruption and Women in Government" (Banco Mundial, octubre de 1999); "Are Women Leaders Less Corrupt? No, but They Shake Things up", Reuters, 4 de diciembre de 2012, http://www.reuters.com/article/2012/12/04/us-women-leaders-corruption-idUSBRE8B306O20121204.

45. Swanee Hunt, "Let Women Rule", Foreign Affairs, junio de 2007.

46. Sam Dagher, "Iraqi Women Vie for Votes and Taste of Power", The New York Times, 29 de enero de 2009, sección Internacional/Oriente Medio, http://www.nytimes.com/2009/01/29/world/middleeast/29election.html.

47. "Isis Iraq News: Militants Execute Two Female Parliamentary Candidates in Mosul", International Business Times UK, consultado el 18 de junio de 2015, http://www.ibtimes.co.uk/isis-iraq-news-militants-execute-two-female-parliamentary-candidates-mosul-1476656.

48. Ana Lukatela, "Género y gobernabilidad después de un conflicto: entender los retos", en Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las mujeres, la paz y la seguridad (ONU Mujeres, 2012), 19.

49. Lukatela, "Género y gobernabilidad después de un conflicto: entender los retos".

50. Melissa MacLean, "Realizing Their Needs: Women's Access to Public Services in Sector Decentralization" (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, sin fecha de publicación), http://www.idrc.ca/EN/Documents/realizing-their-needs-access-public-service.pdf.

51. Erin McCandless, "Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding" (Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, 2012), 2.

52. Rebecca Holmes y Nicola Jones, "Rethinking Social Protection Using a Gender Lens", documento de trabajo (Instituto de Desarrollo de Ultramar, octubre de 2010), 15–18, 36.

53. "Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (2015)", párr. 55.

54. La Unión Africana (UA) y otras organizaciones regionales de África también han adoptado marcos sobre la RSS que integran la resolución 1325, por ejemplo el Marco de la Unión Africana sobre la Reforma del Sector de la Seguridad. Véase "Policy Framework on Security Sector Reform" (Addis Abeba, Etiopía: Unión Africana, 2013); "Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards" (Naciones Unidas, 2014), 205–216; "Gender-Responsive Security Sector Reform", en Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes (Equipo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Reforma del Sector de la Seguridad, 2012); Megan Bastick y Daniel de Torres, Implementing the Women, Peace and Security Resolutions in Security Sector Reform, Caja de herramientas sobre el género y la reforma del sector de la seguridad (DCAF, OSCE/OIDDH, INSTRAW, 2010); "Manual del CAD/OCDE Sobre la Reforma del Sistema de Seguridad: Apoyar a la seguridad y a la justicia", 25 de febrero de 2008, secc. 9: Integración de la perspectiva de género y la igualdad de género.

55. Pese a esta experiencia, en fechas más recientes el programa de DDR en la República Centroafricana suscrito en mayo de 2015 se basa también en el criterio de que "sin armas no hay entrada", por lo que muchas ex combatientes corren el riesgo de quedar excluidas. "Accord Sur Les Principes de Desarmement Demobilisation Reintegration et Rapatriement (DDRR) et D'integration Dans Les Corps En Uniforme de L'etat Centrafricain Entre Le Gouvernement de Transition et Les Groupes Armes", mayo de 2015, 3; Basini, "Gender Mainstreaming Unraveled", 544; Dyan Mazurana y Khristopher Carlson, From Combat to Community: Women and Girls of Sierra Leone (Women Waging Peace, Comisión de Políticas, Hunt Alternatives Fund, 2004), 3.

56. Sarah Douglas, Vanessa Farr, Felicity Hill, Wenny Kasuma, "Getting It Right, Doing It Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Reintegration" (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), octubre de 2004).

57. Las entrevistas con mujeres ex combatientes en Liberia y Sierra Leona indican que las principales razones de la baja inscripción en los procesos de DDR están relacionadas con la falta de acceso a la información, la vergüenza, el miedo a la estigmatización, las represalias, la exclusión social y la retirada de las armas de fuego por parte de sus superiores. Las mujeres que habían huido de sus grupos armados y habían regresado junto

a sus familias no querían volver a involucrarse con esos grupos a través del programa de DDR. Véase Basini, "Gender Mainstreaming Unraveled"; Megan MacKenzie, "Securitization and Desecuritization: Female Soldiers and the Reconstruction of Women in Post-Conflict Sierra Leone", Security Studies 18, nº. 2 (12 de junio de 2009): 241–61.

58. Ilja A. Luciak, After the Revolution: Gender and Democracy in El Salvador, Nicaragua y Guatemala, 2001, 165.
59. Se trata de las resoluciones S/RES/1545, S/RES/1528, S/RES/1509, S/RES/1996, S/RES/1590 y S/RES/1542, respectivamente.
60. Basini, "Gender Mainstreaming Unraveled".
61. Ibid., 548.
62. Roshmi Goswami, "UNSCR 1325 and Female Ex-Combatants: Case Study of the Maoist Women of Nepal", mayo de 2015, 11.
63. Virginia Bouvier, "Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process" (ONU Mujeres, 27 de abril de 2015).
64. MacKenzie, "Securitization and Desecuritization", 254.
65. En Liberia, por ejemplo, se proporcionó asesoramiento grupal ad hoc a las mujeres en las zonas de acantonamiento; sin embargo, el apoyo psicosocial representó únicamente un 3% del presupuesto y no recibió respaldo durante la fase de reintegración. Basini, "Gender Mainstreaming Unraveled", 551.
66. Jacqueline O'Neill, "Engaging Women in Disarmament, Demobilization, and Reintegration: Insights for Colombia" (Instituto para la Seguridad Inclusiva, 31 de marzo de 2015), 3;
67. Leymah Gbowee, Mighty Be Our Powers: How Sisterhood, Prayer and Sex Changed a Nation at War (Beast Books, 2011).
68. Megan Bastick y Daniel de Torres, Implementing the Women, Peace and Security Resolutions in Security Sector Reform.
69. "Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Estudio analítico centrado en la violencia sexual y de género en relación con la justicia de transición", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/27/21 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 30 de junio de 2014), párr. 59.
70. "Gender-Responsive Security Sector Reform".
71. "El progreso de las mujeres en el mundo: En busca de la justicia" (ONU Mujeres, 2011), 59.
72. Los datos agregados están basados en 99 países para los que existe disponibilidad de datos policiales (correspondientes al año 2009). Ibid., 60.
73. Rwanda, por ejemplo, ha establecido una cuota del 30% de mujeres en su fuerza policial; en 2012, el porcentaje alcanzó el 20%. Ricci Shyrock, "Rwandan Police Force Sees Influx of Female Officers", Voice of America, 26 de marzo de 2012, http://www.voanews.com/content/rwanda-144435515/180045.html.
74. "Afghan Female Police Officer Literacy Rates Improve Through Mobile Phone Programme", revista de la policía de las Naciones Unidas, enero de 2014, 14.
75. Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, "Connect Online with the International Network of Female Police Peacekeepers", revista de la policía de las Naciones Unidas, enero de 2014. La Red Internacional de Mujeres Policías del Personal de Paz de las Naciones Unidas también fortaleció su red a través de la puesta en marcha de un sitio web dedicado a la promoción y el fortalecimiento del perfil de las agentes de policía en las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, www.womenspolicenetwork.org.
76. Tara Denham, "Género y reforma de las fuerzas policiales" (Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), INSTRAW, OSCE/OIDDH, 2008), 18; Megan Bastick et al., "Reforma policial sensible al género en sociedades que han sufrido un conflicto", en Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad (ONU Mujeres, 2009), 5.
77. Bastick et al., "Reforma policial sensible al género en sociedades que han sufrido un conflicto", 5.
78. "Rapport Semestriel Programme Conjoint de Prévention et Réponse Aux Violences Basées Sur Le Genre En Guinée" (Fondo para la Consolidación de la Paz, Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, 2014), 5.
79. "In Timor-Leste Communities Mobilize to Confront Domestic Violence" (ONU Mujeres, 26 de abril de 2013).
80. Ibid.

# 08

# PREVENIR LOS CONFLICTOS: ORÍGENES DE LA AGENDA SOBRE LAS MUJERES Y LA PAZ Y LA SEGURIDAD

"La agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad persigue evitar las guerras, no hacer que las mujeres estén más seguras en ellas."

Participante en la consulta con la sociedad civil de la región de Asia y el Pacífico para el Estudio Mundial

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## Resolución 1325

*Reafirmando el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y subrayando la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos*

2000

2008

## Resolución 1820

*Insta al Secretario General y a sus Enviados Especiales a que inviten a mujeres a participar en los debates que sean pertinentes para la prevención y la solución de conflictos, el mantenimiento de la paz y la seguridad y la consolidación de la paz después de los conflictos, y alienta a todas las partes en esas conversaciones a que faciliten la plena participación de la mujer en pie de igualdad en los niveles decisorios;*

*Insta al Secretario General y a sus Enviados Especiales a que inviten a mujeres a participar en los debates que sean pertinentes para la prevención y la solución de conflictos, el mantenimiento de la paz y la seguridad y la consolidación de la paz después de los conflictos, y alienta a todas las partes en esas conversaciones a que faciliten la plena participación de la mujer en pie de igualdad en los niveles decisorios*

## Resolución 2106

*Afirma que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como método o táctica bélicos o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, puede agudizar y prolongar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales; pone de relieve, a este respecto, que la adopción de medidas eficaces para prevenir tales actos y responder a ellos contribuye considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; y destaca que la participación de las mujeres es esencial en toda respuesta de prevención y protección*

2013

## Resolución 2122

*Solicita al Secretario General y a sus Enviados Especiales y Representantes Especiales en misiones de las Naciones Unidas que, como parte de sus sesiones informativas periódicas, le presenten información actualizada sobre el progreso en cuanto a que se invite a las mujeres a participar, incluso mediante consultas con la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, en las deliberaciones pertinentes para la prevención y la solución de conflictos, el mantenimiento de la paz y la seguridad y la consolidación de la paz después de los conflictos;*

A lo largo de la historia, las mujeres pacifistas de todo el mundo se han unido para intentar acabar con las guerras. Su llamamiento a que se asuma un compromiso con la paz y el desarme ha sido constante y universal, incluso cuando sus propios países se encontraban en guerra. Los acontecimientos producidos en el año 2000 son un ejemplo de ello. Cuando aquel año las mujeres presentaron al Consejo de Seguridad su demanda relativa a una agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, lo que exigían era que la prevención de las guerras fuera un aspecto clave de la agenda del Consejo de Seguridad y que se reconocieran las capacidades de la mitad de la población mundial para resolver los complejos desafíos que plantean la paz y la seguridad mundiales.

Buscaban un cambio fundamental en el modo de lograr estos objetivos. En esencia, su meta era la prevención de conflictos armados y la inversión de la tendencia creciente en los niveles de militarización, que provocaban una reducción de la inseguridad en los hogares, las comunidades y las naciones. Estas preocupaciones y temores siguen estando de actualidad. Durante las consultas celebradas en el marco de este Estudio, las mujeres de todo el mundo expresaron su convicción de que las Naciones Unidas se han alejado de su propia visión que consiste en "convertir las espadas en arados"[1]. A lo largo de los años, los agentes internacionales han ido dirigiendo cada vez más su atención y sus recursos hacia un modelo militarizado en lo que concierne a la seguridad, la solución de conflictos y la protección apresurada y puntual de las poblaciones civiles en conflicto. Esta no es la "prevención" que se imaginaba hace 15 años.

No es casualidad que durante el año 2015 se hayan producido simultáneamente tres grandes exámenes relacionados con la paz y la seguridad en el seno del sistema de las Naciones Unidas. Las instituciones y los mecanismos establecidos para crear y mantener la paz están condicionados por la capacidad, el funcionamiento con arreglo a la lógica multilateral de una era ya pasada y la excesiva dependencia con respecto a la mitigación de las crisis una vez que estallan, en lugar de adoptar planteamientos sostenibles y a largo plazo en lo que concierne a la paz y la seguridad. En fechas recientes, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas llegó a la conclusión de que las iniciativas de prevención son “el pariente pobre de operaciones de paz mejor dotadas de recursos desplegadas durante los conflictos armados y después de ellos”[2]. Una visión militarizada de la prevención de conflictos resulta perjudicial para la visión transformadora de la resolución 1325, que busca conseguir un mundo más igualitario, justo y pacífico, e ignora una herramienta que está disponible y ha demostrado su eficacia para logar este objetivo.

> “La adopción de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad marcó un punto de inflexión, y hay mucho que celebrar por este logro. Sin embargo, debemos utilizar la resolución para cuestionar las bases en las que se fundamenta un modelo de paz y seguridad internacional mercantilizado y militarizado.”
>
> **Felicity Ruby**, Secretaria General de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, en el momento de la adopción de la resolución 1325[3]

El recurso al conflicto armado, sean cuales sean las razones subyacentes para ello, tiene consecuencias desastrosas para las sociedades afectadas. Los costos económicos, las implicaciones que sufren las instituciones estatales a largo plazo y la normalización de la violencia, con los efectos que conlleva, son solamente algunas de las repercusiones de los conflictos. Los Estados frágiles y afectados por conflicto se encuentran entre los países con peores resultados en lo que respecta a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio[4]. Como señala el informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, los 10 países con peores resultados en mortalidad materna son países que atraviesan situaciones de conflicto o post-conflicto[5]. Las

guerras y la violencia y corrupción política y criminal que las acompañan impiden el desarrollo económico general, puesto que tanto los costos directos (derivados, por ejemplo, del deterioro de la infraestructura) como los indirectos (reducción del turismo, por ejemplo) dependen de un modo sustancial de los presupuestos del Estado y del PIB. En 2014, la violencia tuvo un costo total de 14,3 billones de dólares de los Estados Unidos, equivalente al 13,4% del PIB mundial[6]. Además, como resultado de la feminización de la pobreza en todo el mundo, el nexo entre el conflicto y el desarrollo provoca graves efectos desde el punto de vista del género.

En este Estudio no se sugiere que las respuestas militares no tengan su espacio en el vocabulario general de la protección. Sin embargo, no se puede negar que la comunidad internacional se ha conducido con excesiva lentitud en la puesta en marcha de medidas eficaces de alerta temprana y prevención, así como en el abordaje de las causas que se encuentran en el origen de los conflictos, incluso cuando son evidentes. En cambio, ha reaccionado con excesiva rapidez a las crisis recurriendo a la respuesta armada. Es necesario un cambio de actitud y un alejamiento del planteamiento primordialmente basado en respuestas militares, dando prioridad a la inversión en estrategias pacíficas para la prevención de los conflictos.

Los dos exámenes simultáneos de las Naciones Unidas sobre la paz y la seguridad han llegado a conclusiones similares. El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas ha señalado que “[l]a prevención del conflicto armado tal vez sea la mayor responsabilidad de la comunidad internacional, a pesar de lo cual todavía no ha sido objeto de suficiente inversión”[7]. El informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz subrayó que, si bien las respuestas militarizadas a un conflicto “pueden resultar eficaces en el contexto inmediato cuando lo que se busca es poner fin a la violencia, tienden a abordar los síntomas y no las causas fundamentales”[8]. Dicho informe subrayó asimismo que la limitada atención prestada por las Naciones Unidas a los aspectos de los conflictos relacionados con la prevención y la recuperación ha sido descrita como una "U invertida", en la que “las Naciones Unidas prestan poca atención efectiva a la prevención, mucha atención a la respuesta a las crisis (aunque a menudo esta no es suficiente) y, una vez más, relativamente poca atención a la fase de reconstrucción y recuperación”[9].

En ambos informes se formula una serie de recomendaciones muy importantes con las que se persigue fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas para prevenir los conflictos mediante estrategias a corto y mediano plazo, como un aumento de la atención a la mediación, de los recursos destinados a esta labor y de su coordinación en el seno del sistema de las Naciones Unidas; un compromiso más rápido de las Naciones Unidas para hacer frente a las amenazas emergentes para la paz y la seguridad; y la convocatoria de las principales partes interesadas para llamar su atención sobre las prioridades de la prevención temprana de los conflictos.

Pese a que estas recomendaciones constituyen un importante punto de partida para los debates sobre la prevención como prioridad, el valor añadido de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad es su evaluación y respuesta estructural a la prevención de los conflictos: su afirmación de que solo será posible lograr la paz duradera cuando todos y todas los agentes aborden las causas fundamentales del conflicto y la violencia, una economía política mundial que da prioridad a la preparación para la guerra frente a la paz, la continuidad de la violencia y la inseguridad (particularmente patentes en las experiencias de las mujeres y las niñas) y el creciente papel que desempeñan otros factores en la generación de inseguridad, como el cambio climático y el control de los recursos naturales.

## ENFOQUES CON RESPECTO A LA PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS

Por lo general, en el ámbito de la prevención de los conflictos, los posibles enfoques se agrupan en dos categorías orientadas hacia[10]:

i) estrategias operativas o prácticas, a corto plazo; y

ii) prevención estructural, o a largo plazo.

Ambas categorías se beneficiarían de una mayor integración de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

### Enfoques operativos (a corto y mediano plazo): prevención y preparación para la violencia potencial

Los enfoques operativos, o enfoques a corto y mediano plazo, sobre la prevención de conflictos conllevan la adopción y ejecución de estrategias prácticas de supervisión y preparación para un posible conflicto, que garantizan una respuesta inmediata en el caso de que estalle la violencia. La prevención operativa incluye estrategias como la alerta y respuesta tempranas, la diplomacia preventiva, el mantenimiento de la paz y el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). Pese a que se ha demostrado que la integración del género como categoría de análisis y la utilización de estrategias lideradas o informadas por las mujeres de alerta temprana y resolución de conflictos son herramientas que aumentan la eficacia de las medidas de prevención de conflictos, hasta el momento solo se han utilizado en raras ocasiones.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Herramientas de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos

En su informe, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas instó a un cambio decisivo y de amplio calado en cuatro de las esferas de trabajo de las operaciones de paz. Ante todo, se exhortó a las Naciones Unidas a volver a otorgar una importancia prioritaria a la prevención de los conflictos y a la mediación[11]. Las Naciones Unidas cuentan ya con una serie de herramientas que se utilizan conjuntamente con las misiones de mantenimiento de la paz y con las misiones políticas especiales, relacionadas con la prevención y la mediación, como los buenos oficios del Secretario General, los Asesores y Asesoras sobre Paz y Desarrollo o la iniciativa "Los Derechos Humanos Primero".

Los **buenos oficios del Secretario General** ofrecen una vía muy importante para la solución de conflictos a través de la diplomacia preventiva. Su uso se ha intensificado y ampliado a lo largo de los últimos 15 años, y los sucesivos Secretarios Generales, sus enviados y enviadas y las altas funcionarias y altos funcionarios de la Secretaría han tratado de mediar en prácticamente todos los grandes conflictos armados incluidos en la agenda de las Naciones Unidas[12]. Como se expone en el capítulo 10: *Agentes clave* de este informe, las Naciones Unidas deben redoblar sus esfuerzos para garantizar que las mujeres ocupen puestos de alta responsabilidad, incluso relacionados con los buenos oficios del Secretario General, en los que actualmente solo se han nombrado 4 mujeres de un total de 18.

Los **Asesores y Asesoras sobre Paz y Desarrollo**[13] de las Naciones Unidas ayudan a los coordinadores residentes y a los equipos de las Naciones Unidas en los países a diseñar y ejecutar programas de prevención de conflictos. Estos Asesores y Asesoras adoptan estrategias sostenibles que aprovechan las capacidades de los agentes nacionales para llevar a cabo labores preventivas y de consolidación de la paz[14]. Además, también se les encomienda integrar la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en su trabajo de prevención de conflictos. Sin embargo, el alcance de esta integración parece variado, y el examen interno realizado para el Departamento de Asuntos Políticos recomendó que la dirección superior intensifique sus esfuerzos para garantizar que los Asesores y Asesoras sobre Paz y Desarrollo reconozcan la transversalización de género como una parte fundamental de sus responsabilidades[15]. Además, una evaluación independiente del programa de Asesores y Asesoras sobre Paz y Desarrollo concluyó que las mujeres están insuficientemente representadas, puesto que solo ocupan 6 de los 34 puestos[16].

El Secretario General puso en marcha la iniciativa **Los Derechos Humanos Primero** a finales de 2013, con el objetivo de asegurar que el sistema de las Naciones Unidas actúe de forma rápida y eficaz, como lo exigen la Carta de las Naciones Unidas y las diferentes resoluciones de la Organización, a fin de prevenir o hacer frente a las vulneraciones a gran escala de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. En la ejecución de dicha iniciativa —incluso a través de su Grupo Consultivo Superior—, las Naciones Unidas deben cerciorarse de que se integre el análisis de género en todas las esferas de actuación, y que las recomendaciones presten una atención particular a la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres. También es importante alcanzar una comprensión desde el punto de vista del género de las vulneraciones de los derechos humanos sometidas a vigilancia para activar una respuesta del sistema[17].

Los tres exámenes sobre la paz y la seguridad llevados a cabo por las Naciones Unidas durante este año ponen de relieve la necesidad crucial de invertir más en estrategias de prevención, incluso a través del seguimiento y el análisis. No obstante, al aplicar dichas estrategias debería tenerse en cuenta que, sean cuales sean las vulneraciones sujetas a vigilancia y las personas consultadas para obtener información de cara al diseño, el análisis y la respuesta, influirán directamente en la fortaleza de las iniciativas y en sus efectos. En este sentido, las experiencias de conflicto específicas a las mujeres se prestan a utilizar diferentes fuentes de información e identificación de las tendencias de alerta temprana, proporcionando una herramienta concreta para reforzar la prevención y mitigación de los conflictos.

Instamos al Consejo de Seguridad y a todos los agentes a que se concentren en el desarme y la prevención de conflictos con perspectiva de género, incluida la alerta temprana.

**Rhoda Misaka**, fundadora de la Asociación de la Diáspora de Sudán del Sur, y miembro de la Organización EVE para el Desarrollo de las Mujeres, durante el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la violencia sexual en los conflictos, 2014

**Alerta temprana**

Un análisis con perspectiva de género de los conflictos puede revelar factores y motivos desencadenantes de estos que, de otra manera, pasarían desapercibidos, y la participación de las mujeres es clave para fortalecer la eficacia de estos análisis. Las mujeres pueden ayudar a identificar los cambios que se producen en las dinámicas a nivel comunitario, las relaciones familiares y comunitarias que pueden contribuir a generar tensiones a escala nacional y que, de otra manera, no se detectarían. A modo de ejemplo, las mujeres y las niñas pueden observar cambios en los patrones de uso del tiempo por parte de los hombres y los niños (por ejemplo, para recibir adiestramiento clandestino) así como en el ocultamiento de alijos de armas en las casas y los centros comunitarios. Los estudios realizados en Kosovo y Sierra Leona descubrieron que, en esos contextos, las mujeres contaban con información valiosa acerca de la acumulación de armas y sobre la planificación de ataques violentos, pero carecían de medios para denunciar esos hechos o compartir dicha información[18].

**La violencia continuada que sufren las mujeres a lo largo de sus vidas implica también que, cuando se intensifica la inseguridad en la sociedad, las mujeres pueden ser las primeras afectadas por ello**. El aumento de las tensiones puede dar lugar, por ejemplo, a la imposición de limitaciones a la libertad de circulación de las mujeres, a un mayor riesgo de sufrir agresiones en espacios públicos y a la imposibilidad o falta de voluntad de las mujeres para entrar en campos y jardines debido a la amenaza que eso supone. De manera similar, el incremento de los niveles de violencia doméstica y la vulnerabilidad específica de las mujeres a la violencia de género, tanto dentro como fuera del hogar, son a menudo el reflejo de unas tensiones y una militarización crecientes en el conjunto de la sociedad. Estos problemas específicos pueden constituir indicadores y fuentes de información muy valiosos si son tenidos en cuenta por los mecanismos de alerta temprana para la acción preventiva, incluso para la prevención de la violencia sexual relacionada con los conflictos. Un enfoque en tres direcciones que promueva la inclusión de las mujeres en la alerta temprana, el desarrollo de indicadores sensibles al género y el diseño de indicadores específicamente relativos a las vulneraciones de género que sufren las mujeres incrementa la eficacia de nuestros esfuerzos de prevención de conflictos.

**Es crucial superar la exclusión de las mujeres y las niñas de la alerta temprana.**

Los métodos de prevención de conflicto mejoran con la participación directa de las mujeres y la generación de oportunidades que permitan aprovechar sus conocimientos. Esto incluye garantizar que se consulte a las mujeres durante la formulación de los sistemas de alerta temprana, así como la existencia de canales específicos para que las mujeres puedan comunicar la información de que dispongan al centro de recogida de datos. En los casos en que existan barreras relacionadas con la alfabetización o con las aptitudes relativas a las TIC, deberá trabajarse para asegurar que las mujeres reciban capacitación o dispongan de medios alternativos para presentar sus denuncias. En particular, las organizaciones de mujeres pueden ser cruciales. Con frecuencia estas organizaciones disponen de información clave para cambiar las relaciones de poder con sesgo de género y para lograr cambios concretos en cuanto a las libertades de las mujeres; además, conocen las variaciones de las tasas de violencia de género y los patrones de conducta de los hombres tanto dentro como fuera del hogar. En consecuencia, deberían asumir funciones que les permitan maximizar la repercusión de esa valiosa información en los mecanismos existentes.

Los mecanismos e indicadores de alerta temprana deben ser sensibles al género. Son sistemas de alerta temprana eficaces aquellos que garantizan la igualdad de participación de hombres y mujeres en la concepción, el diseño y la ejecución de las medidas de alerta temprana. El desarrollo y la utilización de indicadores específicos de género, así como de indicadores específicos a cada sexo/género, es crucial. A modo de ejemplos de indicadores de alerta temprana sensibles al género, cabe citar los siguientes:

- los movimientos poblacionales específicos según el sexo;
- el incremento del número de hogares encabezados por mujeres o por hombres;
- el aumento del acoso, arresto e interrogatorios de hombres civiles por parte de las fuerzas de seguridad;
- cambios en los patrones de los roles de género; por ejemplo, hombres que desarrollan actividades políticas, mujeres que asumen una mayor responsabilidad en la función productiva del hogar;
- acaparamiento de bienes, falta de productos en los mercados locales;
- entrenamiento de hombres, mujeres, niños y niñas en el manejo de armas de fuego en la comunidad;
- propaganda, reportajes en medios de comunicación, programas que hagan apología de las masculinidades militarizadas;
- resistencia a (o reducción de) la participación de las mujeres en el comercio, en los debates comunitarios públicos, etc.;

- incremento del número de reuniones organizadas por hombres para hombres;
- detención de hombres con criterios aleatorios y arbitrarios.

Estos tipos de indicadores pueden incluirse en múltiples modelos de sistemas de alerta temprana, así como en la política que aporte información de cara a la preparación y la planificación a escala estatal. En las Islas Salomón, el UNIFEM (organismo predecesor de ONU Mujeres) apoyó en 2005 el desarrollo de un proyecto denominado "Supervisión de la paz y del conflicto mediante indicadores de alerta temprana con perspectiva de género", en cuyo marco se identificó un conjunto de indicadores con el fin de: reflejar las experiencias de los hombres y las mujeres en lo que concierne a los efectos a largo plazo de las disputas no resueltas relacionadas con las tierras; examinar el papel de las mujeres en los programas de "aldeas libres de armas de fuego"; y hacer un seguimiento del contenido sobre las experiencias y preocupaciones de las mujeres en los medios de comunicación[19]. El modelo utilizó los debates con los miembros de la comunidad para extraer las visiones de los hombres y las mujeres por separado, garantizando la inclusión tanto de hombres como mujeres en funciones de supervisión.

En Sudán del Sur, la UNMISS brinda apoyo al Foro Comunitario de Mujeres por el Diálogo y la Paz, que implica a las mujeres en la identificación de signos de alerta temprana de conflictos, en la resolución de conflictos comunitarios y en la organización de campañas para prevenir la violencia sexual y de género[20]. Además, la misión de mantenimiento de la paz estableció una línea de asistencia telefónica disponible las 24 horas del día, todos los días de la semana, la distribución de equipos de comunicación a comunidades con un riesgo elevado, y la recopilación y análisis de la información en los centros de operaciones de la misión. Los indicadores de alerta temprana de conflicto en el estado de Junqali, por ejemplo, incluyen movimientos inusuales de grupos exclusivamente masculinos, el aumento del precio de la novia y un aumento de las interrupciones de embarazo, entre otros.

La Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), una organización regional en la que participan siete países del Cuerno de África (Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Somalia, el Sudán y Uganda), desarrolló un mecanismo de alerta temprana y respuesta a los conflictos (CEWARN)[21]. El CEWARN recibe y comparte la información con base en un conjunto de indicadores con los que se hace un seguimiento de los posibles puntos de tensión. Muchos de esos indicadores son sensibles al género y permiten que la alerta temprana también lo sea[22]. Los informes de alerta temprana que elabora el CEWARN ofrecen los principales datos sobre el impacto que ejercen los conflictos ganaderos (y otros asociados a estos) sobre las mujeres y las niñas; incluyen indicadores que reflejan el papel de las mujeres en la consolidación de la paz o la promoción de comportamientos violentos; ofrecen capacitación sobre cuestiones de género a las personas encargadas de la vigilancia sobre el terreno; e incorporan preguntas e indicadores relacionados con el género en sus cuestionarios[23].

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Enfoques de alerta temprana basados en la comunidad

La fundación Cordaid, de los Países Bajos, ha desarrollado un enfoque participativo de base comunitaria en lo que respecta a la alerta temprana, denominado "barómetro de la seguridad de las mujeres locales". Este enfoque se ha aplicado en siete países y territorios afectados por conflictos. Para crear el Barómetro, Cordaid trabaja con las mujeres locales para determinar qué significa para ellas el concepto de seguridad y los indicadores que se deberían utilizar para medirla[24]. Las mujeres reciben capacitación para aprender a recabar datos pertinentes, que a continuación Cordaid introduce y analiza en una base de datos centralizada, y comparte con las personas encargadas de la adopción de decisiones a escala local, nacional e internacional. Los resultados preliminares del proyecto indican que el Barómetro actúa a modo de puente entre las y los responsables de la formulación de políticas y las mujeres locales, y dota a las mujeres de voz en la paz y la seguridad cotidianas de sus comunidades[25].

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Vigilancia de la violencia de género: la iniciativa "Matriz de indicadores de alerta temprana sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos" de las Naciones Unidas

Los sistemas específicos que hacen un seguimiento de la violencia de género no solamente son cruciales para la prevención de los conflictos, sino también para la prevención de la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos. La iniciativa "Matriz de indicadores de alerta temprana sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos" de las Naciones Unidas, desarrollada en 2011 para su uso por parte de los agentes involucrados en la protección en contextos humanitarios, constituye un buen ejemplo de herramienta de vigilancia[26]. La matriz establece un conjunto claro de indicadores que señalan el riesgo, la inminencia o la persistencia de la violencia sexual. Esta herramienta permite a los agentes responsables de la protección planificar ampliamente la preparación y actuar con rapidez ante los factores de riesgo de la violencia sexual relacionada con los conflictos.

Entre los indicadores que incluye figuran los siguientes:

- **Factores militares y de seguridad:** grupos armados que recompensan la conducta agresiva o hipermasculina o incitan a ella; combatientes que actúan bajo la influencia del alcohol o las drogas; e instalación de bases o campamentos militares en las proximidades de centros civiles.

- **Factores humanitarios y sociales:** cambios en los patrones de movilidad de las mujeres y las niñas (como su ausencia repentina en las escuelas o mercados que no sea posible explicar por el contexto o la época del año); un incremento en el número de hogares encabezados por mujeres debido a la ausencia de hombres en las comunidades, o un aumento del número de mujeres repudiadas por sus esposos y por sus comunidades; el desplazamiento masivo debido a una situación de inseguridad o emergencia; y la desaparición de niñas, denunciada por sus familias o por las o los funcionarios responsables de hacer cumplir la ley, en el trayecto desde o hacia las escuelas en zonas con presencia de personal armado.

- Factores políticos y legales: como la introducción de cambios violentos e inconstitucionales en las estructuras de poder; un discurso permisivo con las violaciones o que las aliente, y la justificación de la violencia sexual por parte de los líderes políticos; y la comisión de ataques (incluida la violencia psicológica, sexual y física) contra las mujeres que acuden a votar a las elecciones y contra las candidatas electorales.

- **Factores económicos:** descenso del precio de las armas o aumento de la oferta; inflación e inseguridad alimentaria; y aumento del número de denuncias de participación de las mujeres en la economía sumergida (por ejemplo: trata de personas, prostitución, etc.) durante la guerra.

- **Factores mediáticos:** intensificación de las señales de represión informativa y restricciones a la libertad de expresión; incitación pública a la violencia sexual, haciendo referencia incluso a vulneraciones cometidas en el pasado contra una comunidad o grupo para justificar futuras agresiones.

- **Factores sanitarios:** incremento del número de solicitudes para la realización de pruebas de detección del VIH o de infecciones de transmisión sexual (ITS); aumento del número de mujeres que solicitan interrupciones clandestinas del embarazo; y aumento del número de reclusas y del número de denuncias de mujeres/niñas sometidas a tortura y a otras formas de maltrato.

Los mecanismos de alerta temprana deberían detectar específicamente las vulneraciones basadas en el género. El seguimiento de la violencia debería garantizar que las mujeres y las niñas dispongan de puntos de atención seguros en los que denunciar la violencia, y de servicios de respuesta que hagan un seguimiento de las denuncias presentadas. Como se ha señalado anteriormente, el aumento de los niveles de violencia doméstica, en particular, puede ser un indicador de un incremento del nivel general de violencia, y también se ha descubierto que un mayor riesgo y vulnerabilidad a las agresiones fuera del hogar son indicadores de un conflicto incipiente. Es probable que las mujeres y sus organizaciones sean quienes cuenten con la información más precisa sobre el aumento de los niveles de estos tipos de vulneraciones, y los mecanismos de alerta temprana debieran tener conexión con ellas. Los indicadores deberían además englobar las vulneraciones basadas en el género, como por ejemplo:

- vulneraciones específicas según el sexo: aumento del número de denuncias por violación y violencia doméstica; trata de personas y secuestros; asesinatos motivados por el género y desaparición de hombres y mujeres;
- aumento del control de los movimientos públicos de mujeres, de su forma de vestir y de sus actuaciones; radicalización de las perspectivas sobre las mujeres.

En Timor-Leste, la ONG BELUN coordina desde 2009 un sistema nacional de alerta temprana y respuesta[27]. Dicho sistema trata de mantener el equilibrio de género entre sus supervisores y supervisoras comunitarios, recaba información desglosada por sexo en sus formularios de situación e incidencias e incluye información sobre indicadores específicamente relacionados con la violencia de género en sus informes periódicos de seguimiento.

## UTILIZACIÓN DE LA TECNOLOGÍA

Más de un tercio de la población mundial tenía conexión a Internet en 2011, y los países en desarrollo representaban en ese momento un 63% del total de usuarios y usuarias, con unas tasas de crecimiento superiores a las de los países desarrollados[28]. Este aumento del acceso a escala mundial indica el potencial que tiene la tecnología de constituir un medio ampliamente accesible para las iniciativas de prevención de conflictos.

Lo que ya es evidente es que, además de que las nuevas tecnologías se están utilizando con fines bélicos, también se usan cada vez más para mejorar la seguridad física y el trabajo en pos de la prevención de los conflictos y la paz. Los drones, por ejemplo, se utilizan en contextos de respuesta humanitaria posterior a un desastre (y tienen potencial para ser utilizados en el marco de la respuesta post-conflicto), como medio para llegar de forma segura a las víctimas que necesitan ayuda antes de que los primeros agentes de ayuda humanitaria puedan llegar hasta ellas. En la DRC, la MONUSCO ha utilizado aviones no tripulados para hacer un seguimiento de los movimientos migratorios y de civiles que se veían expulsados y expulsadas de sus casas durante los ataques[29]. Esta misión también ha creado un programa para proporcionar a las mujeres teléfonos móviles y tarjetas SIM como parte de un sistema de alerta temprana con perspectiva de género; de ese modo, las poblaciones afectadas tienen acceso directo a los recursos de protección de los que disponen las Naciones Unidas[30]. En zonas remotas de la Amazonia, la comunidad indígena wapichana de Guyana se ha asociado con la ONG Digital Democracy para crear un sistema de alerta temprana que controle las actividades ilegales de silvicultura forestal y extracción de oro que se producen en sus tierras y suponen una amenaza para su seguridad medioambiental[31].

Las plataformas de las redes sociales en Internet, como Facebook o Twitter, ofrecen canales que permiten llevar a cabo labores de concienciación acerca de las denuncias de violencia, entablar un diálogo con mujeres de todo el mundo y difundir el conocimiento de las diversas funciones que desempeñan las mujeres en las diferentes sociedades. Las plataformas en línea se utilizan para la externalización masiva de información sobre casos documentados de violencia contra las mujeres; en algunos casos identificando las denuncias de violencia o acoso sexual contra las mujeres para exigir que alguien se haga cargo de hacer frente al problema, como el proyecto *Women Under Siege* ("Mujeres sitiadas") en Siria[32]. La tecnología por satélite permite al personal responsable del mantenimiento

*En particular, el aumento de los niveles de violencia doméstica puede ser indicativo de un aumento del nivel general de violencia.*

de la paz dar una respuesta más selectiva y eficaz en los lugares en que se produce (o se prevé que se va a producir) la violencia; esta misma tecnología facilita también la recogida de pruebas de cara a la intervención y el enjuiciamiento de los ataques cometidos contra las comunidades, como se describe en el capítulo 5: *Justicia transformadora.*

Se están desarrollando nuevas tecnologías móviles con el fin específico de reforzar la seguridad de las mujeres durante un conflicto. Además, se están creando algunas aplicaciones para teléfonos inteligentes con objeto de ayudar a la población civil a identificar posibles peligros en sus alrededores, y de conectar a las personas con aliados cercanos.

### Barreras que obstaculizan el acceso de las mujeres a la tecnología

Es importante reconocer, no obstante, que a la hora de promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la prevención de conflictos, es preciso tener en cuenta una serie de preocupaciones clave relacionadas con el acceso y el control por parte de las mujeres y las niñas. La tecnología a la que acceden las mujeres y la forma en que lo hacen, de forma individual y colectiva, presentan una variedad enorme, que a menudo se corresponde con las barreras preexistentes que les impedían acceder al poder y a recursos como el lenguaje, la educación y la riqueza[33]. En los países de ingreso bajo y mediano, la probabilidad de las mujeres de ser propietarias de un teléfono móvil es un 21% menor que la de un hombre[34]. Esta proporción se sitúa en el 23% en África, el 24% en Oriente Medio y el 37% en Asia Meridional[35], además de presentar estratificación según se trate de zonas urbanas o rurales.

De igual modo, aunque un estudio realizado a escala mundial descubrió que el 93% de las mujeres se sentían más seguras y un 85% más independientes debido a la seguridad que les proporcionaba el hecho de poseer un teléfono móvil[36], la tecnología puede exponer a las mujeres a un riesgo mayor en los contextos en los que ya existe inseguridad. Así ocurre en el caso de las personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos de las mujeres y de las y los periodistas cuyo trabajo y cuya vida personal pueden ser objeto de ataques y vigilancia a través de Internet, un factor que se analiza con mayor detalle en la sección dedicada a los medios de comunicación del capítulo 10: *Agentes clave*.

Además de los obstáculos de carácter económico, las mujeres y las niñas pueden permanecer distanciadas de las nuevas tecnologías por otros motivos, como el desconocimiento de la forma en que las TIC pueden influir en sus vidas; la falta de tiempo; las preocupaciones relativas a la seguridad física; la falta de los conocimientos técnicos necesarios para manejar una determinada tecnología; el miedo al ridículo o a la censura social; la falta de acceso a determinados tipos de conectividad; y un contenido que no responde a sus intereses y necesidades. Es preciso abordar cada una de estas barreras para aprovechar al máximo el potencial que ofrece la tecnología para mejorar la seguridad física de las mujeres y niñas y para prevenir los conflictos. **El indicador 5 b) del quinto Objetivo de Desarrollo Sostenible será una herramienta crucial en este empeño, puesto que insta a los Estados a mejorar el uso de la tecnología instrumental, y en particular de la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres**[37].

## MECANISMOS DE MEDIACIÓN, SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y MITIGACIÓN DE CONFLICTOS EN EL NIVEL COMUNITARIO

### Salas de Situación de las Mujeres

Las organizaciones de la sociedad civil de mujeres de varios países han unido sus fuerzas para prevenir y mitigar los incidentes de violencia contra las mujeres en las elecciones a través de la concienciación y la mediación. En una serie de países africanos se han creado Salas de Situación de las Mujeres con el objetivo de vigilar y, cuando sea posible, prevenir o mitigar el estallido y la escalada de la violencia relacionada con las elecciones, mediante un diálogo constructivo con las partes interesadas y una labor de promoción de la paz en el período previo a las elecciones, así como durante y después de estas[38]. Las Salas de Situación de las Mujeres facilitan la participación de una amplia variedad de agentes, desde el nivel comunitario hasta el nacional, y posibilitando la implicación de jóvenes, medios de comunicación, líderes de las esferas política y gubernamental, ejecutivos y ejecutivas del sector privado y líderes religiosos y tradicionales de ambos sexos. Aunque estas salas son de naturaleza orgánica y se adaptan a las particularidades de cada contexto nacional, estos foros suelen englobar actividades de democracia preventiva, educación civil, fomento del diálogo y la promoción, y capacitación y despliegue de observadoras para la vigilancia de las elecciones en todo el país. También buscan concienciar acerca de los incidentes de violencia e intimidación contra las mujeres en el proceso electoral.

En el período anterior a la celebración de las elecciones, una “Sala de Situación” física de carácter temporal (un centro de coordinación) permite a las líderes y a las organizadoras del proceso, así como a las analistas y otras interesadas recabar y coordinar estrategias y aportaciones. También se lleva a cabo en ellas un análisis en tiempo real de la información notificada por las y los observadores y por los medios de comunicación. Cuando proceda, la información se comunica a la policía y a otras partes interesada con el fin de que se adopten las medidas oportunas. Las Salas de Situación reúnen además a destacadas líderes de cada país y de los países vecinos, demostrando solidaridad y proporcionando oportunidades para la coordinación y el diseño de estrategias transregionales. Dado que esta estrategia implica la creación de un sistema de seguimiento central basado en informes proporcionados por una extensa red de observadoras y observadores capacitados para el desempeño de esta función, es necesario un análisis más detallado para determinar la fiabilidad y la eficacia del sistema de denuncia. Entre los esfuerzos en curso dirigidos a analizar los efectos de las Salas de Situación de las Mujeres sobre la prevención de los conflictos, lo que ya ha quedado claro, sin embargo, es que constituyen un foro muy importante para la creación de conciencia y de solidaridad entre las mujeres y con otras partes interesadas, con un claro mensaje de apostar por la paz y mitigar la violencia política.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Salas de Situación de las Mujeres: descripción de las experiencias de tres países

Las Salas de Situación de las Mujeres se han utilizado en las elecciones de Kenya (2013), Liberia (2011), Nigeria (2011 y 2015), el Senegal (2012) y Sierra Leona (2012). El funcionamiento de salas depende del contexto, como puede apreciarse a través de algunos de los ejemplos que aquí se exponen:

**Kenya**
Antes de las elecciones generales de 2013, las organizaciones de la sociedad civil de mujeres crearon una Sala de Situación de las Mujeres en Nairobi, dirigida por un equipo de mujeres eminentes de Tanzanía, Uganda, Nigeria y Liberia[39]. Un total de 500 observadores y observadoras recibieron capacitación y aportaron información desde todo el país. Se registraron más de 554 incidentes, incluidas denuncias de amenazas a candidatas y mujeres votantes, así como quejas genéricas de las y los votantes. Cuando se abordaron los casos, el mecanismo contribuyó a la mitigación y la reducción del nivel de violencia.

**Nigeria**
Durante las elecciones presidenciales y al Senado celebradas en 2015, se creó una línea telefónica de asistencia gratuita, gestionada por 40 operadores y operadoras capacitadas para ello, que respondían a las llamadas de la población (relativas, en particular, a la restricción de los derechos de voto de las mujeres). Más de 300 supervisoras fueron capacitadas y desplegadas en 10 estados. Las y los analistas políticos, jurídicos y periodísticos, la policía y las y los representantes de la Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI) tuvieron la oportunidad de intercambiar información y de cooperar a través de esta iniciativa[40].

**Senegal**
Durante las elecciones presidenciales de 2012, la Plataforma de Mujeres para unas Elecciones Pacíficas creó una Sala de Situación de las Mujeres[41]. Más de 60 mujeres recibieron capacitación y fueron desplegadas en todo el país para el desempeño de funciones de supervisión[42]. Durante las elecciones, las supervisoras denunciaron una serie de incidentes a la Sala de Situación y se dio traslado de dicha información a la policía, a la comisión electoral y a otras partes interesadas.

**Consolidación de la paz en el nivel de base**

Las organizaciones de la sociedad civil y de base comunitaria de mujeres están desarrollando estrategias deliberadas para la consolidación de la paz y la promoción de métodos cruciales de prevención de conflictos en el nivel de base, unos esfuerzos que ya han sido reconocidos por el Consejo de Seguridad en diversas resoluciones, como en la resolución 2171 (2014)[43] y en el examen de la estructura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas[44]. En Liberia, se han creado *palava* o "cabañas de paz" como espacios seguros en los que las mujeres pueden reunirse para mediar en los conflictos comunitarios y solucionarlos, incluidos los incidentes de violencia de género[45]. Estas "cabañas de paz" constituyen tradicionalmente un medio de resolver las discrepancias individuales en la comunidad, y su nueva función, más inclusiva, ha recibido el respaldo de la Policía Nacional de Liberia, que ha proporcionado teléfonos móviles para poder llamar a una línea de atención telefónica gratuita. Además, las "cabañas de paz" están incorporando cada vez más los esfuerzos de los hombres y los niños por combatir la violencia de género, como puede apreciarse por la creación de clubes de fútbol "antiviolación" y de grupos de discusión para los líderes. Las "cabañas de paz" han desempeñado asimismo un papel muy importante en la mediación de las disputas referentes a las industrias extractivas; en 2012, las mujeres de las "cabañas de paz" instalaron una barricada para protestar por la tala que se estaba produciendo en el condado de Gparpolu[46]. El activismo de las mujeres provocó el cese del Ministro de Silvicultura y una vigilancia mucho mayor de los contratos de concesión formalizados con las industrias extractivas.

En algunas zonas de Colombia se han constituido "comunidades de paz" que declaran sus zonas y sus poblaciones "neutrales" y libres de conflictos armados, y que exigen a los combatientes que no arrastren a dichas comunidades a la violencia. Las mujeres desempeñan un papel crucial de liderazgo en este movimiento[47]. La Asociación de Mujeres Organizadas de Antioquía Oriental (AMOR) negoció directamente con las facciones armadas para garantizar un acuerdo humanitario temporal que hizo posible que las comunidades disfrutaran de libertad de circulación[48]. En el Sudán, el movimiento Empoderamiento de Mujeres Sudanesas por la Paz (SuWEP) desarrolló una “Agenda mínima para la paz” con el fin de promover la paz en el Sudán y en Sudán del Sur[49]. El movimiento, que actuaba en ambas jurisdicciones, incluyó iniciativas tales como audiencias públicas para conocer los puntos de vista de las mujeres sobre el contexto, capacitación en materia de solución de conflictos y mediación en ellos, y un mayor número y alcance de las estrategias de promoción de la paz.

La existencia de redes sólidas, comités y grupos de mujeres en el nivel de base significa que las mujeres cuentan con una importante experiencia como mediadoras comunitarias y en movilización social, y que pueden desempeñar un papel clave en los procesos de mediación de carácter más formal cuando van acompañados de oportunidades para la inclusión[50]. Teresita Deles, Asesora Presidencial para el Proceso de Paz en Filipinas, la difunta Dekha Ibrahim, de Kenya, y Shadia Marhaban, que intervino en la negociación con el grupo rebelde GAM en Aceh, son ejemplos de mujeres con prestigio internacional como mediadoras, pese a haber empezado a trabajar como organizadoras comunitarias y pacificadoras locales. Los agentes externos pueden apoyar el trabajo de estas mujeres, proporcionando espacios seguros para que participen en todos los procesos de mediación desde el ámbito local hasta el internacional, pasando por el nacional y el regional. Los Estados, las Naciones Unidas y la sociedad civil deben crear asociaciones con el fin de desarrollar infraestructuras para la paz, incluyendo oportunidades para que las mujeres de todas las edades y pertenecientes a diferentes colectivos interactúen de manera constructiva para abordar las causas de las tensiones y de los conflictos en el seno de sus comunidades[51].

## PREVENCIÓN ESTRUCTURAL: ABORDAR LAS CAUSAS FUNDAMENTALES DE LA GUERRA Y EL MILITARISMO

Los enfoques estructurales, o a más largo plazo, para prevenir los conflictos armados abordan las causas que subyacen a la guerra y la violencia. Su objetivo es lograr una reducción del riesgo de violencia armada o política a lo largo del tiempo y promover vías no violentas para dar respuesta a las necesidades y derechos urgentes. Incluyen iniciativas encaminadas a combatir la desigualdad y la violencia estructurales, promover los derechos humanos y la seguridad de las personas y fomentar la desmilitarización, el desarme y la reducción del gasto en armamento.

El gasto militar a escala mundial en 2014 (1,7 billones de dólares de los Estados Unidos)[52] es casi tres veces mayor que el monto destinado a la asistencia para el desarrollo por los países del CAD de la OCDE (unos 135.000 millones de dólares de los Estados Unidos)[53].

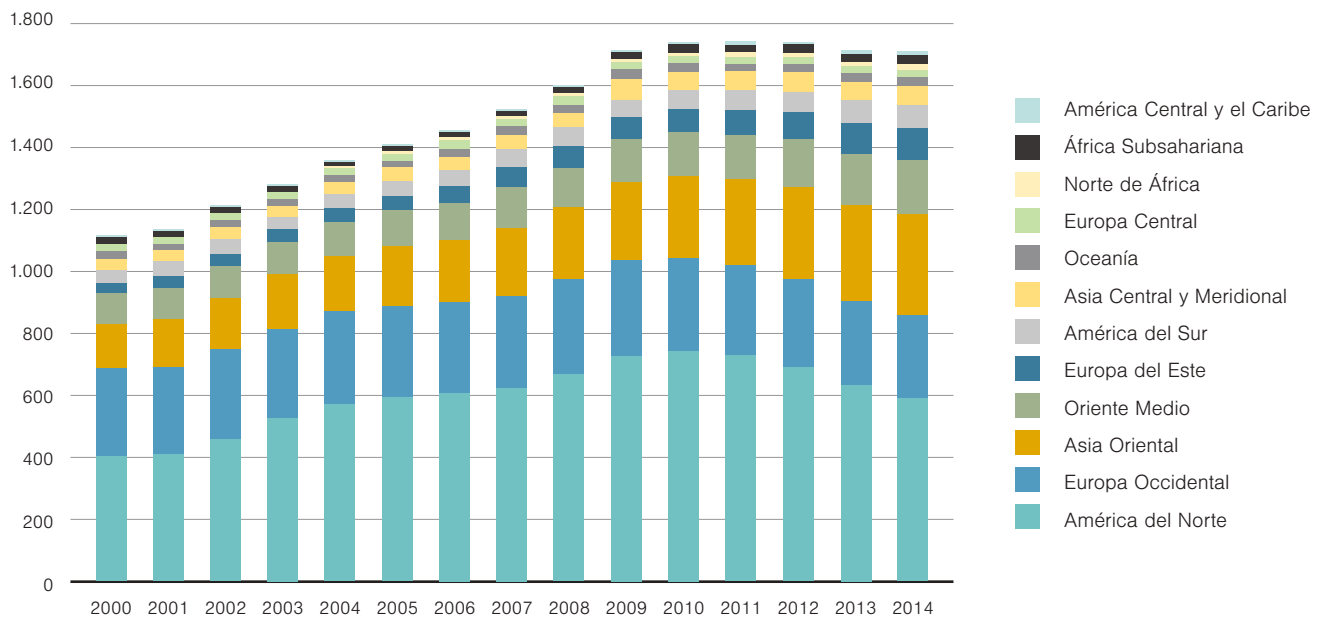
El informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz ofrece información muy importante sobre los factores impulsores y las causas estructurales de los conflictos, analizando diversos elementos, desde el extremismo y la delincuencia organizada hasta la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras, la debilidad de las instituciones de gobernanza y la corrupción[54]. El

> "Ha resultado muy difícil conseguir un cambio de enfoque, de la prevención de la violencia contra las mujeres a la prevención de los conflictos."
>
> Representante de la sociedad civil de Australia que respondió a la encuesta realizada en el marco del Estudio Mundial

informe destaca que la privación económica y social, unida a la exclusión histórica, puede estimular las injusticias[55], y que el cambio climático, la degradación medioambiental y el crecimiento de la población añaden nuevas complejidades al concepto de seguridad mundial[56]. El examen de la estructura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas ofrece una visión particularmente útil de las posibles soluciones a estas causas fundamentales de los conflictos aparentemente irresolubles: un enfoque sobre la prevención de los conflictos que considera que la paz está unida de manera inseparable al desarrollo y los derechos humanos. Adoptando este mismo planteamiento, el Objetivo de Desarrollo Sostenible para 2030 relativo a las sociedades pacíficas e inclusivas está basado en la premisa del entendimiento común —desarrollado a lo largo de los últimos 15 años, en los que los países afectados por conflictos siempre han ido rezagados de cara al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio— de que los derechos humanos, la paz y el desarrollo, los tres pilares del trabajo de las Naciones Unidas, son indivisibles y están interrelacionados; no es posible conseguir uno de ellos sin el resto[57].

En las consultas celebradas de cara a la elaboración del Estudio Mundial, los participantes se hicieron eco de esta visión de que no será posible alcanzar la paz ni lograr que esta sea duradera sin un desarrollo equitativo e inclusivo y sin el reconocimiento de todos los derechos humanos. Aunque los términos "discriminación" y "opresión" pueden haber dejado de ser populares en los informes internacionales, en muchas sociedades la exclusión y la vulneración de los derechos son sistemáticas, violentas y censurables, y se

**Gasto militar total por región (miles de millones de dólares de los Estados Unidos, a precios y tipos de cambio constantes de 2011)[58]**



producen como consecuencia de una voluntad política corrupta y deliberada. Por ello, deben condenarse moralmente. Teniendo presente esta visión como causa de preocupación inmediata, emergieron otros tres temas que se consideran cruciales para el enfoque de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en lo que concierne a la prevención de conflictos: el abordaje de las desigualdades locales y mundiales; las conexiones entre las armas pequeñas, la delincuencia, la violencia y el género; y el cambio climático y la escasez de recursos naturales.

### Abordar las desigualdades locales y mundiales

Desde Kosovo, donde la desigualdad de acceso a los servicios ha estimulado la hostilidad entre los diferentes grupos, hasta el Yemen, donde la exclusión política ha desencadenado la desestabilización, las protestas y la violencia[59], es evidente que la desigualdad —económica, política, social y cultural— alimenta las injusticias entre los distintos grupos y puede desembocar en un conflicto. Los Estados con altos niveles de desigualdad tienen una mayor probabilidad de ser derrocados por medios violentos o inconstitucionales, lo que incluye la violencia motivada por razones políticas y el terrorismo[60].

Aunque la desigualdad siempre ha sido uno de los principales factores impulsores del conflicto —así lo reconocen fuentes tan diversas como Aristóteles o la Carta de las Naciones Unidas—, en la actualidad provoca una alarma creciente. El Foro Económico Mundial situó el aumento de la desigualdad en términos de ingresos como la tendencia más preocupante en 2015[61], y en casi todos los países, la riqueza media del 10% de las personas adultas más ricas supera en más de 10 veces la mediana de la riqueza. En el caso del percentil superior, la riqueza media supera en 100 veces la mediana de la riqueza en muchos países, y puede acercarse a las 1.000 veces en las naciones con mayor desigualdad[62].

Para las mujeres, la desigualdad en términos de ingresos se ve agravada por las desigualdades estructurales que conducen invariablemente en todos los contextos a la feminización de la pobreza. En 2007, aproximadamente un 20% de las mujeres se situaban por debajo del umbral internacional de pobreza, establecido en 1,25 dólares de los Estados Unidos por día, y el 40% no alcanzaban la marca de los 2 dólares por día[63]. Además, la pobreza afecta de manera desproporcionada a las niñas y las jóvenes, puesto que más de una cuarta parte de las mujeres menores de 25 años se encontraban por debajo del umbral internacional de pobreza anteriormente citado, y cerca de la mitad no llegaban a los 2 dólares diarios[64]. Como consecuencia de ello, las mujeres son más vulnerables a la violencia y la inseguridad, pero además tienen una menor capacidad para mitigar los efectos de esta violencia.

*Una serie de proyectos recientes de investigación a gran escala señalan que la seguridad de las mujeres es uno de los indicadores más fiables del nivel de paz de un Estado.*

## EL GÉNERO Y LA PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS

En el contexto de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, el pilar de la prevención de los conflictos tiende conexiones esenciales entre la *propia prevención de los conflictos armados y la prevención de las vulneraciones de género que los preceden como resultado de la violencia política*[65].

**Un corpus creciente de investigaciones empíricas pone de manifiesto que los Estados con mayores niveles de igualdad de género (en las esferas política, social y económica) tienen menor probabilidad de recurrir al uso de la fuerza en sus relaciones con otros Estados.** La desigualdad de las mujeres a escala nacional —donde se hace patente una jerarquía de desigualdades en el seno del Estado— está asociada asimismo a una política exterior menos tolerante con otros países y más beligerante en sus relaciones internacionales[66]. De manera similar, una serie de recientes proyectos de investigación a gran escala señalan que la seguridad de las mujeres es uno de los indicadores más fiables del nivel de paz de un Estado[67]. Allí donde la paz se entiende como algo más que la mera ausencia de conflicto, la desigualdad de género —sea en relación con la igualdad de condición jurídica de las mujeres, el aborto selectivo en función del sexo y el infanticidio, o los ataques selectivos contra mujeres buscando deliberadamente provocar lesiones o asesinatos basados en el género— se convierte en todo el mundo en un indicador clave del concepto de seguridad antes del conflicto, sesgado en favor de los hombres y el Estado. En consecuencia, para ser

eficaz, la prevención de los conflictos debe empezar por comprender las amplias y profundas desigualdades que permean la vida de las mujeres *antes* del conflicto, así como de las formas en que la desigualdad estructural previa al conflicto puede facilitar la violencia y la inseguridad.

El militarismo y las culturas de masculinidades militarizadas crean y sustentan un modelo de adopción de decisiones políticas en el que el recurso a la fuerza se convierte en la forma habitual de resolver las disputas. El militarismo también se extiende, adoptando otras formas ajenas al conflicto armado tradicional. En las consultas celebradas en el marco del Estudio Mundial, las y los participantes identificaron las diversas maneras en que sus vidas se han visto militarizadas: a través del apoyo del ejército a las industrias extractivas en Asia; de la "guerra contra las drogas" en América Latina; de las iniciativas militarizadas contra la migración, en Europa; y, por supuesto, de la guerra mundial contra el terrorismo.

Sigue existiendo una abrumadora falta de financiación para dar respuesta a las principales necesidades en materia de seguridad humana y para adoptar medidas en este ámbito, sobre todo en lo que afecta al empoderamiento de las mujeres y las niñas, la salud reproductiva y los derechos reproductivos, la salud y la educación[68]. En Camboya, Costa Rica y Sri Lanka existen ejemplos positivos de reducción del gasto en seguridad y en defensa, unos fondos que han sido reasignados eficazmente a programas sociales[69]; sin embargo, por lo general, se observa un desequilibrio en la inversión hacia el aparato militar en lugar de hacia iniciativas de paz y prevención[70]. Es crucial tener en cuenta que el militarismo sostiene y perpetúa las desigualdades estructurales, que a su vez excluyen a las mujeres y las niñas del disfrute de los bienes públicos, consolidan la exclusión y la marginación y crean un caldo de cultivo para intensificar las desigualdades, lo que incrementa el riesgo de que estalle un conflicto violento.

Las mujeres sufren violencia de género tanto en el marco de los conflictos armados como fuera de ellos, si bien existen continuidades y relaciones entre ambas situaciones. La OMS estima que un 35% de las mujeres en todo el mundo han experimentado alguna forma de agresión sexual o física[71]. A menudo esta violencia se ve agravada por un conflicto, conduciendo a patrones de delitos sexuales y de género durante el conflicto y a un aumento de las tasas de violencia contra las mujeres en las diferentes sociedades después del conflicto[72]. El uso de la violencia sexual durante el conflicto puede representar un dramático fin de los tiempos de paz, tanto en su forma como en sus pautas, puesto que, de hecho, estas atrocidades pueden emplearse como táctica de guerra y terror contra los miembros de las poblaciones atacadas. Sin embargo, esta violencia sigue teniendo raíces comunes. Como ha señalado Zainab Hawa Bangura, Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos, "[S]i no protegen a sus mujeres en tiempos de paz, no podrán protegerlas durante un conflicto. Obviamente, el problema de la violencia sexual no se produce por accidente; está relacionado con la estructura de la sociedad y de la comunidad". La prevención de la violencia contra las mujeres en los conflictos está directamente vinculada con la necesidad de prevenir la violencia contra las mujeres antes del conflicto, y, sobre todo, de prevenir el propio conflicto.

**Es importante destacar que la violencia de género continuada en todos los contextos subraya la falsa distinción que existe entre las esferas privada y política, y entre el conflicto y la paz.** Esta violencia apunta a la necesidad de prestar una atención y dar un trato específicos a la violencia de género como elemento crucial en la prevención de los conflictos. En los territorios palestinos ocupados, las mujeres señalaron que se había producido un aumento de los niveles de violencia en el hogar como resultado del incremento de la violencia fuera de este[73]. En Etiopía se observó una elevación de los niveles de violencia antes del conflicto con Eritrea[74]. En las guerras yugoslavas, las violaciones interétnicas contra mujeres aumentaron antes del conflicto, por lo que muchas mujeres huyeron entre seis y ocho semanas antes de que estallara el conflicto[75]. En Rwanda, ya en 1990, los medios de comunicación extremistas hutu comenzaron a atacar a las mujeres tutsi, tachándolas de espías y afirmando que representaban una amenaza para la sociedad hutu, llegando incluso a distribuir material pornográfico[76]. Todos estos ejemplos constituyen asimismo indicadores de alerta temprana que sencillamente se ignoraron, debido a las falsas distinciones creadas entre lo que se consideraba la esfera personal y la política.

En lugar de considerar la violencia continuada que sufren las mujeres y las niñas durante los conflictos armados y durante las épocas de paz como momentos distintos, es preciso reconocer los elementos comunes que existen entre ambos contextos. La realidad es que, antes de un conflicto, los sistemas sociales, políticos y económicos no son neutrales en cuanto al género, y el potencial de que estalle la violencia política está imbuido de una dinámica de género común. Las estrategias de prevención requieren necesariamente un mayor reconocimiento y comprensión de la profunda influencia que ejercen las normas, relaciones y desigualdades de género en el potencial de erupción de un conflicto.

"En este país, una mujer joven no puede caminar por la calle sin miedo."

Participante en la consulta con la sociedad civil de
El Salvador para el Estudio Mundial

**Conexiones entre las armas, la delincuencia, la violencia y el género**

Las armas pequeñas y su proliferación son un resultado directo de la militarización de las denominadas "sociedades pacíficas". Tanto en las sociedades que jamás han experimentado un conflicto armado como en las que llevan sufriendo períodos o ciclos de conflicto desde hace mucho tiempo, la disponibilidad de armas pequeñas socava los esfuerzos dirigidos a prevenir la violencia armada y contribuye a la escalada de la violencia letal. El acceso a estas armas guarda una relación directa con (e influye en) la forma de intensidad de las experiencias de violencia de género de las mujeres tanto durante el conflicto como fuera de él. La disponibilidad global de armas pequeñas ha ampliado de manera significativa la repercusión que tienen estas armas en la actualidad. El valor del comercio mundial de armas pequeñas y armas ligeras casi llegó a duplicarse entre 2001 y 2011, pasando de 2.380 millones de dólares de los Estados Unidos a 4.630 millones de dólares[77].

Después de un conflicto, dado que las instituciones y la normativa estatales se encuentran en proceso de construcción y las armas utilizadas durante el conflicto siguen circulando con gran libertad, el fácil acceso a las armas pequeñas expone a las mujeres a un mayor riesgo de sufrir violencia e inseguridad. En muchas sociedades post-conflicto se aprecia una continuidad en los patrones, agentes y formas de violencia desde la esfera política hasta la social y la criminal; las mujeres tienen mayor riesgo de sufrir ataques en la esfera pública, incluso por parte de bandas criminales y grupos de delincuencia organizada. Estos ataques criminales forman parte de la violencia continuada que experimentan las mujeres y las niñas durante y después del conflicto. La impunidad flagrante, la normalización de la violencia, la debilidad de las instituciones estatales y la formalización de relaciones entre los agentes estatales y los grupos criminales ofrecen un caldo de cultivo para la intensificación de la actividad delictiva, que resulta aún más letal por el fácil acceso a las armas pequeñas[78]. En América Latina, las personas que respondieron a una encuesta realizada a las organizaciones de la sociedad civil de cara a la elaboración del Estudio Mundial nombraron la delincuencia organizada como el problema emergente más grave para las mujeres, la paz y la seguridad en la región[79].

Además, durante las consultas celebradas en todo el planeta en el marco del Estudio Mundial, las mujeres y niñas que viven en situaciones de mayor inseguridad como consecuencia de la violencia criminal explicaron la importancia que tiene la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad para hacer frente a esas amenazas, así como la creciente normalización de la violencia en su vida cotidiana. Exigieron que los marcos normativos y los enfoques sobre la paz y la seguridad adoptados a escala mundial trasciendan los límites de los agentes estatales y las limitadas definiciones políticas de estos problemas, con el fin de desarrollar conceptos más amplios de lo que debe ser la seguridad ciudadana. En los últimos años se han invertido esfuerzos crecientes para combatir la proliferación de las armas pequeñas. El Tratado sobre el Comercio de Armas (2012), por ejemplo, avanza en cierta medida hacia la regulación de la venta y el uso de armas y la mitigación del efecto que ejercen estas armas sobre las tasas de violencia de género. El artículo 7, apartado 4, de dicho Tratado, obliga a los Estados partes a evaluar el riesgo de que las armas "se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos

> "La prevención de los conflictos es un aspecto crucial de la agenda [sobre las mujeres, la paz y la seguridad], y del mantenimiento de la paz y la seguridad a escala internacional [...]. Sin una mayor inversión en los derechos humanos de las mujeres, en igualdad, en educación y en una sociedad civil liderada por las mujeres, jamás se logrará una paz duradera."
>
> **Brigitte Balipou**, magistrada de la República Centroafricana, miembro de la junta de Femmes Africa Solidarité (FAS) y una de las fundadoras de la Asociación de Mujeres Juristas Centroafricanas, durante el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad celebrado en 2014

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Las niñas y las bandas criminales en América Central

> *"Esta región nunca ha estado en paz. El pueblo latinoamericano ha sufrido exterminación, criminalización y una violencia permanente [...]. América Latina continúa siendo una de las regiones más desiguales y violentas del mundo."*
>
> Informe de la consulta regional celebrada con la sociedad civil de América Latina para el Estudio Mundial

El Salvador, Honduras y Guatemala, tres países vecinos, presentan algunas de las tasas de feminicidios más altas del planeta[80], y ejemplifican la importancia que tiene la resolución 1325 en entornos inseguros post-conflicto o sin conflicto. En estos tres países, las mujeres y las niñas experimentan espeluznantes tasas de violencia letal y no letal, fundamentalmente como resultado de la competencia entre grupos y bandas de delincuencia organizada por el control de los mercados de las drogas ilegales. La vida diaria de estas mujeres y niñas está marcada por los mismos niveles de inseguridad y violencia que experimentan las mujeres y niñas en cualesquier otras partes del mundo en las que existen conflictos armados (según su definición tradicional).

Un fenómeno reciente es la aparición de bandas juveniles, estimulada en gran medida por las profundas desigualdades socioeconómicas, una de las causas fundamentales de los conflictos armados en América Central. Durante una consulta celebrada en El Salvador para el Estudio Mundial, las y los participantes destacaron que las bandas atacaban principalmente a mujeres jóvenes, restringiendo gravemente sus derechos a la libertad y a la integridad.

Las investigaciones sobre las bandas juveniles en América Central han comenzado a revelar los complejos roles que desempeñan las mujeres y las niñas en relación con estas bandas, incluida su participación activa en ellas y en calidad de colaboradoras, no solo como víctimas de violencia. Al mismo tiempo, dichas investigaciones señalan los horribles abusos que sufren como iniciadas y miembros de estos grupos[81]. La participación de las mujeres en las bandas subraya el vínculo que existe entre el conflicto, la actividad delictiva, la exclusión económica y sexual relacionada con el género y la violencia sexual y de género. La comprensión de estas relaciones es fundamental para aplicar eficazmente la resolución 1325 en contextos como los de la delincuencia organizada y la violencia de las bandas[82].

A pesar de los novedosos desafíos que plantea la aplicación de la resolución 1325 en estos contextos, existe una serie de oportunidades claras. Los gobiernos, por ejemplo, pueden trabajar con las organizaciones nacionales e internacionales de mujeres en la elaboración y revisión de los planes de acción nacionales para aplicar la resolución 1325, de modo que dichos planes sean adecuados al contexto y estén en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, incluidos sus protocolos adicionales relativos a la trata y el contrabando de seres humanos[83].

graves de violencia contra las mujeres y los niños". Esta disposición reconoce el vínculo existente entre la violencia de género y el comercio de armas, y establece el carácter ilegal de la compraventa de armas cuando exista un riesgo claro de que se produzca violencia de género como resultado de dicha compraventa. Además, el 16º Objetivo de Desarrollo Sostenible, que se centra en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para lograr el desarrollo sostenible, incluye un indicador sobre la reducción significativa de los flujos financieros y de armas ilícitos, y sobre la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada[84]. Tomados en conjunto, estos dos compromisos de la política mundial pueden proporcionar un marco para combatir la proliferación de las armas como causa fundamental de los conflictos y como fuente de constante inseguridad para las mujeres y las niñas.

Las respuestas específicas a nivel nacional también han evolucionado hacia la lucha contra el flujo de armas pequeñas y armas ligeras. En respuesta a los elevados niveles de violencia con armas de fuego en Filipinas, las organizaciones de la sociedad civil de mujeres presionaron en favor de la adopción del Tratado sobre el Comercio de Armas y la inclusión del control de las armas pequeñas en el Plan de acción Nacional de Filipinas sobre la resolución 1325. El plan contiene un ámbito de actuación sobre la creación y aplicación de las leyes que regulan la posesión de armas pequeñas, incluido un indicador referente a la adopción de reglamentos sobre la compraventa y la utilización de armas pequeñas[85].

**El cambio climático y la escasez de recursos naturales como causas de conflicto**

Un cambio muy importante que ha tenido lugar en los últimos 15 años ha sido el impacto cada vez más evidente del cambio climático, puesto que las sociedades experimentan un aumento de las temperaturas, sequías recurrentes, precipitaciones erráticas, eventos meteorológicos extremos y aumento de la inseguridad. Los factores de perturbación relacionados con el clima —incluidos los desastres naturales, que han aumentado en frecuencia y gravedad, así como la escasez de recursos naturales— desempeñan ya un papel central en el empeoramiento de las tensiones sociales existentes, provocando conflictos y amplificando las desigualdades existentes, incluida la desigualdad de género. Con el fin de prevenir eficazmente los conflictos en el futuro, debemos reconocer y comprender mejor el efecto multiplicador de las amenazas que ejerce el cambio climático, agravando las situaciones de fragilidad existentes y contribuyendo a la agitación social y a los conflictos violentos[87]. Desde la sequía de Darfur, donde los factores de perturbación relacionados con el cambio climático están profundamente interconectados con la economía política del conflicto[88], hasta Siria, donde la

*En América Latina, las personas que respondieron a la encuesta para organizaciones de la sociedad civil en el marco del Estudio Mundial señalaron que la delincuencia organizada representa el problema emergente más grave para las mujeres, la paz y la seguridad en la región.*

"El cambio climático no es neutral con respecto al género y [...] la desproporcionada carga del cambio climático que ya soportan las mujeres solo puede aumentar, puesto que el cambio climático induce el conflicto y amenaza sus vidas, sus medios de subsistencia, su paz y su seguridad."

Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo, documento presentado al Estudio Mundial[86]

sequía ha exacerbado la prolongada herencia de mala gestión de los recursos[89], pasando por el Pacífico, donde están desapareciendo islas enteras, obligando a las comunidades a buscar otros lugares en los que establecerse y tensionando las relaciones locales y regionales[90], no es posible ignorar el efecto que ejerce el cambio climático sobre la paz y la seguridad.

Las mujeres y las niñas viven de forma directa y profunda el nexo existente entre el cambio climático, y la paz y la seguridad[91]. Por ejemplo, dado que las mujeres se encargan a menudo de proporcionar comida, agua y energía a sus familias —un papel que muchas sociedades les asignan simplemente por su género—, corren el riesgo de tener mayores dificultades para acceder a los recursos debido al cambio climático. Esto se convierte en una carga insoportable en las zonas afectadas por conflictos, en las que las mujeres están expuestas a un mayor riesgo de inseguridad y violencia durante la realización de estas tareas cotidianas[92]. El cambio climático es asimismo un factor que afecta cada vez más a la migración y el desplazamiento, junto con otras influencias entre las que cabe citar la desigualdad en la distribución de la tierra, la inseguridad de la tenencia de esta y una infraestructura inadecuada; todos estos elementos empujan a las poblaciones a buscar medios de vida alternativos en las zonas urbanas y a través de las fronteras, generando tensiones locales, regionales e internacionales[93]. Como sucede con todas las poblaciones desplazadas, las mujeres y las niñas desplazadas como consecuencia del cambio climático y la escasez de los recursos son vulnerables a la violencia sexual y de género y a otras vulneraciones de sus derechos humanos. Esta cuestión se examina de manera más pormenorizada en el capítulo 4: *Protección de los derechos.*

Pese a su experiencia directa con el cambio climático y la escasez de los recursos, las mujeres están gravemente subrepresentadas en los ámbitos de adopción de decisiones sobre la gestión de recursos en contextos frágiles y afectados por conflictos. Por ejemplo, la falta de acceso al agua es un problema político y de seguridad significativo[94]. Las mujeres palestinas, que se encargan de la gestión del uso del agua en sus hogares, han desarrollado estrategias para reciclar las aguas residuales grises, controlar la calidad del agua y evitar el despilfarro. Sin embargo, pese a estos conocimientos, están insuficientemente representadas en los niveles decisorios de la Autoridad Palestina del Agua, que negocia directamente con el Ministerio de Defensa israelí y con las y los soldados que vigilan los recursos hídricos. De forma similar, las mujeres también deben participar en las negociaciones nacionales, regionales e internacionales sobre el cambio climático, así como en el diseño y la ejecución de las políticas y programas que vayan a llevarse a cabo en esta materia.

> "Es preciso que las personas más marginadas se sienten a la mesa de debate. De lo contrario, jamás encontraremos una solución sobre el terreno. El cambio climático es una cuestión de supervivencia, no de negociaciones. Debemos asegurarnos de que la juventud —las generaciones futuras— sea parte de la solución."
>
> **Sylvia Atugonza Kapella**, responsable de la Red de la Sociedad Civil Riamiriam en Karamoja, Uganda[95]

Dado que existe un reconocimiento creciente en torno al hecho de que el medio natural es un factor importante en muchos conflictos armados y de que la degradación medioambiental tiene consecuencias específicas desde el punto de vista del género, las iniciativas de prevención de conflictos deben necesariamente tener en cuenta estos factores. El conocimiento del entorno natural y de la escasez de recursos por parte de las mujeres puede desempeñar un papel crucial en los sistemas de alerta temprana que advierten sobre la escasez de recursos y el estallido de conflictos relacionados con el clima, así como en el desarrollo de una respuesta duradera al conflicto.

"El potencial transformador de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad no se ha realizado, y esto también tiene que ver con la escasa atención prestada a la prevención y al cambio estructural a largo plazo en las sociedades. Se ha dado un peso excesivo a los resultados concretos a muy corto plazo."

Participante en la encuesta a la sociedad civil de Suecia realizada en el marco del Estudio Mundial; trabaja en zonas en conflicto en África Oriental y Central, Colombia y Myanmar

## RECOMENDACIONES

**Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación**

### LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD, LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS, LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y LA MILITARIZACIÓN

**Los Estados Miembros deberían:**

- ✓ Como parte de las obligaciones de los Estados partes de aplicar la disposición relativa a la violencia de género del Tratado sobre el Comercio de Armas (apartado 4 del art. 7), exigir a las empresas fabricantes de armas que supervisen e informen sobre la utilización de sus armas con fines de violencia contra la mujer.

- ✓ Cumplir todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible —incluido el quinto objetivo relativo a la igualdad de género, el 10º objetivo sobre la reducción de las desigualdades dentro de los países y entre países, y el 16º objetivo referente a la construcción de sociedades inclusivas—, garantizando que las mujeres y las niñas se beneficien de manera equitativa del logro de dichos objetivos, y dando prioridad a la participación y la celebración de consultas con mujeres en la ejecución, el seguimiento y la rendición de cuentas de los programas relacionados con la agenda sobre el desarrollo sostenible.

- ✓ Adoptar prácticas de elaboración de presupuestos con perspectiva de género, incluso a través de consultas con la sociedad civil, como estrategia para abordar, mitigar y hacer hincapié en los presupuestos militares de los Estados y en los efectos desestabilizadores que ejercen estos sobre la paz y seguridad internacionales y sobre los derechos de las mujeres.

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la sociedad civil deberían:**

- ✓ Prestar apoyo financiero, técnico y político para fomentar una capacitación educativa y de liderazgo para los hombres, las mujeres, los niños y las niñas, que refuerce y respalde expresiones no violentas y no militarizadas de la masculinidad.

- ✓ Diseñar estrategias educativas que conduzcan a una cultura de solución de los conflictos por medios no violentos, tanto en el hogar como en los espacios públicos.

**La sociedad civil debería:**

- ✓ Elaborar herramientas de referencia con perspectiva de género para hacer un seguimiento de las iniciativas adoptadas por las empresas fabricantes de armas en lo que concierne a la responsabilidad del uso de las armas.

### ALERTA TEMPRANA

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales deberían:**

- ✓ Incluir indicadores sobre la participación de las mujeres, indicadores sensibles al género e indicadores relacionados con la violencia sexual y de género (incluida la violencia sexual relacionada con los conflictos) en todos los procesos de alerta temprana y en todas las iniciativas de prevención de conflictos y respuesta temprana; dichos indicadores deberían estar conectados con los canales oficiales de respuesta a nivel local, nacional, regional e internacional.

- ✓ Apoyar la recogida de datos adicionales y el desarrollo de nuevas iniciativas de concienciación sobre las relaciones de causalidad existentes entre las desigualdades de género, los niveles de violencia contra las mujeres y el potencial de que se produzca un conflicto violento.

**TECNOLOGÍA**
**Las Naciones Unidas, los Estados Miembros y la sociedad civil deberían:**

- ✓ Trabajar con el sector privado para desarrollar y utilizar nuevas tecnologías que incrementen la seguridad física de las mujeres y fortalezcan la prevención de los conflictos.

- ✓ Apoyar la recogida de datos sobre la brecha digital de género, así como sobre los factores que dificultan y favorecen el acceso de las mujeres y las niñas a las TIC, sobre todo en entornos frágiles y afectados por conflictos.

**PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA ELECTORAL, SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y MEDIACIÓN**
**Las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Aplicar en su integridad las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas sobre la mediación, garantizando la celebración de consultas con la sociedad civil y las mujeres y las niñas en las zonas afectadas por conflictos.

- ✓ Desarrollar nuevas estrategias para incluir la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad de un modo más sistemático en su labor general de diplomacia preventiva, incluso en sus mecanismos de alerta temprana, en la mediación entre los agentes internos y en la construcción de infraestructura para la paz.

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la sociedad civil deberían:**

- ✓ Colaborar (incluso mediante la prestación de apoyo financiero, técnico y político) en el fortalecimiento de la capacidad de los colectivos de la sociedad civil de mujeres para organizarse y desempeñar un papel más intenso en la supervisión de las elecciones nacionales y comunitarias y en la prevención de la violencia electoral, las iniciativas de mediación y resolución de conflictos.

**CAMBIO CLIMÁTICO Y ESCASEZ DE RECURSOS NATURALES**
**Las Naciones Unidas, los Estados Miembros y la sociedad civil deberían:**

- ✓ Colaborar con las mujeres y niñas afectadas en el diseño, aplicación y supervisión de estrategias relacionadas con el cambio climático y los recursos naturales, con el fin de aprovechar su conocimiento local y sus redes comunitarias para el intercambio de información.

**Los Estados Miembros deberían:**

- ✓ Trabajar con la sociedad civil en el desarrollo o la revisión de planes de acción para la aplicación de la resolución 1325, con el objetivo, según proceda, de abordar el papel de la escasez de recursos relacionada con el clima y la respuesta a los desastres naturales en el empeoramiento del conflicto, y de proporcionar soluciones inclusivas a la inseguridad relacionada con el clima y con los recursos.

- ✓ Elaborar políticas de gestión de los recursos naturales con perspectiva de género.

## REFERENCIAS


1. La estatua titulada “Convirtamos las espadas en arados” (Evgeny Vuchetich, 1959) situada frente a la entrada de la Sede de las Naciones Unidas recuerda el versículo bíblico “y volverán sus espadas en rejas de arado, y sus lanzas en hoces: no alzará espada nación contra nación, ni se adiestrarán más para la guerra” (Isaías, 2:4).
2. “Aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/70/95–S/2015/446 (Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 16 de junio de 2015), párr. 62.
3. Felicity Ruby, “Security Council Resolution 1325: A Tool for Conflict Prevention?”, en Rethinking Peacekeeping, Gender Equality and Collective Security, 2014, 182.
4. “Fragile and Conflict-Affected States: Signs of Progress to the Millennium Development Goals”, Banco Mundial, 2 de mayo de 2013, http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/05/02/fragile-and-conflict-affected-states-signs-of-progress-to-the-millennium-development-goals.
5. “El reto de mantener la paz”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/968–S/2015/490 (Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de 2015 de la Estructura para la Consolidación de la Paz, 29 de junio de 2015), párr. 24; “State of the World’s Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises” (Save the Children, 2014).
6. “Global Peace Index 2015: Measuring Peace, Its Causes and Its Economic Value” (Institute for Economics and Peace, 2015), 3.
7. “Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), ix.
8. “Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (2015)”, párr. 121.
9. Ibid., párr. 68.
10. Preventing Deadly Conflict (Comisión Carnegie para la prevención de los conflictos armados, 1998). Los informes del Secretario General sobre la prevención de los conflictos también se han basado ampliamente en este marco. Véase, por ejemplo, el “Informe del Secretario General: Prevención de los conflictos armados”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/55/985–S/2001/574 (Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 7 de junio de 2001).
11. “Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), ix.
12. Ibid., párr. 67.
13. Los Asesores y Asesoras sobre Paz y Desarrollo forman parte de un programa conjunto del PNUD y el DAP sobre el fomento de las capacidades nacionales para la prevención de conflictos.
14. Sara Batmanglich, “Independent Review of Peace and Development Advisors and the Joint UNDP/DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention”, noviembre de 2014.
15. “Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)” (Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, marzo de 2015), 6.
16. El examen interno de este programa en concreto guardaba un elocuente silencio sobre el componente de género del trabajo de los Asesores y Asesoras sobre Paz y Desarrollo, y, pese a que informaba sobre el equilibrio de género en estos puestos, señalaba que, en las sociedades fuertemente patriarcales, el programa no debería designar Asesores y Asesoras sobre Paz y Desarrollo que puedan enfrentarse a "obstáculos adicionales" en el acceso a los funcionarios y funcionarias gubernamentales. Véase Batmanglich, “Independent Review of Peace and Development Advisors and the Joint UNDP/DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention”, párr. 34.
17. Estos esfuerzos podrían reforzarse con la presencia de ONU Mujeres en el Grupo Consultivo Superior de la iniciativa "Los Derechos Humanos Primero".
18. Hannah Wright y Minna Lyytikainen, “Gender and Conflict Early Warning: Results of a Literature Review on Integrating Gender Perspectives into Conflict Early Warning Systems”, reseña informativa (Saferworld, mayo de 2014), 3.
19. “Engendering Conflict Early Warning: Lessons from UNIFEM’s Solomon Islands Gendered Conflict Early Warning Project” (UNIFEM, enero de 2006).
20. Pablo Castillo Diaz y Sunita Caminha, “Alerta temprana sensible al género: Guía general y práctica”, en Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las mujeres, la paz y la seguridad (ONU Mujeres, 2012), 9.
21. Sebastien Babaud y James Ndung’u, “Early Warning and Conflict Prevention by the EU: Learning Lessons from the 2008 Post-Election Violence in Kenya” (Saferworld, The Initiative for Peacebuilding - Early Warning Analysis to Action, marzo de 2012), 23.
22. “Gender and Early Warning Systems: An Introduction” (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), 2009), 8.
23. Castillo Díaz y Caminha, “Alerta temprana sensible al género: Guía general y práctica”, 10.
24. “Women’s Peace and Security Barometer: Measuring Daily Security for Effective Peace Building” (Cordaid, marzo de 2014).

25. Karen McMinn, "Candid Voices from the Field: Obstacles to Delivering Transformative Change within the Women, Peace and Security Agenda: Initial Research Findings for the Global Study on the Implementation of UNSCR 1325" (Cordaid, Alianza Mundial para la Prevención de Conflictos Armados y Programa Mujeres Promotoras de Paz, junio de 2015).
26. "Matrix: Early-Warning Indicators of Conflict-Related Sexual Violence" (Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, septiembre de 2012).
27. Castillo Díaz y Caminha, "Alerta temprana sensible al género: Guía general y práctica", 9.
28. "New Technology and the Prevention of Violence and Conflict" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONUD), USAID, International Peace Institute, abril de 2013), 1.
29. "Utilizing Modern Technology in Peacekeeping Operations to Improve Security for Women and Girls: Summary Document and Analysis" (Misión Permanente de los Emiratos Árabes Unidos ante las Naciones Unidas, Instituto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad de la Universidad de Georgetown, ONU Mujeres, 24 de noviembre de 2014), http://wps.unwomen.org/en/highlights/uae-panel-discussion-utilizing-modern-technology-in-peacekeeping-operations-to-improve-security.
30. Wright y Lyytikainen, "Gender and Conflict Early Warning: Results of a Literature Review on Integrating Gender Perspectives into Conflict Early Warning Systems", 3.
31. "Forest Change Monitoring in Guyana", Digital Democracy, consultado el 8 de julio de 2015, http://www.digital-democracy.org//ourwork/guyana/.
32. "Women Under Siege Project", consultado el 14 de septiembre de 2015, http://www.womenundersiegeproject.org/.
33. "Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns: El uso de la tecnología de la información y las comunicaciones para garantizar el derecho a la vida", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/29/37 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de abril de 2015), párr. 41; A. Trevor Thrall, Dominik Stecula y Diana Sweet, "May We Have Your Attention Please? Human-Rights NGOs and the Problem of Global Communication", The International Journal of Press/Politics 19, n.º 2 (1 de abril de 2014): 135–59.
34. "Women & Mobile: A Global Opportunity: A Study on the Mobile Phone Gender Gap in Low and Middle-Income Countries" (GSMA, Cherie Blair Foundation for Women. Vital Wave Consulting, 2014), 6.
35. Ibid.
36. Ibid., 21.
37. "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development", 1 de agosto de 2015, párr. 5b.
38. Véase, por ejemplo, "Women's Situation Room", ONU Mujeres en África Occidental y Central, consultado el 8 de julio de 2015, http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/womens-situation-room.html; Udo Jude Ilo, "Making Elections Count: A Guide to Setting Up a Clvil Society Election Situation Room" (Open Society Foundation for West Africa, abril de 2012); "Nigeria Launches Its Women's Situation Room", ONU Mujeres en África Occidental y Central, 26 de marzo de 2015, http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/1/post/2015/03/nigeria-launches-its-womens-situation-room.html; "Women's Situation Room: A Unique Type of Response Mechanism in Elections", boletín informativo de la oficina de las Naciones Unidas en Kenya, marzo de 2013.
39. "Women's Situation Room: A Unique Type of Response Mechanism in Elections".
40. "Nigeria Launches Its Women's Situation Room"; "The Women's Situation Room - Nigeria" (ONU Mujeres en Nigeria, 29 de abril de 2015).
41. "Les Bonnes Pratiques de La Plateforme de Ville Des Femmes Pour Des Elections Apaiseés Au Sénégal", Femmes Africa Solidarité.
42. "Women's Situation Room", ONU Mujeres en África Occidental y Central, consultado el 8 de julio de 2015, http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/womens-situationroom.html
43. "Resolución 2171 (2014)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2171 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 21 de agosto de 2014), párrs. 18–19.
44. "Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (2015)", párr. 46.
45. "De la resolución a la prevención de conflictos: relación entre las chozas de la paz y la policía de Liberia", ONU Mujeres, 19 de septiembre de 2012, http://www.unwomen.org/es/news/stories/2012/9/from-conflict-resolution-to-prevention-connecting-peace-huts-to-the-police-in-liberia.
46. "Liberia's Failed Logging Promises", BBC News, 4 de septiembre de 2012, http://www.bbc.com/news/world-africa-19469570.
47. "Peace Community: Armed Conflict Resistance", Peace Brigades International - Colombia, consultado el 15 de septiembre de 2015, http://pbicolombia.org/accompanied-organizations-2/peace-community/.
48. Camille Pampell Conaway y Anjalina Sen, Beyond Conflict Prevention: How Women Prevent Violence and Build Sustainable Peace (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, 2005), 32–33.

49. Zaynab Elsawi, “Women Building Peace: The Sudanese Women Empowerment for Peace in Sudan” (Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo, 2011).
50. “Supporting Insider Mediation: Strengthening Resilience to Conflict and Turbulence”, nota de orientación (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2014), 37.
51. “Infrastructure for Peace”, reseña informativa (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), febrero de 2013).
52. Sam Perlo-Freeman et al., “Trends in World Military Expenditure, 2014”, ficha informativa del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), abril de 2015), 1.
53. “Development Aid Stable in 2014 but Flows to Poorest Countries Still Falling” (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Comité de Asistencia para el Desarrollo, 8 de abril de 2015).
54. “Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (2015)”, párrs. 11–12.
55. Ibid., párr. 15.
56. Ibid., párr. 17.
57. Hannah Wright y Sanne Tielemans, “Gender, Violence and Peace: A Post-2015 Development Agenda”, Saferworld, febrero de 2014.
58. Datos obtenidos a través de: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database
59. Henk-Jan Brinkman, Larry Attree y Saša Hezir, “Addressing Horizontal Inequalities as Drivers of Conflict in the Post-2015 Development Agenda” (Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (OACP), Saferworld, febrero de 2013), 1.
60. Isabel Ortiz y Matthew Cummins, “Global Inequality: Beyond the Bottom Billion: A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries” (UNICEF, abril de 2011), 35.
61. “Outlook on the Global Agenda 2015” (Foro Económico Mundial, noviembre de 2014).
62. “Global Wealth Report 2014” (Credit Suisse Research Institute, octubre de 2014), 28.
63. Ortiz y Cummins, “Global Inequality: Beyond the Bottom Billion: A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries”, 22-23.
64. En comparación con las tasas mundiales: un 22% de la población total del planeta vive con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos por día, y un 40% vive con menos de 2 dólares diarios. Ibid., 20.
65. En su Recomendación General Nº 30, el Comité de la CEDAW describe un enfoque de género con respecto a la prevención de los conflictos, que requiere una coordinación de los esfuerzos dirigidos a prevenir el estallido y la escalada de la violencia política y armada con la prevención de la proliferación de las armas pequeñas, el militarismo y la violencia contra las mujeres y las niñas. “Recomendación general Nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos”, documento de las Naciones Unidas con signatura CEDAW/C/GC/30 (Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de octubre de 2013), párr. 29.
66. Mary Caprioli, “Gendered Conflict”, Journal of Peace Research 37, n.º 1 (1 de enero de 2000): 51–68.
67. Valerie Hudson, “Summary of Research Findings: Establishing the Relationship between Women’s Insecurity and State Insecurity”, marzo de 2015.
68. “You Get What You Pay For” (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, 2014).
69. Ban Ki-moon, “Secretary-General’s Remarks at UN Women - World Bank Event on Financing for Gender Equality,” 14 de julio de 2015, http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8829.
70. Maria Butler, Abigail Ruane y Madhuri Sastry, “The Pieces of Peace: Realizing Peace Through Gendered Conflict Prevention”, documento presentado al Estudio Mundial (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, 2015), 3.
71. “Global and Regional Estimates of Violence against Women: Prevalence and Health Effects If Intimate Partner Violence and Non-Partner Sexual Violence” (Organización Mundial de la Salud, Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, Consejo Sudafricano de Investigación Médica, 2013), 2.
72. Rashida Manjoo y Calleigh McRaith, “Gender-Based Violence and Justice in Conflict and Post-Conflict Areas”, Cornell Int’l LJ 44 (2011): 11.
73. “Conflict and Sexual and Domestic Violence against Women”, informe del gabinete de estudios (Governance and Social Development Resource Centre (GDSRC), mayo de 2009), 3.
74. Castillo Díaz y Caminha, “Alerta temprana sensible al género: Guía general y práctica”, 5.
75. Ibid.
76. Ibid.
77. “Small Arms Survey 2014: Women and Guns: Highlights” (Small Arms Survey, 2014), 12. En 2011, los principales países exportadores de armas pequeñas y armas ligeras fueron los Estados Unidos, Italia, Alemania, el Brasil, Austria, Suiza, Israel, la Federación de Rusia, Corea del Sur, Bélgica, China, Turquía, España y la República Checa.

78. Isabel Aguilar Umaña y Jeanne Rikkers, “Violent Women and Violence against Women: Gender Relations in the Maras and Other Street Gangs of Central America’s Northern Triangle Region” (Interpeace, Initiative for Peacebuilding - Early Warning Analysis to Action, abril de 2012); Jovana Carapic, “Organized Crime, Gangs, and Female Involvement”, documento de antecedentes (Small Arms Survey, mayo de 2015); Mihaela Racovita y Jovana Carapic, “Girls, Gangs and Firearms Trafficking in Central America” (Small Arms Survey, 20 de marzo de 2015).
79. “Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption” (Global Network of Women Peacebuilders, Cordaid, Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, International Civil Society Action Network, julio de 2015).
80. “When the Victim Is a Woman”, en Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts, Submission to the Global Study (Small Arms Survey, 2015), 120.
81. “[A]unque la incorporación a una banda ofrece cierta forma de protección, también expone a las mujeres a una mayor victimización. La implicación de las mujeres en este tipo de bandas las expone a violencia [por parte de sus parejas íntimas] y sexual, determinada por (y a menudo utilizada para legitimar) las normas hipermasculinas de la banda”. Véase Racovita y Carapic, “Girls, Gangs and Firearms Trafficking in Central America”, fig. 3.
82. Carapic, “Organized Crime, Gangs, and Female Involvement”.
83. Ibid.
84. “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, párr. 16.4.
85. Megan Bastick y Kristen Valasek, “Converging Agendas: Women, Peace, Security and Small Arms”, en Small Arms Survey 2014: Women and Guns, documento presentado al Estudio Mundial (Small Arms Survey, 2014), 51.
86. Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo, “Climate Change Natural Disasters Affecting Women Peace and Security”, documento presentado al Estudio Mundial (13 de marzo de 2015), 3.
87. Lukas Ruttinger et al., “A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks: An Independent Report Commissioned by the G7 Members” (adelphi, International Alert, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, 2015), vii.
88. Katie Peters y Janani Vivekananda, “Conflict, Climate and Environment”, guía temática (International Alert, noviembre de 2014), vii.
89. “The Arab Spring and Climate Change”, Climate and Security Correlations (Center for American Progress, Stimson, The Center for Climate and Security, febrero de 2013).
90. Foro de Asia y el Pacífico sobre la Mujer, el Derecho y el Desarrollo, “Climate Change Natural Disasters Affecting Women Peace and Security”, 9.
91. “Women Peace and Security in the Context of Climate Change Summary: Summary Document and Analysis” (Misión Permanente de los Emiratos Árabes Unidos ante las Naciones Unidas, Instituto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad de la Universidad de Georgetown, ONU Mujeres, 15 de enero de 2015), http://wps.unwomen.org/en/highlights/uae-panel-discussion-women-peace-and-security-in-the-context-of-climate-change.
92. “Women and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential” (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ONU Mujeres, Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz (OACP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013).
93. Ruttinger et al., “A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks: An Independent Report Commissioned by the G7 Members”, 26.
94. “Women and Natural Resources: Unlocking the Peacebuilding Potential”, 22.
95. “Thematic Discussion: Voices from the Climate Front Lines”, notas del período de sesiones (Cumbre sobre el Clima de las Naciones Unidas 2014, 23 de septiembre de 2014).

# 09

# LUCHAR CONTRA LOS EXTREMISMOS VIOLENTOS RESPETANDO LOS DERECHOS Y LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES Y DE LAS COMUNIDADES EN LAS QUE VIVEN

> "Desde muchos puntos de vista, [los derechos de las mujeres] se encuentran en una encrucijada en el plano internacional. Las comunidades feministas se han involucrado en diferentes visiones y críticas de la política de lucha contra el terrorismo, y se ha generado división entre ellas por este motivo. Hoy en día, cuando nos encontramos trabajando para la desaparición del conflicto internacional, el matrimonio del feminismo con la lucha contra el terrorismo es un punto de partida crucial para una praxis crítica y autorreflexiva sobre el escenario mundial."
>
> **Vasuki Nesiah** "Feminism as Counter-Terrorism: The Seduction of Power"[1]

En la actualidad, el mundo teme un auge del extremismo violento. Buena parte de este temor tiene motivos fundados, pero otra parte se debe también a la sensación que transmiten los medios de comunicación, que las y los extremistas manipulan de forma notablemente creativa. Aunque la mayor parte de la atención mediática se ha centrado en los actos sistemáticos de terror cometidos por grupos como el ISIS, Boko Haram y Al-Qaida en nombre del Islam, es importante señalar que el aumento de la violencia extremista no se limita a una religión. Incluso en Oriente Medio se han cometido delitos en defensa del judaísmo[2], y existen milicias cristianas en numerosas partes del mundo[3]. En Asia hay grupos que han cometido vulneraciones en nombre del hinduísmo y del budismo[4], y en otras zonas del planeta las ideologías políticas han llevado a diferentes grupos a tomar las armas[5]. Lo que es evidente es que el extremismo, en todas sus formas, ha tenido graves efectos sobre los derechos de las mujeres y las niñas. Desde el matrimonio forzado hasta las restricciones a la educación y a la participación en la vida pública, pasando por la violencia sexual y de género sistemática, la escalada actual de violencia e inseguridad reclama la atención de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

En las consultas organizadas en el marco de este Estudio Mundial, las mujeres expresaron sus creencias con firmeza. Pese a que las investigaciones disponibles muestran que las sociedades que respetan los derechos de las mujeres son menos propensas al extremismo, las mujeres también se mostraban convencidas de que los derechos de las mujeres no deberían abordarse exclusivamente desde el punto de vista de la seguridad ni considerarse una herramienta fundamental para luchar contra el extremismo. En realidad, los derechos de las mujeres constituyen un fin en sí mismos. Cuando la defensa de sus derechos pasa a estar excesivamente relacionada con la agenda de un gobierno en materia de lucha contra el terrorismo, aumenta el riesgo de que las personas defensoras de los derechos de las mujeres sufran represalias y de que se produzcan reacciones contrarias a los derechos de las mujeres, en contextos que ya de por sí presentan una elevada volatilidad[6]. Las lecciones aprendidas en estos contextos, en los que los amplios esfuerzos de lucha contra el terrorismo han buscado implícitamente involucrar a las mujeres, indican que la consideración exclusiva del problema desde el punto de vista de la seguridad puede incrementar la alienación, elevar la inseguridad a la que están expuestas las mujeres y generar la preocupación de que estas sean "utilizadas" por el gobierno, en lugar de ser empoderadas para participar plenamente en la sociedad y superar las barreras a las que se enfrentan[7].

Incluso cuando aumenta el número de incidentes y sucesos asociados a actos terroristas, es preciso extremar la cautela. El extremismo solo debe representar una preocupación para la comunidad mundial si desemboca en violencia, odio o si viola los derechos de otras personas. En un Estado democrático, la libertad de expresión requiere que se permita expresar diferentes puntos de vista, con independencia de su grado de extremismo; salvo, por supuesto, el discurso

del odio. No se puede defender la idea de que en el mundo exista una única ideología. Solamente se logrará el crecimiento y el cambio en un mundo multicultural si las creencias se cuestionan en vista de los ideales y valores esenciales. La lucha contra el extremismo no puede representar una licencia para rehacer el mundo según una visión individual de lo que se considera correcto para cualquier sociedad. El mundo únicamente deberá preocuparse si existen extremismos violentos que destruyan comunidades y violen los derechos de otras personas, según están definidos en las leyes y normas internacionales.

En un mundo globalizado, es preciso reconocer también que las y los extremistas se alimentan mutuamente. Un (o una) extremista quema un Corán en Florida y se produce una revuelta en El Cairo; alguien quema una mezquita en Rangún y se comete un atentado contra un templo budista en Bihar. El respeto de la dignidad y la autonomía de otras personas es un buen punto de partida para el importante debate sobre los extremismos violentos. La necesidad de que las y los líderes políticos a escala nacional e internacional adopten una posición firme contra el discurso del odio y la incitación al odio mediante el ejemplo constituye también una política que la comunidad internacional debería considerar y fomentar.

## EL EXTREMISMO VIOLENTO MODERNO Y LOS ATAQUES DELIBERADOS CONTRA MUJERES Y NIÑAS

En la actualidad, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, grupos como el ISIS y Boko Haram basan su violencia en la capacidad para controlar y gobernar los territorios en los que actúan. Por ejemplo, en Dabiq —la revista que publica el ISIS— se hacen llamamientos para que médicos, ingenieros/as y otros profesionales se involucren en la *hijrah* (migración por devoción) para ayudar a construir un gobierno islámico[8]. ISIS tienta a combatientes y a sus partidarios y partidarias en todo el mundo utilizando sofisticadas campañas mediáticas y promesas de obtener un buen empleo. La debilidad de las instituciones de gobernanza, los conflictos constantes, los vínculos étnicos y culturales transfronterizos, las redes financieras y comerciales globalizadas y un impresionante dominio de las nuevas plataformas de la tecnología de la información y las comunicaciones han ayudado a las y los extremistas violentos a incrementar su influencia, lo que tiene consecuencias específicas sobre los derechos de las mujeres y las niñas.

En todas las regiones y en todas las religiones, los grupos extremistas muestran un patrón común: en todos los casos su avance ha venido acompañado de violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas (a la educación, a la vida pública y a la adopción de decisiones relativas a su propio cuerpo). Por ejemplo,

*Los grupos extremistas muestran un patrón común: en todos los casos su avance ha venido acompañado de violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas (a la educación, a la vida pública y a la adopción de decisiones relativas a su propio cuerpo).*

los secuestros de mujeres y niñas se han convertido en una táctica deliberada de Boko Haram, con el fin de atraer a las fuerzas de seguridad hacia una emboscada, incitarlas al pago forzado de un rescate o a intercambiar prisioneros y prisioneras[9]. Varios informes calculan que unas 2.000 niñas y mujeres han sido secuestradas desde principios de 2014[10]. El rapto de 276 chicas adolescentes en Chibok por parte de este grupo en abril de 2014 representa el mayor secuestro producido hasta la fecha, pone el foco en el creciente uso de esta táctica y desencadenó una reacción en forma de campaña internacional titulada “Bring Back Our Girls” (“Devuélvannos a nuestras niñas”). Las investigaciones disponibles indican además que las mujeres y niñas secuestradas y mantenidas en cautividad por Boko Haram sufren diversos tipos de vulneraciones, como abusos físicos y psicológicos, trabajo forzado, participación forzada en operaciones militares, matrimonio forzado con sus captores y abusos sexuales, incluida la violación[11].

La violencia sexual y de género es una táctica explícita del ISIS. A imagen de los relatos de las niñas nigerianas que huyeron de Boko Haram, las mujeres y niñas yazidíes que escaparon al control del ISIS en el norte del Iraq narraron horribles episodios de violencia sexual y de comercio de esclavas entre el personal combatiente. La información recopilada por la misión de investigación iraquí en 2015 apunta a la existencia de un delito de genocidio contra la población yazidí, delitos contra la humanidad, crímenes de guerra y otras violaciones graves de los derechos humanos, entre cuyas víctimas figuraban mujeres y niñas. Diversos informes indican que el matrimonio forzado con combatientes extranjeros se ha convertido en una práctica cada vez más común en el territorio controlado por el ISIS. Este fenómeno también se ha observado en los campamentos para personas desplazadas internas y en los países vecinos, donde las comunidades de refugiados y refugiadas

"Los grupos de mujeres están atrapados entre el terrorismo y la lucha contra esta lacra... trabajan en contextos muy peligrosos, en los que hay terroristas, y, por otro lado, sus oportunidades para hacer oír su voz... se reducen en nombre de la lucha contra el terrorismo."

Representante de la sociedad civil de Libia que respondió a la encuesta realizada en el marco del Estudio Mundial

han recurrido a medidas como el matrimonio infantil, el abandono escolar y la reclusión física para "proteger" a esposas e hijas[12].

La imposición por parte del ISIS de una interpretación estricta del derecho islámico como nunca antes se había visto en la República Árabe Siria, promulgando edictos sobre todos los aspectos de la vida, desde la forma de vestir hasta la circulación, el empleo y la observancia religiosa, ha limitado las libertades fundamentales, sobre todo para las mujeres. Las mujeres y las niñas mayores de 10 años deben ir totalmente cubiertas cuando se aventuran a salir al aire libre, y no se les permite ir acompañadas por hombres que no sean sus familiares inmediatos. La desobediencia se castiga con latigazos, propinados por la policía de moralidad de Al-Hisbah, o, cada vez más, por la brigada de Al-Khans'aa, integrada exclusivamente por mujeres[13]. Las restricciones son particularmente acusadas si se tiene en cuenta que Siria continúa inmersa en el conflicto y que el número de hombres sirios asesinados y desaparecidos continúa en aumento, lo que provoca a su vez un incremento de la cantidad de hogares encabezados por mujeres ante una opresión sistemática de los derechos de estas[14]. Los relatos de las mujeres y niñas que viven en el norte de Malí bajo el yugo de Ansar Dine[15], así como en Somalia, bajo la influencia creciente de Al Shabaab, dan cuenta de vulneraciones masivas y restricciones similares de las libertades fundamentales[16].

El auge del extremismo violento también está presente en otras religiones en otras partes del mundo, si bien los actos cometidos tienen un carácter más aislado, menos brutal y no tan generalizado y sistemático. Algunas comunidades de colonos judíos de Israel, que también imponen fuertes restricciones a los derechos de las mujeres, se han visto involucradas periódicamente en actos aislados de violencia en Hebrón[17]. En Occidente, las milicias cristianas, con un número creciente de sitios web de imitación que propugnan la supremacía de la raza blanca, también participan en actos aislados de violencia, como ha sucedido recientemente en Noruega o en los Estados Unidos[18]. En Asia, grupos extremistas budistas han atacado lugares de culto islamistas y cristianos, y su auge también trae consecuencias para las mujeres y las niñas. A lo largo del año pasado, en Myanmar, algunas de las movilizaciones más controvertidas de los monjes se han centrado en la aprobación de una ley que limita los matrimonios interconfesionales entre mujeres budistas y hombres musulmanes, lo que supone una vulneración del derecho de las mujeres a la libre elección de cónyuge[19].

Pese a la lentitud de los avances en pos de la igualdad de género a escala mundial, incluso a través de la consecución de las metas definidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, existe la preocupación de que los grupos extremistas que favorecen unas prácticas culturales y religiosas más rígidas puedan revertir los logros de las mujeres, sobre todo en lo que concierne a la salud y la educación[20]. En la India, los grupos extremistas hinduístas siguen atacando a mujeres y artistas que no viven de acuerdo con las estrictas normas hindúes, así como a los miembros de la comunidad islámica[21]. A lo largo y ancho del mundo, las y los extremistas han perpetrado actos de violencia y han amenazado la seguridad personal de las mujeres en un esfuerzo por limitar sus derechos básicos, incluido el derecho a la participación en la vida pública. Así quedó patente de forma clara y trágica en el atentado contra Malala Yousafzai por parte del grupo Tehreek e Taliban Pakistan[22].

La violencia dirigida contra los derechos de las mujeres y las niñas está recibiendo una atención mundial creciente. De hecho, el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos (2015) destaca que el uso de la violencia sexual está íntimamente vinculado a los objetivos estratégicos, la ideología y la financiación de los grupos extremistas[23]. No obstante, incluso teniendo en cuenta que los grupos extremistas otorgan a la subordinación de las mujeres un lugar prioritario en su agenda, la promoción de la igualdad de género no ha sido un aspecto preeminente en la respuesta de la comunidad internacional. En lugar de ello, mientras los grupos extremistas continúan ganando poder e influencia, los agentes internacionales se han centrado en soluciones militares y en el ámbito de la seguridad para detener su avance. Este enfoque ya no basta para solucionar un problema que ha cambiado y evolucionado.

## LOS ROLES DE LAS MUJERES EN EL EXTREMISMO VIOLENTO

Las mujeres no son solamente víctimas, sino que durante mucho tiempo se han involucrado en grupos extremistas violentos. Las funciones que desempeñan varían según el grupo de que se trate y pueden incluir desde atentados suicidas con bombas[24], la participación en brigadas femeninas (o en las secciones femeninas de brigadas mixtas) de organizaciones armadas y la recopilación de información de inteligencia. Las mujeres también pueden ser simpatizantes y ejercer un rol movilizador mediante la provisión de asistencia sanitaria, comida y alojamientos seguros para las y los terroristas y extremistas violentos[25]. Por ejemplo, aunque las madres pueden constituir un punto de partida para los esfuerzos de prevención, también pueden ser fuente de radicalización. Un destacado líder de Al-Qaida elogiaba a su madre en las redes sociales diciendo: "Nunca me pidió que regresara; en lugar de ello, me exhortaba a la *Yihad*"[26].

Para entender el deseo de las mujeres de integrarse en grupos extremistas violentos, es fundamental reconocer también la naturaleza de la actuación de las mujeres. La investigación sobre los motivos por los que las mujeres se unían a los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (TLET) en Sri Lanka describe un contexto en el que la sociedad civil había sido fagocitada por un espacio militar que no ofrecía a las mujeres ningún medio para presentar sus reclamaciones[27]. Las mujeres que eran víctimas de violencia y discriminación sentían a menudo que no tenían ningún tipo de opción no violenta. Además, una prolongada situación de desplazamiento también influía en su decisión de incorporarse al grupo. Todas estas experiencias modelaban las identidades políticas de las mujeres, a menudo creando insurgentes fuertemente comprometidas[28].

Las respuestas iniciales al reciente incremento de desplazamientos de mujeres extranjeras hacia el Iraq y Siria para apoyar al ISIS[29] han perpetuado los estereotipos acerca de las mujeres y el Islam, que dan por supuesto que es preciso engañar o "lavar el cerebro" a las jóvenes musulmanas, o que estas solo se unen al ISIS para convertirse en "novias de los yihadistas" y que no lo harían si conocieran todos los horrores a los que somete el ISIS a las mujeres.

Pese a que en algunos casos las mujeres pueden tener motivaciones románticas o estar bajo una influencia indebida, otras son captadas por grupos como el ISIS por razones muy similares a los hombres: aventura, desigualdad, alienación y el atractivo de la causa[30]. Además, un estudio reciente del Instituto para el Diálogo Estratégico describió tres razones expuestas por las propias mujeres que viajaban para incorporarse al ISIS: la opresión de las y los musulmanes en todo el mundo; el deseo de contribuir a la construcción de un Estado; y deber y la identidad individuales[31]. Sin embargo, el discurso público y normativo rara vez reconoce que las mujeres pueden tener este tipo de demandas y motivaciones. Por ejemplo, las mujeres europeas que se unieron al ISIS explicaban que la alienación y las restricciones impuestas a sus prácticas religiosas en sus países de origen, como la prohibición de Francia de llevar burkas en público, las habían impulsado a unirse a este grupo[32]. En los países occidentales, las mujeres y niñas musulmanes (sobre todo las vestidas con atuendo religioso) son el centro de los ataques islamófobos y de un acoso que puede incrementar la alienación, así como, por ejemplo, el atractivo de los discursos del ISIS que posicionan a Occidente contra el Islam[33].

Hay mujeres que se unen a movimientos extremistas violentos, algunas de ellas contra su voluntad, pero otras con cierta dosis de entusiasmo. Como se ha mencionado anteriormente, puede que lo hagan por los mismos motivos fundamentales que los hombres. Además, al provenir de familias conservadoras, pueden verse seducidas por las poderosas imágenes publicitarias utilizadas en Internet para unirse a los grupos extremistas como combatientes "por la liberación". Las y los especialistas del mundo académico que describen a estas combatientes se han referido a su "actuación ambivalente", que les permite una cierta libertad con respecto a su familia y a las limitaciones sociales, aunque deben someterse a una estricta jerarquía dominada por los hombres.

Al mismo tiempo, resulta evidente que las mujeres también ocupan la primera línea de la lucha contra la violencia extremista: madres que tratan de desradicalizar a sus hijas e hijos, agentes de policía femeninas que trabajan con sus comunidades locales para evitar el extremismo violento o imanes femeninas que predican la tolerancia religiosa, por nombrar solo algunas. Las mujeres desempeñan múltiples roles. Sin embargo, las oportunidades para implicarse son limitadas, sobre todo en los niveles superiores. También es interesante señalar que, en las zonas más peligrosas, las mujeres de edad avanzada son el único grupo que despierta la confianza de ambas partes en el conflicto. En Siria, en situaciones en las que se prohíbe la intervención de los trabajadores y las trabajadoras humanitarios, las mujeres mayores de la comunidad son las únicas encargadas de negociar las necesidades humanitarias de la comunidad[34].

Cualquier intento de representar a las mujeres que viven en sociedades no occidentales inmersas en contextos extremistas como un grupo monolítico de víctimas indefensas o de combatientes de la resistencia en Estados de terror es incorrecto y pasa por alto una dinámica muy importante. Si bien en muchas sociedades asiáticas y africanas se produce una reacción conservadora, esta se debe también al propio avance de las mujeres, que ganan en empoderamiento, y existe el temor de que este avance pueda amenazar el tejido social. Las cifras de alumnas en las escuelas y universidades son más elevadas que nunca; las mujeres se incorporan a la población activa y se están convirtiendo en expertas en tecnología con la ayuda de la educación y las redes sociales. La determinación de Malala y la de muchas otras jóvenes refleja este extraordinario aumento de la educación de las niñas a lo largo del último decenio. Esta afirmación resulta particularmente cierta en toda Asia, donde en muchas sociedades las niñas obtienen mejores resultados que los niños en los centros educativos[35]. Durante la Primavera Árabe, muchas mujeres salieron a las calles y, si bien no asumieron puestos de liderazgo, adoptaron un papel activo, confiado y organizado.

El nuevo mundo prometido por la globalización y las redes sociales internacionales permite a las mujeres y niñas de clase media y media-baja acceder a nuevas formas de pensar y a nuevos estilos de vida. Algunas mujeres aprovechan la oportunidad que brinda un

mundo que evoluciona y se convierten en profesionales y activistas, rehaciendo su vida y educando a sus hijas. Las formas nuevas y diversas de vivir en un mundo globalizado chocan constantemente con los valores y prácticas tradicionales. Esta tensión y contestación entre lo "antiguo" y lo "nuevo" está presente en la mayoría de las regiones asiáticas y africanas. En algunos países, coexisten con una tolerancia notable. Sin embargo, en otros se han convertido en fuente de una violencia terrible y extrema, y los derechos de las mujeres, su vida personal y sus cuerpos se convierten en centro de los ataques provocados por esta contestación.

> "Aunque las injusticias y las desigualdades arraigadas en las relaciones de género constituyen una amenaza para el desarrollo y la estabilidad a largo plazo, la igualdad de género representa una salvaguardia frente a la propagación de la radicalización y del extremismo violento. Por lo tanto es fundamental aprovechar el liderazgo de las mujeres como recurso esencial para lograr la paz."
>
> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, documento presentado al Estudio Mundial

**La respuesta de los Estados-nación y de la comunidad internacional al terrorismo internacional**

La respuesta de la comunidad internacional a los actos terroristas generalizados y sistemáticos no ha triunfado por muchas razones. Antes del año 2001, la mayor parte de los países trataban el extremismo y el terrorismo como un problema policial, dentro del marco de las leyes nacionales y de los derechos humanos. Desde entonces, y tras acuñar el término de la "guerra contra el terror", la respuesta al extremismo violento y a los actos terroristas se ha basado fundamentalmente en el uso de la fuerza. Se han emprendido numerosas iniciativas nacionales e internacionales bajo el concepto general de "lucha contra el terrorismo" con el fin de hacer frente a estos problemas. En muchos países, la legislación de lucha contra el terrorismo y las nuevas prácticas de las fuerzas de seguridad comprometen profundamente las normas de derechos humanos y las del derecho internacional humanitario. El marco de la lucha contra el terrorismo se ubica en algún lugar intermedio, entre una operación policial y una guerra plenamente gobernada por el derecho internacional humanitario. Esta ambigua posición, junto con las nuevas tecnologías y prácticas bélicas, todavía poco reguladas, han generado unos dilemas crecientes para las y los activistas y mecanismos de defensa de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres. Además, la lucha contra el terrorismo no es un concepto estático, sino que evoluciona constantemente para incluir a nuevos agentes y nuevos aspectos de la vida comunitaria. Es incuestionable que muchos países se enfrentan a decisiones muy difíciles en lo que concierne a la seguridad, pero el primer paso para avanzar debe ser tener claro lo que quieren hacer y qué límites deben imponerse a determinadas estrategias.

**El creciente reconocimiento de la participación y el empoderamiento de las mujeres no debería formar parte de las estrategias de lucha contra el terrorismo, sino de la agenda civil para lograr la paz**

Las recientes investigaciones llevadas a cabo por numerosos centros de estudio, destacadas en la revista *Foreign Policy*[36], han puesto de manifiesto la existencia de una correlación entre los derechos de las mujeres y la reducción del extremismo violento. Los países en los que existe una relativa igualdad de género son menos propensos al extremismo violento. La revelación de los datos de estas investigaciones ha provocado un debate muy intenso. Muchas de las personas defensoras de los derechos de las mujeres tienen enfoques diferentes sobre cómo instrumentalizar esta conclusión, lo que genera una profunda división entre las y los responsables de la formulación de políticas y las y los profesionales.

La primera línea de pensamiento que han destacado numerosos centros de estudio consiste en incluir la cuestión de las mujeres y la igualdad de las mujeres en la planificación militar. Esta escuela insta a las y los oficiales militares sobre el terreno a colaborar y entablar amistad con mujeres, empoderarlas y capacitarlas para permanecer vigilantes, con el fin de utilizarlas con fines de inteligencia. Este es un uso corto de miras de las citadas investigaciones. Pone en riesgo a las mujeres y las aliena de sus comunidades y sus familias. Aunque puede dar frutos a corto plazo, a largo plazo destruirá el tejido social de la sociedad que se pretende reconstruir.

El segundo enfoque consiste en la construcción de una nación; dicho planteamiento persigue la elaboración de una política integral, en el que se incluyan numerosas estrategias (incluidas las relacionadas con el desarrollo, los derechos humanos y los derechos de las mujeres) en un modelo descendente impuesto desde la cúspide, y que en esencia complementa la estrategia de lucha contra el terrorismo basada en una respuesta militar o desde la esfera de la seguridad. Este segundo enfoque es el que domina actualmente el discurso de las Naciones Unidas y de los países de la OCDE. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, adoptada por consenso en septiembre de 2006, y las resoluciones que la revisan[37], proporcionan el marco estratégico y la orientación normativa necesarios para el esfuerzo colectivo del sistema de las Naciones Unidas en materia de lucha contra el terrorismo. La Estrategia Global de Lucha contra el Terrorismo define este como “una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales” y consta de cuatro pilares: I) medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; II) medidas para prevenir y combatir el terrorismo; III) medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto; y IV) medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo[38]. Las dimensiones de paz y seguridad de la lucha contra el terrorismo, en particular, se entienden expresadas en los pilares I y IV[39].

*El informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos (2015) destaca que el uso de la violencia sexual está íntimamente vinculado a los objetivos estratégicos, la ideología y la financiación de los grupos extremistas.*

Aunque la Estrategia Global de Lucha contra el Terrorismo no incluye una referencia específica al género, la resolución adoptada en su cuarto examen bienal, en junio de 2014, alienta a los Estados Miembros, a las entidades de las Naciones Unidas y a las organizaciones internacionales y regionales a “considerar la participación de las mujeres en las iniciativas dirigidas a prevenir y luchar contra el terrorismo”[40]. El informe del Secretario General "Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo" señala que las mujeres pueden desempeñar un papel significativo en la prevención de la violencia extremista y la generación de resiliencia frente a ella[41].

El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas ha prestado una atención cada vez mayor a la cuestión del género y el terrorismo. La recomendación general Nº 30 del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos recomendó que los Estados partes “[r]echacen todo tipo de retirada de la protección de los derechos de la mujer para apaciguar a los agentes no estatales, como terroristas, particulares o grupos armados”[42]. El Comité de Derechos Humanos ha solicitado al Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas, que “[i]ncorpore una perspectiva de género en toda la labor de su mandato”[43], y el informe presentado en 2009 a la Asamblea General por el Relator Especial insta a los Gobiernos a corregir la desigualdad de género que provoca que las mujeres sean objetivo del terrorismo, y garanticen que las víctimas reciban apoyo, incluso mediante la eliminación de las barreras discriminatorias (por ejemplo, las leyes desiguales en lo que concierne a la herencia) que frustran la asistencia[44]. Las resoluciones de la Asamblea General sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo han instado a los Estados Miembros “[f]ormulen, examinen y apliquen todas las medidas de lucha contra el terrorismo de conformidad con los principios de igualdad entre los géneros y no discriminación”[45].

El Consejo de Seguridad se ha referido cada vez con más frecuencia a las mujeres en sus resoluciones

y declaraciones relacionadas con el terrorismo. La resolución 2178, adoptada en septiembre de 2014, se centra en la amenaza que plantean las y los combatientes terroristas extranjeros, y reconoce por primera vez la necesidad de empoderar a las mujeres como factor capaz de mitigar la propagación del extremismo violento y la radicalización[46]. También es la primera vez que, en una resolución del Capítulo VII, los esfuerzos dirigidos a combatir el extremismo violento, incluida la prevención de la radicalización y del reclutamiento, se consideran un "elemento esencial"[47] para hacer frente a la amenaza que suponen las y los combatientes extranjeros. Este hito refleja el cambio que se ha producido a lo largo del último año en el enfoque de las Naciones Unidas con respecto a esta cuestión.

Este cambio de paradigma en el seno del sistema de las Naciones Unidas y en Europa plantea grandes problemas y, una vez más, es contrario a todo lo que dicen las mujeres que viven en la realidad de las comunidades locales. Pese a que es muy importante empoderar a las mujeres como defensa contra el extremismo, dicho empoderamiento nunca debería enmarcarse en el Capítulo VII de la Carta, relativo al uso de la fuerza. No debería entrar en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, sino formar parte de la asistencia civil a los programas de desarrollo y de fomento de los derechos humanos en el país. La integración de tales programas en las estrategias de lucha contra el terrorismo sancionadas por el Consejo de Seguridad supone poner en grave riesgo el papel de las organizaciones de mujeres y a las líderes asociadas a estos programas. Es necesario un cambio hacia el reconocimiento de que la lucha contra el terrorismo debiera tener un alcance limitado y, cuando se vayan a adoptar estrategias amplias de prevención y lucha contra el extremismo violento, estas deberían estar lideradas por organismos de desarrollo y defensa de los derechos humanos. El Secretario General está elaborando actualmente un plan de acción para prevenir el extremismo violento, que presentará a la Asamblea General en su septuagésimo período de sesiones, que se celebrará en noviembre de este año. Se espera que el plan tendrá en cuenta el principio de prudencia tal como aquí se expone.

### La lucha contra el extremismo violento y la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad

Como se ha señalado en los párrafos precedentes, en el ámbito de la lucha contra el extremismo violento, la comunidad internacional está dando un giro hacia un planteamiento basado en la construcción nacional, que incluye los derechos humanos y los derechos de la mujer como parte del planteamiento de la lucha contra el terrorismo. Muchos Estados Miembros y organizaciones

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Utilización del papel de las madres en la prevención del extremismo violento

Señalando que las madres gozan a menudo de una posición privilegiada para identificar las primeras señales de comportamiento violento y para intervenir, se han llevado a cabo varias iniciativas centradas en los roles de las madres en países como la India, Irlanda, Nigeria, el Pakistán y el Yemen. Entre ellas cabe citar las iniciativas "Mothers MOVE!" (Mothers Opposed to Violent Extremism, es decir, Madres contra el Extremismo Violento) y "Mothers Schools" (Escuelas para Madres).

A través de esta última iniciativa, la organización SAVE proporciona capacitación y materiales para los socios y socias locales con el fin de organizar talleres domésticos con las madres de las comunidades en situación de riesgo durante un período de seis meses[49]. Estos talleres brindan a las madres un espacio para debatir sobre los problemas comunes, en particular sobre el extremismo violento. No obstante, existe el riesgo de que la iniciativa fomente una visión estereotipada de los roles que desempeñan las mujeres en la sociedad. En consecuencia, es importante que cualquier medida de apoyo a Mother Schools incluya un componente de empoderamiento, por ejemplo el acceso a aptitudes generadoras de ingresos u oportunidades educativas para las madres participantes en el programa o para sus hijas. Es necesario respaldar el fomento de la capacidad de las madres y de las familias para detectar los primeros signos de violencia y para intervenir tanto emocionalmente como intelectualmente[50].

de mujeres ubicadas en capitales de países occidentales respaldan firmemente el enfoque de construcción nacional anteriormente descrito, puesto que permite una gobernanza más integral sin depender de medios puramente militares, pese a seguir enmarcada en un ámbito militar. Irónicamente, sin embargo, esas políticas, así como los grupos que las apoyan, no reconocen la contradicción interna de que los derechos humanos y los derechos de las mujeres también constituyen elementos de "controles y equilibrios" dentro de un sistema de gobernanza. Incluirlos entre las iniciativas de lucha contra el terrorismo significa comprometer gravemente su valor en cualquier sociedad.

Las consultas celebradas en África y Asia dejaron claro que las organizaciones de mujeres en esos continentes, en los que se aplican estas estrategias, eran profundamente escépticas sobre la inclusión de esos programas dentro de la lucha contra el terrorismo, sobre todo si dichas estrategias implicaban un enfoque de construcción nacional descendente que emanara de una estrategia mundial complementaria, en esencia, a un proceso militar. Tales estrategias, diseñadas inicialmente para el Iraq y el Afganistán, no han logrado un éxito total y no pueden avanzar realmente sin reconocer las diferencias que existen entre las diversas regiones y comunidades.

La alternativa que se sugirió, y que este Estudio apoya plenamente, consiste en sacar los derechos de las mujeres e incluso las intervenciones en materia de derechos humanos de las respuestas militares y de los esfuerzos de lucha contra el terrorismo. El lugar que ocupan en estos esfuerzos pone en serio peligro a las personas que se dedican a la defensa de los derechos de las mujeres. En lugar de ello, es importante establecer un proceso civil diferenciado, que puede requerir la provisión de seguridad por parte de las fuerzas militares pero que debe estar plenamente separado de la esfera militar, y que ponga el acento en el respeto de la autonomía de las mujeres locales encargadas de la consolidación de la paz y de las organizaciones de la sociedad civil. Estos grupos deberían asumir un rol de liderazgo, y es importante colaborar con ellos en el diseño de programas para combatir el extremismo violento fuera del marco de la lucha contra el terrorismo o de cualquier proceso militar. Existen algunos ejemplos de éxito y los programas que han sido diseñados por los agentes locales, con la ayuda de los agentes internacionales, tienen mayor probabilidad de resonar en la comunidad sin instrumentalizar los derechos de las mujeres ni abordarlos desde el punto de vista exclusivo de la seguridad.

Uno de estos programas es la capacitación de líderes religiosas para trabajar como tutoras en sus comunidades. A modo de ejemplo, el Ministerio de Habous y Asuntos Islámicos de Marruecos empezó a acreditar a predicadoras conocidas como mujeres imanes o *mourchidat*. Estas mujeres se encargan de fomentar la moderación y la tolerancia religiosas con el objetivo de reducir el extremismo violento. En 2014 existían más de 500 *mourchidat* que trabajan en mezquitas, comunidades y centros penitenciarios con mujeres y jóvenes en Rabat y Casablanca. La iniciativa de las *mourchidat* ha sido elogiada por sus resultados tanto dentro como fuera de Marruecos[48].

*Para entender el deseo de las mujeres de integrarse en grupos extremistas violentos, es fundamental reconocer también la naturaleza de la actuación de las mujeres.*

Otra esfera es la utilización de medios de comunicación alternativos que presenten un discurso diferente. Las y los extremistas violentos utilizan eficazmente las plataformas de las redes sociales para promover sus objetivos, ya sea mediante la participación activa, la propaganda, la radicalización o la captación. Del mismo modo, las redes sociales se pueden utilizar para combatir los discursos de las y los extremistas violentos y desarrollar mensajes relativos a la igualdad de género, la buena gobernanza y la prevención de los conflictos, un ámbito relacionado con la lucha contra el extremismo violento. Un ejemplo de ello es *Sawa Shabab*, una serie de radio que se emite semanalmente en Sudán del Sur y que está basada en un guión educativo y de consolidación de la paz creado y producido en colaboración con socios y socias locales. *Sawa Shabab* hace un seguimiento de la vida cotidiana de diferentes jóvenes sursudaneses a medida que se van enfrentando a retos únicos y aprenden a convertirse en agentes de consolidación de la paz en sus comunidades. El guión subyacente incluye un enfoque fuertemente centrado en la lucha contra los estereotipos, el respeto de la diversidad y la promoción de la igualdad de género. Tras escuchar el programa, las jóvenes participantes indicaron que "haber recibido una educación" es una importante cualidad para las jóvenes, y que el nivel de concienciación sobre la igualdad de género entre los participantes de sexo masculino había aumentado de forma notable[51].

## RECOMENDACIONES

### Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales deberían:**

- ✓ Separar los programas de fomento de los derechos de las mujeres de la lucha contra el terrorismo y el extremismo, y de todos los planes y procesos militares. Cualquier esfuerzo dirigido a empoderarlas debería llevarse a cabo a través de la asistencia civil, e ir destinado a las propias mujeres o a los organismos de defensa de los derechos humanos o de desarrollo.

- ✓ Proteger en todo momento los derechos de las mujeres y las niñas y garantizar que las iniciativas y estrategias de lucha contra los extremismos violentos no introduzcan estereotipos sobre las mujeres y las niñas ni las instrumentalicen.

- ✓ Trabajar con las mujeres e instituciones locales para involucrar a las mujeres en todos los niveles, y permitir la autonomía y el liderazgo de las mujeres locales en la determinación de sus prioridades y estrategias de lucha contra el extremismo.

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y la sociedad civil deberían:**

- ✓ Fomentar la capacidad de las mujeres y las niñas, incluidas las madres, las líderes comunitarias y religiosas y los grupos de la sociedad civil de mujeres para involucrarse en las iniciativas de lucha contra el extremismo violento de una forma adaptada a los contextos locales. Esto puede incluir la provisión de capacitación especializada, labores de facilitación, la capacitación de las líderes religiosas para trabajar como tutoras en sus comunidades, un mayor acceso de las mujeres a la educación seglar y religiosa para amplificar sus voces contra los discursos extremistas y el apoyo a las escuelas para madres. De nuevo, todas estas iniciativas de fomento de la capacidad deberían llevarse a cabo a través de organismos civiles, y las mujeres encargadas de la consolidación de la paz deberían decidir sobre las prioridades y el contenido de sus programas.

- ✓ Invertir en la investigación y la recogida de información sobre los papeles que desempeñan las mujeres en las actividades terroristas, como la identificación de los factores que las impulsan a radicalizarse y su participación en grupos terroristas, así como los efectos que ejercen en su vida las estrategias de lucha contra el terrorismo. Esto debería incluir la repercusión que tienen las leyes y reglamentos de lucha contra el terrorismo en el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil y en su acceso a los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades relacionadas con la lucha contra el extremismo violento.

- ✓ Garantizar un seguimiento y una evaluación con perspectiva de género de todas las intervenciones en materia de lucha contra el terrorismo y contra los extremismos violentos. Esta labor debería abordar específicamente el impacto de dichas intervenciones sobre las mujeres y las niñas, incluso mediante el uso de indicadores de género y la recogida de datos desglosados por sexo.

**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Desarrollar programas de separación, rehabilitación y reintegración con perspectiva de género que aborden las necesidades específicas de las mujeres y las niñas. Aprovechar las lecciones aprendidas mediante las iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en el marco de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

**Las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Asegurar que los mecanismos y procesos de rendición de cuentas que deben prevenir la violencia extremista y responder a ella dispongan de los conocimientos especializados necesarios en materia de género para cumplir con sus respectivos mandatos.

## REFERENCIAS


1. Vasuki Nesiah, “Feminism as Counter-Terrorism: The Seduction of Power”, en Gender, National Security, and Counter-Terrorism: Human Rights Perspectives, ed. Margaret L. Satterthwaite y Jane Huckerby, Human Rights Perspectives (Routledge, 2013), 127–151.
2. “Hebron: Israeli Settlers Must Be Stopped from Taking over Al-Rajabi House – UN Special Rapporteur”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 15 de abril de 2014, http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14512.
3. Por ejemplo, las milicias cristianas han emprendido una sangrienta campaña contra las y los musulmanes en la República Centroafricana. David Smith, “Christian Militias Take Bloody Revenge on Muslims in Central African Republic”, The Guardian, 10 de marzo de 2014, http://www.theguardian.com/world/2014/mar/10/central-african-republic-christian-militias-revenge.
4. Por ejemplo, las y los extremistas budistas en Sri Lanka han incitado revueltas contras las y los musulmanes. Véase Rohini Mohan, “Sri Lanka’s Violent Buddhists”, The New York Times, 2 de enero de 2015, http://www.nytimes.com/2015/01/03/opinion/sri-lankas-violent-buddhists.html.
5. Los Tigres de Liberación del Eelam Tamil son un ejemplo de ello.
6. Martin Scheinin, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/64/211 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 3 de agosto de 2009), párr. 36.
7. Jane Huckerby, “Women and Preventing Violent Extremism: The U.S. and U.K. Experiences”, reseña informativa (Centro para los Derechos Humanos y la Justicia Mundial de la Universidad de Nueva York, 2012), 13.
8. Naureen Chowdhury Fink y Benjamin Sugg, “A Tale of Two Jihads: Comparing the Al-Qaeda and ISIS Narratives”, Observatorio Mundial del IPI, 9 de febrero de 2015, http://theglobalobservatory.org/2015/02/jihad-al-qaeda-isis-counternarrative/.
9. Mausi Segun et al., “Those Terrible Weeks in Their Camp: Boko Haram Violence against Women and Girls in Northeast Nigeria” (Human Rights Watch, 2014), 4.
10. Amnistía Internacional, “Nigeria: mujeres y niñas secuestradas, obligadas a participar en los ataques de Boko Haram”, 14 de abril de 2015, https://www.amnesty.org/es/press-releases/2015/04/nigeria-abducted-women-and-girls-forced-to-join-boko-haram-attacks/.
11. Los objetivos tácticos incluyen: atraer a las fuerzas de seguridad hacia una emboscada, obligar al pago de un rescate o forzar al intercambio de un prisionero. Segun et al., “Those Terrible Weeks in Their Camp: Boko Haram Violence against Women and Girls in Northeast Nigeria”.
12. “Informe del Secretario General: la violencia sexual relacionada con los conflictos”, documento de las Naciones Unidas con signatura S/2015/203 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de marzo de 2015), párr. 61.
13. “9º Informe de la Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre la Situación en la República Árabe Siria”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/28/69 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 5 de febrero de 2015), párrs. 64 y 161.
14. Ibid., párr. 59.
15. “Informe del Secretario General sobre la situación en Malí”, documento de las Naciones Unidas con signatura S/2012/894 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 28 de noviembre de 2012), 21-23, 24; “Mali: War Crimes by Northern Rebels”, Human Rights Watch, 30 de abril de 2012, http://www.hrw.org/news/2012/04/30/mali-war-crimes-northern-rebels; “Women Primary Victims of Violence in Northern Mali, Says UN Rights Official”, Centro de Noticias de las Naciones Unidas, 9 de octubre de 2012, http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43239#.VgQxDt9Vikp.
16. Chris Albin-Lackey y Letta Tayler, Harsh War, Harsh Peace: Abuses by Al-Shabaab, Gobierno Federal de transición y Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM). (Nueva York, NY: Human Rights Watch, 2010); “Fleeing Somali Women Recount Tales of Terror”, BBC News, 7 de octubre de 2010, http://www.bbc.com/news/world-africa-11437595.
17. “Hebron: Israeli Settlers Must Be Stopped from Taking over Al-Rajabi House – UN Special Rapporteur”.
18. Steven Erlanger y Scott Shane, “Norway Shooting and Bomb Attack Leaves at Least 92 Dead”, The New York Times, 31 de julio de 2011, http://www.nytimes.com/2011/07/24/world/europe/24oslo.html; Jace Jenkins, “The Christian Terrorist Movement No One Wants To Talk About”, Think Progress, 4 de diciembre de 2014, http://thinkprogress.org/justice/2014/12/04/3599271/austin-shooter-christian-extremism/; Peter Bergen and David Sterman, “Opinion: In U.S., Right Wing Extremists More Deadly than Jihadists”, CNN, 15 de abril de 2014, http://www.cnn.com/2014/04/14/opinion/bergen-sterman-kansas-shooting/.
19. “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, 18 de diciembre de 1979; Matthew J Walton y Susan Hayward, “Contesting Buddhist Narratives: Democratization, National and Communal Violence in Myanmar”, Policy Studies 71 (Centro Este-Oeste, 2014); “Burma: Discriminatory Laws Could Stoke Communal Tensions”, Human Rights Watch, 23 de agosto de 2015, https://www.hrw.org/news/2015/08/23/burma-discriminatory-laws-could-stoke-communal-tensions.
20. “Women and Countering Violent Extremism: Summary Document and Analysis” (Misión Permanente de los Emiratos Árabes Unidos ante las Naciones Unidas, Instituto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad de la Universidad de Georgetown, ONU Mujeres, 27 de octubre de 2014), http://wps.unwomen.org/en/highlights/uae-panel-discussion-the-role-of-women-in-countering-violent-extremism.
21. Naureen Chowdhury Fink y Rafia Barakat, “Strengthening Community Resilience against Violence and Extremism: The Roles of Women in South Asia”, reseña de orientación (Centro de Cooperación Global contra Terrorismo, noviembre de 2013).
22. “Profile: Malala Yousafzai”, BBC News, 10 de diciembre de 2014, http://www.bbc.com/news/world-asia-23241937.
23. “Informe del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos (2015)”, párr. 83.
24. Mia Bloom, Bombshell: The Many Faces of Women Terrorists (Hurst, 2011).
25. Naureen Chowdhury Fink, Rafia Barakat y Liat Sheret, “The Roles of Women in Terrorism, Conflict, and Violent Extremism: Lessons Learned for the United Nations and International Actors”, reseña de orientación sobre políticas (Centro de Cooperación Global contra Terrorismo, 2013), 3.
26. Mia Bloom, “When Women Are the Problem”, en Charting

a New Course, Thought for Action Toolkit: Women Preventing Extremism (Instituto de la Paz de los Estados Unidos, 2015), 20.

27. Nimmi Gowrinathan, “Motivations of Female Fighters”, en Charting a New Course, Thought for Action Kit: Women Preventing Extremism (Instituto de la Paz de los Estados Unidos, 2015), 22-24.
28. Ibid.
29. Jayne Huckerby, “When Women Become Terrorists”, The New York Times, 21 de enero de 2015, http://www.nytimes.com/2015/01/22/opinion/when-women-become-terrorists.html; Jayne Huckerby, “Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”, Just Security, 3 de marzo de 2015, https://www.justsecurity.org/20620/gender-violent-extremism-countering-violent-extremism-cve/.
30. Jayne Huckerby, “When Women Become Terrorists”; Jayne Huckerby, “Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”.
31. Carolyn Hoyle, Alexandra Bradford y Ross Frenett, “Becoming Mulan? Female Western Migrants to ISIS” (Institute for Strategic Dialogue, 2015).
32. Jayne Huckerby, “When Women Become Terrorists”; Jayne Huckerby, “Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”.
33. Jayne Huckerby, “When Women Become Terrorists”; Jayne Huckerby, “Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”.
34. Consulta celebrada de cara a la elaboración del Estudio Mundial con representantes de la sociedad civil de mujeres de Oriente Medio y Norte de África, durante la conferencia de la LIMPL 2015, en La Haya.
35. “Society at a Glance: Asia/Pacific 2014” (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2014), 9.
36. Phumzile Mlambo-Ngcuka y Radhika Coomaraswamy, “Women Are the Best Weapon in the War Against Terrorism”, Foreign Policy, 10 de febrero de 2015, http://foreignpolicy.com/2015/02/10/women-are-the-best-weapon-in-the-war-against-terrorism/.
37. “Resolución aprobada por la Asamblea General: La Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/62/272 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 15 de septiembre de 2008), 272; “Resolución aprobada por la Asamblea General: La Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/64/297 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de octubre de 2010), 297; “Resolución aprobada por la Asamblea General: La Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/66/282 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 29 de junio de 2012), 282; “Resolución aprobada por la Asamblea General: La Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/68/276 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de junio de 2014).
38. “Resolución aprobada por la Asamblea General: La Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/60/288 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de septiembre de 2006), 288.
39. “Informe del Secretario General: Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/68/841 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de abril de 2014), párr. 22.
40. “Resolución de la Asamblea General sobre el examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (2014)”.
41. “Informe del Secretario General: Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (2014)”, párr. 107.
42. “Recomendación general Nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos”, documento de las Naciones Unidas con signatura CEDAW/C/GC/30 (Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de octubre de 2013).
43. “La protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo: mandato del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/RES/6/28 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 2007).
44. Scheinin, “Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo” (2009), párrs. 32-33.
45. “Resolución aprobada sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”, documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/68/178 (28 de enero de 2014), párr. 6, letra r).
46. “Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (2010)”, párr. 32–33; “Resolución 2178 (2014)”, documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2178 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2014), párr. 16.
47. “Resolución 2178 (2014)”, párr. 15; Naureen Chowdhury Fink, “Countering Terrorism and Violent Extremism: The Role of the United Nations Today and the Impact of Security Council Resolution 2178”, reseña de orientación sobre políticas (Global Center on Cooperative Security, noviembre de 2014).
48. Kristina London Couture, “A Gendered Approach to Countering Violent Extremism: Lessons Learned From Women in Peacebuilding and Conflict Prevention Applied Successfully in Bangladesh and Morocco”, reseña sobre políticas de Brookings Institution (Brookings Institution, julio de 2014).
49. Naureen Chowdhury Fink y Rafia Barakat, “Strengthening Community Resilience against Violence and Extremism: The Roles of Women in South Asia”.
50. Edit Schlaffer y Ulrich Kropiunigg, “Can Mothers Challenge Extremism? Mothers’ Perception and Attitudes of Radicalization and Violent Extremism” (Women Without Borders/SAVE: Sisters Against Violent Extremism, 2015).
51. Nancy Payne, “Everyday Technologies Can Help Counter Violence and Build Peace”, en Charting a New Course, Thought for Action Kit: Women Preventing Violent Extremism (Instituto de la Paz de los Estados Unidos, 2015), 32.

# 10

# AGENTES CLAVE PARA LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD: SEGUIMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

# LA FUNCIÓN DE LOS AGENTES CLAVE

En el primer decenio de aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad existían pocos datos y herramientas disponibles para hacer un seguimiento sistemático del progreso de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. En numerosas esferas, las pruebas disponibles para aportar información a las y los responsables de la programación y la adopción de decisiones eran limitadas, las buenas prácticas no se solían documentar y prácticamente no existían mecanismos de rendición de cuentas por las diferentes partes interesadas. Durante los preparativos del 10º aniversario de la resolución 1325 se expresaron preocupaciones crecientes acerca de que, pese al desarrollo del marco normativo y a la amplia variedad de actividades propiciadas por la adopción de la resolución, la vida de las mujeres y las niñas seguía arruinada por la violencia, y la participación de las mujeres en todas las etapas de los procesos de paz continuaba en niveles inaceptablemente bajos. Esto condujo a un análisis más detallado de las cuestiones relacionadas con el seguimiento y la rendición de cuentas, sobre todo debido a que los cambios de naturaleza más estructural y transformadora previstos por todos y todas los agentes que contribuyeron a que la resolución 1325 viera la luz estaban lejos de lograrse.

En la antesala del 15º aniversario de la resolución 1325, las y los responsables de la formulación de políticas, investigadores e investigadoras y profesionales echaron la vista atrás para evaluar los logros reales de esta resolución y de los marcos normativos conexos sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Asimismo, con visión prospectiva, trataron de anticipar las medidas que será necesario adoptar en el futuro para abordar las prioridades y preocupaciones emergentes, y para materializar cambios concretos en determinadas áreas en las que los avances han sido particularmente lentos. Cabe destacar que la resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad reconoció con preocupación que, sin un cambio significativo en la ejecución, las mujeres y sus puntos de vista seguirán estando insuficientemente representados en la prevención y solución de los conflictos, en la protección y la consolidación de la paz en el futuro previsible. Por consiguiente, alentó a los Estados Miembros, a las organizaciones regionales y a las entidades de las Naciones Unidas a comenzar a examinar sus planes de ejecución y sus metas existentes.

En este capítulo se examinan las iniciativas adoptadas por diferentes partes interesadas con objeto de acelerar las intervenciones, medir los progresos realizados y lograr mejores resultados sobre el terreno. El capítulo destaca las buenas prácticas y pone de relieve una serie de propuestas concretas de cara a la actuación futura. Dado que el examen de la aplicación de la resolución 1325 coincide con otros importantes exámenes de políticas y debates en curso —como los debates vinculados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, sus metas e indicadores; el examen de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, con motivo del 20º aniversario de su adopción; la reunión del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en 2015; el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz; y los preparativos de cara a la Cumbre Humanitaria Mundial—, el capítulo explora asimismo los vínculos y las sinergias existentes entre las diferentes agendas en cuestiones relativas a la paz y la seguridad desde la perspectiva de género.

# ESTADOS MIEMBROS

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## 2000

### Resolución 1325

*Insta a los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones [...] y mecanismos [...] para la prevención, la gestión y la solución de conflictos;*

## 2009

### Resolución 1889

*Acogiendo con beneplácito las actividades de los Estados Miembros encaminadas a aplicar su resolución 1325 (2000) en el plano nacional, como la elaboración de planes de acción nacionales, y alentando a los Estados Miembros a que continúen esas actividades*

### Resolución 1888

*Alienta a los Estados Miembros a desplegar un mayor número de personal militar y policial femenino en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y a capacitar adecuadamente a todo su personal militar y policial para cumplir sus funciones*

## Resolución 1889

*Insta a los Estados Miembros, los órganos de las Naciones Unidas y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, a que tomen todas las medidas viables para asegurar que las mujeres y las niñas tengan igual acceso a la educación en las situaciones posteriores a conflictos, dado el papel fundamental que tiene la educación en el fomento de la participación de la mujer en la toma de decisiones después de los conflictos*

## Resolución 2106

*Insta a los Estados Miembros pertinentes a que aseguren la plena rendición de cuentas, incluidos los enjuiciamientos, en los casos de [explotación y abuso sexuales por parte de personal de las Naciones Unidas] en que estén involucrados sus nacionales*

# 2013

## Resolución 2122

*Alienta a los Estados Miembros interesados a que elaboren mecanismos de financiación dedicados exclusivamente a apoyar la labor y aumentar la capacidad de las organizaciones que fomentan el desarrollo del liderazgo de las mujeres y su plena participación en todos los niveles de adopción de decisiones respecto de la aplicación de la resolución 1325 (2000)*

> "Para este 15º aniversario me gustaría que un mayor número de Estados Miembros elaboraran y adoptaran planes de acción nacionales... [P]lanes de acción nacionales que contarán con la participación activa de la sociedad civil, de las comunidades locales... Que contarán con el presupuesto y los recursos técnicos necesarios de manera que los gobiernos no se duerman en los laureles..."
>
> **Mavic Cabrera-Balleza**, coordinadora internacional de Global Network of Women Peacebuilders

Si bien la plena aplicación de la resolución 1325 (2000) es responsabilidad de múltiples partes interesadas, los Estados Miembros tienen el deber fundamental de garantizar que los compromisos y obligaciones mundiales relativos a las mujeres, la paz y la seguridad se integren en las políticas, leyes y procesos presupuestarios y de planificación nacionales. Los Estados-nación siguen siendo los agentes más influyentes en la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

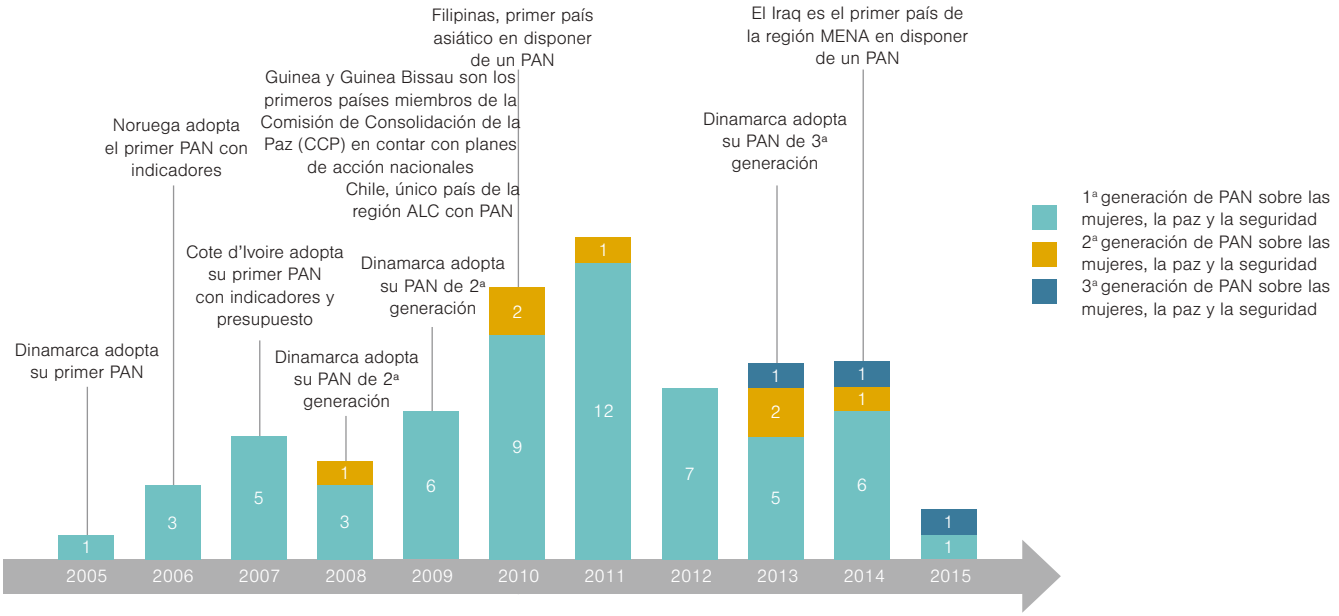
## PLANES DE ACCIÓN NACIONALES

Los organismos de las Naciones Unidas y los países donantes han señalado que la formulación de planes de acción nacionales (PAN) constituye una herramienta esencial para avanzar en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados Miembros en esta área. Cuando estos planes se ejecutan con éxito, brindan a las partes interesadas nacionales una oportunidad para identificar las prioridades, determinar las responsabilidades, asignar los recursos y emprender actuaciones estratégicas dentro de un período definido. No obstante, las consultas celebradas en todas las regiones en el marco de la elaboración de este Estudio Mundial indicaron que esta forma de entender un plan de acción se basaba en ocasiones en una premisa idealista: que todos los sectores de un país trabajarían juntos, con independencia de la diversidad, la división o la polarización. De igual modo, el hecho de reunir a todos los grupos bajo un único paraguas, sin tener en cuenta la agenda que pueda tener cada uno de ellos, podría conducir a la elaboración de planes de acción poco realistas e irrealizables, sobre todo cuando los recursos sean limitados. Por lo tanto, es fundamental comprender en primer lugar las realidades sobre el terreno en una situación de conflicto armado, antes de impulsar el diseño de planes de acción nacionales y de definir su contenido.

En julio de 2015, 54 países habían adoptado un plan de acción nacional (24 en Europa, de los que varios ya habían puesto en marcha su tercera generación de planes de acción nacional; 17 en África; nueve en Asia; tres en América; y uno en Oceanía)[1]. Varios PAN deben actualizarse en breve y cerca de 20 países más se encuentran elaborando sus primeros planes de acción[2]. Está previsto que algunos de ellos se pongan en marcha a tiempo para la celebración del 15º aniversario de la resolución 1325 y para el examen de alto nivel que llevará a cabo el Consejo de Seguridad en octubre de 2015. Entre los países que han adoptado o se encuentran elaborando planes nacionales de acción, algunos atraviesan situaciones incluidas en la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mientras que otros albergan una misión de mantenimiento de la paz y o una misión política especial, o bien han recibido financiación del Fondo para la Consolidación de la Paz o fueron incluidos en 2014 en la lista de situaciones frágiles que elabora el Banco Mundial[3].

Los planes de acción nacionales han evolucionado de forma significativa desde que Dinamarca puso en marcha el primer plan de este tipo en 2005, seguida de otros países de Europa Occidental y del Norte. Côte d'Ivoire fue el primer país en situación post-conflicto que adoptó

**Número de planes de acción nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad adoptados, por año[4]**




un PAN (en 2007), seguido de Uganda (2008) y Liberia (2009). La mayor parte de los primeros PAN se centraban fundamentalmente en los procesos, más que en los resultados. El análisis de algunos de aquellos documentos muestra la ausencia de una división clara entre objetivos generales, objetivos estratégicos y acciones, así como la falta de una definición clara de responsabilidades, presupuestos, plazos y mecanismos de coordinación y supervisión[5]. Desde entonces, los nuevos planes o los PAN de segunda o tercera generación han tratado de subsanar las deficiencias de sus predecesores.

## FACTORES QUE INFLUYEN PARA QUE UN PAN TENGA UN IMPACTO ELEVADO. EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA ADQUIRIDA Y LAS BUENAS PRÁCTICAS

El incremento del número de PAN a escala mundial suele acogerse con agrado como señal de un compromiso creciente de los Estados Miembros con la aplicación de la resolución 1325. Sin embargo, es importante tener presente que estos planes no son sino simples procesos y mecanismos diseñados para facilitar las intervenciones; no constituyen fines en sí mismos. En las consultas regionales y nacionales organizadas en el marco de este Estudio, las organizaciones de la sociedad civil se hicieron eco de las lecciones aprendidas en el pasado gracias al examen de los PAN, e identificaron los elementos necesarios para el desarrollo de un plan de acción nacional que posibilite una intervención coherente, correctamente orientada y capaz de lograr resultados[6]. Estos elementos incluyen:

- un liderazgo sólido y una coordinación eficaz;
- unos procesos de diseño inclusivos;
- la determinación de los costos y la asignación de presupuestos a la ejecución;
- el seguimiento y la evaluación;
- la flexibilidad necesaria para adaptarse a las situaciones que puedan plantearse.

### Un liderazgo sólido y una coordinación eficaz

El desarrollo, la ejecución y el seguimiento eficaces de los PAN requiere un compromiso y un liderazgo claros por parte de los gobiernos, tanto a nivel político como técnico[7]. La elección de la institución gubernamental que se encargará de coordinar el plan es crucial; lo ideal es que el proceso esté dirigido por un ministerio de alto nivel que no solo goce de influencia política, sino que además tenga la confianza de los grupos de mujeres. Las pruebas disponibles apuntan que los resultados son más satisfactorios cuando la responsabilidad de la coordinación de estos procesos recae en ministerios como el de Defensa o el de Asuntos Exteriores, más que en el Ministerio de Género, pues tal elección lanza un mensaje de que el plan es fundamental para las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad y se

transversaliza en todos los departamentos pertinentes[8].

Además de la claridad en lo que concierne a las responsabilidades y la coordinación en el seno del gobierno, en los procesos de examen de los PAN y en las consultas realizadas de cara a la elaboración del Estudio se destacó con vehemencia la importancia de una coordinación eficaz entre todas y todos los agentes involucrados en el logro de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Con este fin, varios países han creado a nivel nacional un grupo de trabajo o un comité de dirección encargado de coordinar a los diversos ministerios y demás partes interesadas implicadas[9]. Las oportunidades para el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas con otros países también han demostrado ser valiosas para aportar información de cara al diseño de un PAN eficaz[10].

"Para las mujeres y las niñas que viven en países en conflicto, los gobiernos consideran con demasiada frecuencia que las resoluciones son un documento sobre políticas, que no es jurídicamente vinculante. Estas resoluciones se traducen en planes de acción nacionales deficientes que no asignan financiación ni prestan apoyo a las ONG."

Participante en la encuesta a organizaciones de la sociedad civil realizada en el marco del Estudio Mundial. Su organización trabaja a escala mundial en Myanmar, el Iraq y los Estados Unidos.

**Procesos inclusivos**

Además del liderazgo gubernamental, para que los planes nacionales de ejecución sean eficaces es preciso contar con una amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, gobiernos asociados donantes, mujeres y hombres, así como de las comunidades y poblaciones locales directamente afectadas por el conflicto. Estos agentes pueden realizar contribuciones sustanciales al diseño, la aplicación, el seguimiento y evaluación y el examen de dichos planes.

En determinados contextos pueden producirse tensiones por las posibles restricciones de tiempo y de recursos para poder celebrar consultas de base amplia, así como por las tradiciones referentes a la toma de decisiones, que en ciertos contextos provocan que sea difícil que los gobiernos colaboren con la sociedad civil[11]. Sin embargo, una amplia participación ofrece demasiados beneficios como para ignorarlos. La inclusión puede crear conciencia, contribuir a las iniciativas de promoción y garantizar la incorporación de diferentes perspectivas en las cuestiones relacionadas con la seguridad que afecten a partes interesadas diversas. A su vez, una amplia participación, que refuerza el derecho a la igualdad y la no discriminación, permite que los planes y estrategias resultantes respondan mejor a las necesidades y expectativas existentes sobre el terreno, e incrementa el nivel de apropiación y compromiso con la ejecución.

Existe un corpus creciente y muy útil de buenas prácticas, tomadas tanto de entornos afectados por conflictos como de contextos de paz. En los Países Bajos, por ejemplo, el segundo PAN llevaba la firma de tres ministerios del Gobierno nacional, cuatro instituciones de investigación y más de 30 organizaciones de la sociedad civil (incluidas ONG multinacionales, movimientos pacifistas de mujeres y organizaciones de la diáspora[12]. En Sierra Leona, el proceso de diseño del PAN, que se prolongó durante un año, comenzó con el establecimiento de un grupo de trabajo conjunto integrado por un total de 35 representantes del Gobierno, la sociedad civil y las organizaciones locales, denominado "WANMAR 1325"[13]. Tras la puesta en marcha del PAN, el grupo de trabajo WANMAR 1325 se transformó en un comité de dirección encargado de guiar el proceso de ejecución. La inclusión ha facilitado un sólido compromiso por parte de los organismos gubernamentales locales de adaptar el PAN a sus contextos específicos. Siete de los 19 consejos locales subnacionales están llevando a cabo actualmente actividades en el marco del PAN.

*En Sierra Leona, el proceso de diseño del PAN, que se prolongó durante un año, comenzó con el establecimiento de un grupo de trabajo conjunto integrado por un total de 35 representantes del Gobierno, la sociedad civil y las organizaciones locales, denominado "WANMAR 1325".*

En Bosnia y Herzegovina, el Gobierno ha utilizado el PAN como plataforma para lograr un cambio a nivel comunitario, haciendo hincapié en la seguridad[14]. El plan ha facilitado el paso de un concepto tradicionalmente militarizado de seguridad nacional a un enfoque centrado en la seguridad y la protección de la población civil frente a todas las formas de intimidación y a todas las amenazas cotidianas. Concretamente, el Organismo para la Igualdad de Género trabajó con el gobierno local y con los agentes de la sociedad civil (contando, además, con la asistencia técnica del Instituto de Seguridad Inclusiva) en la elaboración de PAN locales en cinco municipios piloto. Dichos planes abordan las preocupaciones cotidianas de las mujeres en materia de seguridad, como la protección frente a la violencia y la discriminación de género, la trata de seres humanos, el acceso a la protección jurídica, la educación, la atención de la salud, los recursos naturales y económicos y los problemas relacionados con el medio ambiente y la infraestructura, como las recientes inundaciones, las minas terrestres, el alumbrado de las calles y el transporte público.

Desde 2010, Global Network of Women Peacebuilders (GNWP) y otros asociados y asociadas han llevado a cabo diversas iniciativas de "localización" (adaptación de los planes de acción nacional al ámbito local) en Burundi, Colombia, la República Democrática del Congo (RDC), Liberia, el Nepal, Filipinas, Serbia, Sierra Leona y Uganda; de dichas iniciativas se han extraído algunas buenas prácticas[15]. En Filipinas, por ejemplo, se organizó una serie de talleres de localización en 2012, que inspiró la inclusión de cuatro mujeres en el consejo de paz tradicional de Bodong, en la provincia de Kalinga. Este consejo, que cuenta con un siglo de historia y está formado por un total de 24 miembros designados por los ancianos de la tribu, era hasta entonces exclusivamente masculino[16]. Los talleres también condujeron a las y los funcionarios gubernamentales del municipio de Real, en la provincia de Quezon, a aprobar una resolución por la que se garantiza una representación del 50% de mujeres en los puestos sujetos a nombramiento en los órganos de gobernanza locales.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### El plan de acción nacional del Nepal: Estudio monográfico de un enfoque participativo

El conflicto armado en el Nepal entre las fuerzas de seguridad gubernamentales y el Partido Comunista del Nepal (Maoísta) costó la vida a más de 14.000 personas y provocó el desplazamiento de 200.000[17]. El conflicto tuvo unas consecuencias especialmente devastadoras para las mujeres y las niñas, que incluyeron una violencia sexual y de género generalizada. La participación de las mujeres en el conflicto fue elevada: aproximadamente, entre un 30% y un 40% del personal combatiente maoísta eran mujeres. Además, su participación también fue intensa en el proceso dirigido a poner fin al conflicto. A pesar de ello, las mujeres nepalíes estuvieron ausentes en las negociaciones formales de paz[18].

En 2011, tras una amplia labor de promoción por parte del movimiento de mujeres nepalíes y las Naciones Unidas, y bajo el liderazgo del Ministerio de la Paz y la Reconstrucción (MPR), el Gobierno del Nepal puso en marcha su plan de acción nacional sobre las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad. El proceso de elaboración del PAN fue altamente

participativo. Se recibieron aportaciones desde el nivel nacional hasta el de distrito. Participaron en el diseño del plan los ministerios competentes, la sociedad civil, las organizaciones de mujeres y otros asociados y asociadas externas que trabajan en el ámbito del desarrollo. Lo más importante es que el proceso incluyó amplias consultas con mujeres y niñas directamente afectadas por el conflicto.

Un elemento clave para el éxito de este enfoque participativo y consultivo fue la colaboración y el esfuerzo conjunto del Grupo de Trabajo de Apoyo a la Paz, un consorcio integrado por socios y socias que trabajan en el campo del desarrollo y por entidades de las Naciones Unidas, y que mantiene una cooperación estrecha con las redes de ONG y de organizaciones de la sociedad civil (OSC) como CARE, Shanti Malika y Sankalpa, que tenían unas relaciones de confianza desde hace mucho tiempo con las mujeres y la comunidad local en su conjunto. El apoyo a largo plazo de estas organizaciones a los grupos de mujeres y su capacidad para facilitar la participación de las mujeres con el fin de identificar sus necesidades sociales, económicas y otras en el ámbito del desarrollo proporcionaron la base necesaria para la celebración de las consultas sobre el PAN. Además, con el fin de fortalecer la supervisión, se creó un "Grupo de Acción sobre la resolución 1325", integrado por representantes de la sociedad civil y encargado de supervisar la ejecución del plan.

El MPR y los ministerios de Asuntos Federales y Desarrollo Local, junto con las OSC del Nepal, elaboraron las Directrices de Localización del PAN en 2013, con el objetivo de integrar directamente las actividades previstas en dicho plan en los procesos de planificación local[19]. Esto condujo asimismo a la inclusión de las resoluciones 1325 y 1820 en los programas de estudios escolares, así como en la capacitación de la policía y el ejército[20]. En términos de financiación, la coexistencia del Fondo Fiduciario de Nepal para la Paz y del Fondo de Paz de las Naciones Unidas fue crucial para que los ministerios competentes pudieran poner en marcha la ejecución del plan, complementándose mutuamente en el proceso de localización de este. Ambos Fondos incluían ayudas para los "Comités de Coordinación de Distrito" y los Comités Locales de Paz (CLP), incluso para la aplicación de la elaboración de presupuestos con perspectiva de género a los procesos de planificación a nivel de distrito.

Con el apoyo del Grupo de Acción sobre la resolución 1325, Saathi, una ONG nacional, y el MPR elaboraron el último Informe intermedio de seguimiento del plan de acción nacional en octubre de 2014[21]. El examen puso de relieve una serie de esferas en las que se habían logrado avances muy importantes. Por ejemplo, puso de manifiesto una mayor conciencia sobre el modo en que la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad debería aportar información de cara a la aplicación de las políticas, la asignación de recursos y el fomento de la capacidad de las funcionarias y funcionarios gubernamentales, así como de las y los oficiales del sector de la seguridad. La agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad también se ha ido transversalizando cada vez más en las iniciativas generales emprendidas en el ámbito del desarrollo, como en la prestación de servicios básicos. Además, la evaluación de la ejecución en las comunidades del Lejano Oriente mostró una mejora de la atención a la ejecución del PAN en los distritos y a la elaboración de los informes locales de seguimiento presentados al MPR. El informe intermedio documentó asimismo que las mujeres habían pasado a desempeñar un papel más activo como agentes de paz y defensoras de los derechos humanos, en la solución de conflictos familiares y comunitarios y la asunción de funciones de liderazgo que anteriormente se consideraban culturalmente inapropiadas para las mujeres.

Sin embargo, también quedó patente la existencia de una serie de desafíos. Sigue observándose una falta de presupuesto dedicado a abordar las necesidades relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad, así como una escasa coordinación entre los organismos responsables. Sigue habiendo dificultades para fortalecer la aplicación cotidiana de las directrices de localización, lo que exige una revisión de los procesos locales de planificación y elaboración de presupuestos con el fin de garantizar una incorporación sistemática de las actividades del PAN. Además, a menudo no se dispone de datos oficiales ni precisos sobre las mujeres afectadas por el conflicto y sobre las personas supervivientes de la violencia sexual y de género, pese al hecho de que existen estimaciones no oficiales al respecto. Esto dificulta la labor de presionar a los diferentes organismos (como los Comités Locales de Paz) para que actúen con eficacia. Por último, las y los supervivientes nepalíes de la violencia relacionada con el conflicto, incluida la violencia de género, siguen enfrentándose a obstáculos a la hora de obtener justicia y de recibir las correspondientes compensaciones y reparaciones.

"Los Gobiernos [deben] adoptar medidas concretas [...] para aplicar los planes de acción nacionales. Esto fortalecerá la participación plena e igualitaria de las mujeres en los procesos y puestos de adopción de decisiones después del conflicto."

Representante de la sociedad civil del Iraq que respondió a la encuesta realizada en el marco del Estudio Mundial

**Determinación de los costos y elaboración de los presupuestos para la ejecución de los planes de acción nacionales, gestionando al mismo tiempo las expectativas**

Existe un amplio consenso en torno al hecho de que es imprescindible contar con financiación previsible y sostenible para poder desarrollar con eficacia la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad a nivel nacional e internacional. Sin embargo, un examen de 47 PAN realizado en 2014 mostró que tan solo 11 de ellos contaban con un presupuesto definido, con grandes variaciones en cuanto a la proporción del presupuesto asignado[22]. Los grupos de la sociedad civil expresaron una intensa frustración y un cinismo notable en este sentido. Según estos grupos, los PAN no son más que papel mojado y conceptos idealizados que no funcionarán en las sociedades subdesarrolladas[23]. A menos que estos planes se elaboren y financien con realismo y que se gestionen adecuadamente las expectativas, existe el riesgo de que estos planes caigan en desuso y solamente sirvan para alimentar el cinismo en la sociedad.

Para garantizar una financiación sostenible, es necesario llevar a cabo una determinación minuciosa y realista de los costos de los PAN desde la etapa de planificación, y destinar fondos específicos para la ejecución de dichos planes. En ese aspecto puede resultar útil llevar a cabo una auditoría institucional, que proporcionaría al gobierno información concreta sobre las limitaciones de las partes interesadas en términos de recursos y capacidad y ayudaría a establecer líneas claras de responsabilidad y rendición de cuentas. Varios países, como Irlanda, Noruega, Rwanda, Suecia y el Reino Unido realizaron este tipo de auditorías antes de iniciar los procesos de elaboración de sus planes de acción nacionales. En el Reino Unido, una auditoría preliminar contribuyó a identificar las iniciativas existentes y las carencias que presentaban las actividades relacionadas con el género en todas las instancias de gobierno[24]. Una distribución clara de presupuestos y responsabilidades, que incluya y beneficie también a las organizaciones de la sociedad civil, es un buen indicador de los compromisos asumidos. Al mismo tiempo, algunos departamentos pueden descolgarse de dichos compromisos por la falta de financiación[25].

Las asociaciones con organismos bilaterales, regionales y multilaterales pueden proporcionar una vía para generar un mayor apoyo político y, en ocasiones, financiero para la aplicación de las resoluciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, incrementando de ese modo las posibilidades de éxito. Esto resulta especialmente necesario en los países en situación de conflicto y post-conflicto, donde la capacidad de los gobiernos para financiar íntegramente los compromisos contraídos en virtud de los PAN puede ser limitada.

> "El éxito sigue siendo limitado debido a la ausencia de sistemas de supervisión sólidos en el país. Los programas se desarrollan fundamentalmente en el centro, en las capitales; apenas llegan a las regiones."
>
> Representante de la sociedad civil que respondió a la encuesta realizada en el marco del Estudio Mundial. Trabaja en zonas de conflicto de Armenia y Azerbaiyán.

En algunos contextos, como en Burundi, se ha creado un mecanismo de financiación entre múltiples partes interesadas con objeto de respaldar la ejecución de estos planes. Sin embargo, esto ha resultado problemático por la limitada continuidad y apropiación de las diferentes partes interesadas[26]. En Bosnia y Herzegovina, el mecanismo de financiación del PAN apoyado por Austria, Suecia y Suiza, así como por otras organizaciones internacionales como ONU Mujeres, el PNUD, la OTAN, la Misión de Policía de la Unión Europea (EUPOL) y la Fuerza de la Unión Europea (EUFOR), ha demostrado ser fundamental para traducir las palabras en una intervención eficaz[27]. Si bien los donantes deberían continuar proporcionando recursos previsibles, sustanciales y a largo plazo, tanto financieros como de otro tipo, el papel de las Naciones Unidas —incluso a través del a cooperación Sur-Sur y el fomento de la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil— también es crucial. Además, debería estudiarse la posibilidad de recurrir a fuentes de financiación y apoyo innovadoras, que pueden pertenecer incluso al sector privado.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Financiación para la ejecución de los planes de acción nacionales

En 2013, Cordaid y GNWP realizaron una encuesta[28] entre los Estados Miembros que habían adoptado planes de acción nacionales (PAN) con el objetivo de conocer la financiación de dichos planes. Las personas que respondieron a la encuesta pusieron de relieve una serie de preocupaciones y prioridades comunes. En particular, las conclusiones de la encuesta reiteraron la urgencia de dotar a los PAN de una financiación adecuada, sostenida y específica con el fin de que dichos planes (y la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en su conjunto) se ejecuten eficazmente.

Los principales hallazgos del estudio mostraron que[29]:

- La mayoría de los gobiernos no destinan fondos específicos a la elaboración ni la ejecución de los PAN.
- Las fuentes de financiación de los PAN y la sostenibilidad de dicha financiación varían de manera significativa, lo que afecta al seguimiento, la supervisión y la rendición de cuentas.
- Muchos gobiernos financian la ejecución de sus PAN basándose en los cambios de las prioridades nacionales y no financian adecuadamente todos los pilares.
- Con frecuencia no existen mecanismos para el seguimiento y el control de la financiación de los PAN, o tales mecanismos son inadecuados.
- Aunque muchos gobiernos elaboran sus presupuestos con perspectiva de género, el enfoque concreto varía, y normalmente no se garantiza una dotación financiera para la ejecución de los PAN.
- No se apoya, reconoce o financia adecuadamente el papel crucial que desempeña la sociedad civil, y en particular las organizaciones, redes y movimientos que defienden los derechos de las mujeres.
- Existe un interés manifiesto en contribuir a financiar un mecanismo de financiación de múltiples partes interesadas para la ejecución de los PAN (una sugerencia que ha quedado recogida en la propuesta relativa al Instrumento de Aceleración Mundial para la Mujer, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria; véase el capítulo 13: *Financiación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad*).

**Establecimiento de marcos sólidos para el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación**

Para conocer los resultados concretos que tienen los PAN en la vida de las mujeres, las niñas y sus comunidades, sería necesario llevar a cabo un seguimiento sistemático y una evaluación periódica del impacto de dichos planes. Un sistema eficaz de seguimiento y evaluación puede ayudar a mejorar las políticas y los programas, fortalecer el compromiso y las asociaciones, fomentar la rendición de cuentas y sentar las bases para realizar inversiones sostenibles[30]. La creación de este sistema debe tener lugar necesariamente en la fase de planificación, junto con un análisis pormenorizado del contexto y una evaluación de los diferentes factores, agentes, riesgos y necesidades. El análisis del contexto sirve para establecer una base de referencia crucial para el seguimiento y la evaluación futuros.

En Burundi, la República Democrática del Congo y Rwanda, por ejemplo, la formulación de los PAN estuvo precedida por una serie de análisis de la situación de partida, en los que se utilizaron datos recabados a nivel comunitario[31]. En Rwanda, dicho análisis reveló que la feminización de la pobreza era uno de los problemas estructurales subyacentes más importantes a los que se enfrentan las mujeres en su vida cotidiana, hasta el punto de impedir la plena aplicación de la resolución 1325. Esta observación proporcionó una base muy importante para la programación post-conflicto, que de ese modo pudo abordar los obstáculos estructurales para el empoderamiento de las mujeres y contribuyó al proceso de transición después del conflicto[32].

Desde 2010 se presta mayor atención al desarrollo de indicadores, parámetros de referencia y metas que ayuden a medir los avances realizados en la ejecución del PAN y mejoren la presentación de informes. Por ejemplo, en 2009, tan solo seis de los 15 PAN (un 40% del total) incluían indicadores de resultados. en 2014, de los 47 PAN examinados, 30 contenían indicadores de seguimiento del progreso (cerca de un 64% del total) y 19 incluían metas cuantificables; todos ellos recogían cuotas relativas a la participación de las mujeres en la prevención de los conflictos, la protección, la gobernanza y la recuperación[33]. Además, la presentación de un informe anual al Parlamento sobre el progreso de la ejecución constituye una buena práctica emergente que podría fortalecerse haciendo pública una versión de dicho informe. En tres países (Liberia, Nigeria y los Estados Unidos), los informes sobre la marcha de los PAN se presentan directamente al Presidente o Presidenta[34].

El papel de la sociedad civil en la recogida de información actualizada sobre la situación de las mujeres afectadas por los conflictos, así como en el mantenimiento del impulso de la ejecución de los PAN, cuenta con un amplio reconocimiento. Aunque la mayoría de los PAN incluyen disposiciones relativas a la participación de la sociedad civil, el nivel de participación directa en el seguimiento y la presentación de informes es variable. Por ejemplo, en países como Austria, Australia, Bélgica, la República Democrática del Congo, Ghana, Liberia, los Países Bajos y los Estados Unidos, la sociedad civil puede elaborar informes paralelos o es invitada a formular observaciones sobre los informes anuales de ejecución, en el marco de los mecanismos de supervisión nacionales. En Australia, esta modalidad de participación se materializa en un informe que la sociedad civil presenta anualmente junto con los informes sobre el progreso del PAN australiano[35]. En Chile, el Gobierno se comprometió recientemente a crear un espacio para entablar un diálogo público con la sociedad civil, a fin de superar las deficiencias existentes en la ejecución de su segundo PAN, puesto en marcha en 2015[36].

"Los PAN, las consultas nacionales y la supervisión [han] ofrecido nuevas oportunidades para la participación de las mujeres en la consolidación de la paz y la prevención de los conflictos, por una parte, y para la protección de las mujeres y las niñas frente a la violencia, por otra."

Representante de la sociedad civil que respondió a la encuesta realizada en el marco del Estudio Mundial. Trabaja en zonas de conflicto de todo el mundo.

## RECOMENDACIONES

### Avanzar más allá de 2015: Propuestas de actuación

**Todos los agentes pertinentes —los Estados Miembros, la sociedad civil, los donantes y los organismos multilaterales— deberían:**

- ✓ Documentar las prácticas óptimas, y promover y adoptar normas mundiales para el diseño, el seguimiento y la ejecución de PAN de elevado impacto y de otras herramientas sobre las mujeres, la paz y la seguridad adaptadas al contexto nacional, aprovechando las lecciones aprendidas, en las esferas siguiente: a) liderazgo y coordinación, b) inclusión y colaboración con la sociedad civil, c) determinación de costos y financiación, d) seguimiento y evaluación, y e) flexibilidad y adaptabilidad de los planes.
- ✓ Fortalecer los mecanismos nacionales y mundiales de presentación de informes sobre el seguimiento de los avances en la elaboración y ejecución de los PAN, con objeto de mejorar la transparencia y facilitar el intercambio de conocimientos y la transferencia de buenas prácticas.

**Los Estados Miembros deberían:**

- ✓ Respaldar e invertir en procesos participativos, mecanismos sociales de rendición de cuentas e iniciativas de localización para vincular los esfuerzos mundiales, nacionales y locales y garantizar que se escuchen las voces de las poblaciones más afectadas y marginadas, y que estas influyan en las respuestas dadas y en el seguimiento de los progresos.
- ✓ Fomentar la capacidad y apoyar el diseño, la financiación, la ejecución y el seguimiento de los PAN en los países afectados por conflictos que carecen de los recursos necesarios para iniciar y mantener el proceso de elaboración y ejecución de un PAN, a través de asociaciones y de la cooperación bilateral y multilateral (incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular y con la sociedad civil).

**Las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Facilitar la creación, por parte del Comité Permanente de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, de una base de datos exhaustiva y accesible que recoja los diferentes planes de acción nacionales a fin de poner en común buenas prácticas, lecciones aprendidas y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
- ✓ Garantizar que la nueva Secretaría General Adjunta para las Crisis y los Conflictos que se ha propuesto crear en el seno de ONU Mujeres incluya un enfoque centrado específicamente en el seguimiento y la presentación de informes sobre los PAN.

## REFERENCIAS


1. Afganistán, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Burundi, Canadá, Chile, Corea, Côte d'Ivoire, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, ex República Yugoslava, Filipinas, Finlandia, Francia, Gambia, Georgia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Indonesia, Iraq, Irlanda, Islandia, Italia, Kirguistán, Liberia, Lituania, Macedonia, Malí, Nepal, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República de Kosovo - resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, Rwanda, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Suecia, Suiza, Tayikistán, Togo y Uganda.
2. Argentina, Bangladesh, Bulgaria, Estado de Palestina, Grecia, Guatemala, Islas Salomón, Japón, Jordania, Kazajstán, Kenya, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Somalia, Sudáfrica, Sudán del Sur, Tailandia y Timor-Leste.
3. Malika Bhandarkar, "*Mapping Progress of WPS Action Plans*" (ONU Mujeres, agosto de 2014).
4. *Ibid*.
5. Puede consultarse un análisis de 11 PAN adoptados entre 2005 y 2009 en Belgin Gumru y Jan Marie Fritz, "*Women, Peace and Security: An Analysis of the National Action Plans Developed in Response to UN Security Council Resolution 1325*", Societies Without Borders 4, n.º 2 (1 de julio de 2009): 209–25. Véase también Sahana Dharmapuri, "*A Survey of UN 1325 National Action Plan Mechanisms for Implementation, Monitoring, Reporting and Evaluation*", documento para el debate (Grupo de trabajo de la sociedad civil de los Estados Unidos sobre las mujeres, la paz y la seguridad, noviembre de 2011).
6. El Instituto para la Seguridad Inclusiva acuñó y desarrolló la expresión "PAN de elevado impacto", y ha elaborado numerosos recursos relacionados con este tema. Para obtener más información sobre los PAN, incluido un curso de capacitación sobre la elaboración de PAN de elevado impacto, véase https://actionplans.inclusivesecurity.org/.
7. Natalia Zakharova, "Las mujeres, la paz y la seguridad: directrices para la implementación nacional", en Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las mujeres, la paz y la seguridad (ONU Mujeres, 2012).
8. *Ibid*., 12.
9. "*Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)*" (Naciones Unidas, International Alert, 2010), 50.
10. *Ibid*., 35-37.
11. Christin Ormhaug, "*OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325*" (Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz (PRIO), Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), septiembre de 2014), 40.
12. "*Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)*", 38.
13. "*Nairobi Symposium: Maximizing Impact of Women, Peace and Security Policies in Africa*" (Nairobi, Kenya: Instituto para la Seguridad Inclusiva, 22 de julio de 2014), 7.
14. "*Implementation of the UN SC Resolution 1325 (2000) in Bosnia and Herzegovina from 2000 to 2015*", documento presentado al Estudio Mundial (Bosnia y Herzegovina, Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados, Agencia de Bosnia y Herzegovina para la Igualdad de Género, 12 de febrero de 2015).
15. "*Implementing Locally, Inspiring Globally: Localization of UNSCR 1325 and 1820*", documento presentado al Estudio Mundial (Global Network of Women Peacebuilders, 2 de marzo de 2015).
16. *Ibid*., 4.
17. "*Beyond 2015 for Women, Peace and Security: CARE International Position on the 15th Anniversary of UNSCR 1325*", documento presentado al Estudio Mundial (CARE International, 2015), 6.
18. "*From Resolution to Reality: Lessons Learned from Afghanistan, Nepal and Uganda on Women's Participation in Peacebuilding and Post-Conflict Governance*" (CARE International, enero de 2010).
19. "*Localization Guideline 2013: National Action Plan on the Implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 & 1820*" (Gobierno del Nepal, Ministerio de la Paz y la Reconstrucción, 20 de febrero de 2013).
20. "*Implementing Locally, Inspiring Globally: Localization of UNSCR 1325 and 1820*", 4.
21. "*National Action Plan on Implementation of United Nations Security Council Resolutions 1325 & 1820: Nepal Mid-Term Monitoring Report*" (Ministerio de la Paz y la Reconstrucción del Gobierno del Nepal, Grupo de Acción del Nepal sobre la resolución 1325, Saathi, octubre de 2014).
22. Bhandarkar, "*Mapping Progress of WPS Action Plans*".
23. "*Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*", 31.
24. "*Planning for Action on Women Peace and Security: National-Level Implementation of Resolution 1325 (2000)*", 45.
25. Aisling Swaine, "*Assessing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*", Yearbook of International Humanitarian Law 12 (diciembre de 2009): 425.
26. Natalie Raaber, "*Financing for the Implementation of National Action Plans on Security Council Resolution 1325: Critical for Advancing Women's Human Rights, Peace and Security*" (Cordaid, Global Network of Women Peacebuilders, octubre de 2014), 27.

27. "*Global Technical Review Meeting: Building Accountability for Implementation of Security Council Resolutions on Women, Peace and Security*" (Glen Cove, Nueva York: ONU Mujeres, 5 de noviembre de 2013), 22.
28. Raaber, "*Financing for the Implementation of National Action Plans on Security Council Resolution 1325: Critical for Advancing Women's Human Rights, Peace and Security*".
29. *Ibid*., 4.
30. "*What Matters Most: Measuring Plans for Inclusive Security*" (Inclusive Security, noviembre de 2014); "*Recommendations for Reviewing and Revising National Action Plans on Women, Peace and Security*", documento presentado al Estudio Mundial (Inclusive Security, septiembre de 2014). Para obtener más información sobre los PAN, incluido un curso de capacitación sobre la elaboración de PAN de elevado impacto, véase https://actionplans.inclusivesecurity.org/.
31. "*Advancing National Action Plans, Regional Action Plans, and Twinning on Women, Peace and Security*", documento de trabajo (Grupo Asesor de la Sociedad Civil a las Naciones Unidas sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, octubre de 2012).
32. Natalie Florea Hudson, "*National and Regional Implementation of Security Council Resolutions on Women, Peace and Security*", documento de antecedentes (ONU Mujeres, 2013).
33. Bhandarkar, "*Mapping Progress of WPS Action Plans*".
34. *Ibid*.
35. Susan Hutchinson, "*Australian Case Study of Civil Society Engagement with Government on the National Action Plan*", documento presentado al Estudio Mundial (WILPF Australia, 30 de marzo de 2015).
36. "Report on the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 in Chile", documento presentado al Estudio Mundial (Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, 2 de marzo de 2015).

# ORGANIZACIONES REGIONALES

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## Resolución 1820

*Insta a los órganos regionales y subregionales apropiados en particular a que examinen la posibilidad de elaborar y aplicar políticas y realizar actividades y tareas de promoción en beneficio de las mujeres y las niñas afectadas por la violencia sexual en los conflictos armados*

## Resolución 1888

*Insta al Secretario General, a los Estados Miembros y a los jefes de las organizaciones regionales a adoptar medidas para aumentar la representación de la mujer en los procesos de mediación y de adopción de decisiones en relación con la solución de conflictos y la consolidación de la paz*

2008

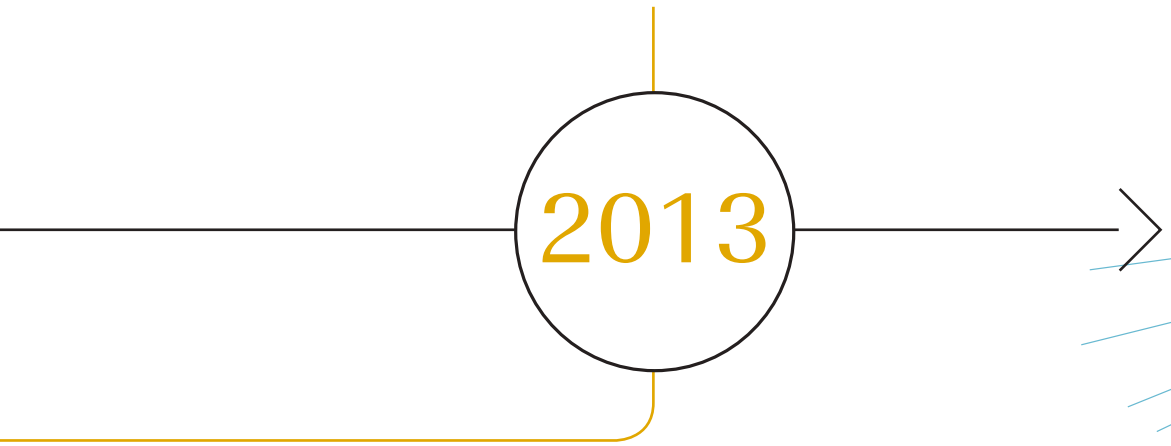
2009

## Resolución 2106

*Reitera la importancia de que, siempre que sea pertinente, la violencia sexual en los conflictos armados se incluya en las actividades de mediación y los acuerdos de cesación del fuego y de paz; solicita al Secretario General, los Estados Miembros y las organizaciones regionales que, cuando proceda, aseguren que los mediadores*

# Resolución 2122

*[A]demás reconoce con preocupación que, si no se produce un cambio significativo en la aplicación, las mujeres y sus perspectivas seguirán estando infrarrepresentadas en la prevención y la solución de conflictos, la protección y la consolidación de la paz en el futuro previsible, y, por lo tanto, alienta a los Estados Miembros, las organizaciones regionales que corresponda y las entidades de las Naciones Unidas [...] a que empiecen a examinar los planes y las metas de aplicación existentes*




*y los enviados [...] traten de las cuestiones relativas a la violencia sexual con las mujeres, la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, y los supervivientes de violencia sexual, entre otros, y asegure que esas preocupaciones se reflejen en disposiciones concretas de los acuerdos de paz, incluidas las relativas a las medidas de seguridad y los mecanismos de justicia de transición*

Desde el año 2000, la magnitud y complejidad de las amenazas mundiales para la seguridad, las crisis y los conflictos en el seno de los Estados, que con frecuencia se extienden más allá de las fronteras nacionales, han conducido cada vez más a la adopción de enfoques regionales en lo que respecta a la gestión de la seguridad, el establecimiento de la paz, la protección y la prevención. La cooperación en la esfera de la paz y la seguridad entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales, como la Unión Africana (UA) y la Unión Europea (UE), se ha intensificado, con una aplicación específica en países como la República Centroafricana, Malí, Somalia y el Sudán, y con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el Afganistán. La adopción del Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación en la República Democrática del Congo y la Región[1] en 2013 por parte de 11 países bajo los auspicios de la UA, la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) y las Naciones Unidas representa un ejemplo concreto de esta intensificación de la cooperación y del establecimiento de nuevas alianzas.

Las consultas regionales organizadas en el marco de este Estudio pusieron de relieve las numerosas formas en que las organizaciones regionales y subregionales han integrado los compromisos mundiales sobre las mujeres, la paz y la seguridad en sus iniciativas en los ámbitos de la seguridad, la respuesta ante las crisis, los derechos humanos y la consolidación de la paz desde el año 2000. Esto incluye la adopción de marcos específicos de política regional, herramientas de seguimiento y planes de acción; el desarrollo de la jurisprudencia sobre los derechos de las mujeres; el nombramiento de representantes de alto nivel para impulsar las actuaciones en el terreno de las mujeres, la paz y la seguridad; una mayor colaboración con las organizaciones de mujeres con el fin de fortalecer los sistemas de alerta temprana; e intervenciones dirigidas a desarrollar los conocimientos técnicos en cuestiones de género dentro de dichas organizaciones regionales. No obstante, el análisis realizado indica que los avances logrados por las citadas iniciativas —y el apoyo que reciben en términos de liderazgo— es muy desigual entre unas regiones y subregiones y otras. Como consecuencia de ello, los resultados sobre el terreno siguen siendo mixtos o excesivamente recientes como para ser evaluados de forma adecuada.

> "¿Cómo se puede fortalecer las instituciones políticas, económicas y sociales de manera que trabajen en armonía para sustituir el legado de conflicto y violencia por un nuevo orden de relaciones inclusivo y más centrado en las personas, que respalde el logro del desarrollo sostenible?"
>
> **Rosa Emilia Salamanca**, oradora principal, durante el debate temático de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulado "Lograr sociedades pacíficas y estables", 24 de abril de 2014

## POLÍTICAS Y PLANES DE ACCIÓN REGIONALES SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

En mayo de 2015, cinco organizaciones —la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)[2], la UE[3], la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)[4], la OTAN[5], y el Foro de las Islas del Pacífico (FIP)[6]— habían adoptado planes de acción regionales (PAR) sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Entre otras iniciativas regionales destacables emprendidas desde 2010 cabe citar las siguientes:

- la elaboración de una estrategia titulada "Protección de las mujeres árabes: Paz y seguridad" por parte de la Liga de los Estados Árabes (que debe complementarse con un plan de acción regional sobre las mujeres, la paz y la seguridad en 2015)[7];
- la adopción de un plan de acción para la aplicación

*La mayor identificación de las organizaciones regionales clave con la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad ha contribuido a un incremento de la adopción de PAN conexos por parte de los Estados Miembros.*

de la resolución 1325 en apoyo al Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación en la República Democrática del Congo (RDC) y la Región;

- la puesta en marcha por parte de la UA de un nuevo gran Programa quinquenal sobre el género, la paz y la seguridad para el período 2015-2020[8].

Las organizaciones regionales han ido perfeccionando cada vez más sus orientaciones sectoriales específicas y sus herramientas de planificación estratégica, que integran los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género, incluso en áreas como la mediación, la reforma del sector de la seguridad, la justicia transicional, la reducción del riesgo de desastres y la lucha contra los extremismos violentos, basándose para ello en los marcos normativos adoptados a escala mundial sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

Las políticas y los planes de acción regionales y subregionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad pueden ser complementarios a los planes de acción nacionales (PAN) y a otras políticas y planes de acción nacionales y regionales sobre los derechos humanos y otras políticas sectoriales conexas, y todos estos instrumentos pueden reforzarse mutuamente. Además, pueden ayudar a promover la paz y la seguridad en el contexto de los conflictos transfronterizos, por ejemplo el seguimiento de los conflictos ganaderos en la región del Cuerno de África; la facilitación del diálogo entre Serbia y Kosovo por parte de la Unión Europea; y los esfuerzos de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) en 2011 que culminaron con el cese de la violencia en la frontera entre Tailandia y Camboya. Este tipo de políticas y planes brindan oportunidades para poner en común los recursos limitados y aprender de las experiencias de países vecinos, a menudo en contextos históricos, culturales o socioeconómicos similares[9].

También pueden posibilitar el acceso a grupos que quizá no puedan hacer oír sus voces a escala nacional debido a problemas o discriminación estructurales, por ejemplo a través de mecanismos como la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, la eficacia de los PAR depende en gran medida de una serie de factores entre los que cabe destacar los siguientes: el compromiso político en el que se sustenta su ejecución; la existencia de un entorno favorable; la participación y fortaleza de la sociedad civil; la disponibilidad de unos recursos financieros, humanos y técnicos adecuados; una ejecución coordinada; y un sistema sólido de seguimiento y evaluación a nivel regional.

En varias regiones, la mayor identificación de las organizaciones regionales clave con la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad ha contribuido a un incremento de la adopción de PAN conexos por parte de los Estados Miembros. Por ejemplo, en el África Occidental, donde los Estados Miembros se comprometieron a elaborar PAN en el plan de acción regional de la CEDEAO, 12 de los 15 países desarrollaron dichos planes durante los tres años siguientes a la adopción del plan regional. En la UE, en mayo de 2015, 17 de los 28 Estados miembros habían elaborado PAN y varios de estos países habían complementado dichos planes con orientaciones sobre políticas adicionales relativas a las mujeres, la paz y la seguridad. En la región de las Islas del Pacífico, el PAR guió la elaboración de planes nacionales en las Islas Salomón y en la región autónoma de Bougainville, en Papua Nueva Guinea. Las organizaciones regionales también pueden desempeñar un papel clave en la detección y puesta en común de lecciones aprendidas y buenas prácticas identificadas en sus Estados miembros. Por ejemplo, la OSCE, en cooperación con el Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz (PRIO), publicó un estudio en el que se analizaban 27 PAN en la región, destacando las buenas prácticas, las carencias y los desafíos[10]. La OSCE, junto con ONU Mujeres y otros asociados y asociadas, también realizó aportaciones durante el proceso de elaboración del PAN que puso en marcha Ucrania en 2015.

## MEJORA DE LA REPRESENTACIÓN DE MUJERES EN LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

La promoción de los derechos humanos, el liderazgo y la participación efectiva de las mujeres es crucial para el cumplimiento de los compromisos mundiales y regionales contraídos por las organizaciones regionales, así como para la contratación y nombramiento

de mujeres para desempeñar puestos de alta responsabilidad.

Los datos muestran una tendencia general al alza en la representación de mujeres en altos cargos de las organizaciones regionales desde 2012[11], si bien la irregular disponibilidad de datos impide un análisis más sólido de dicha tendencia. Además, buena parte de los datos que existen señalan que la representación de mujeres en los principales ámbitos de personal es persistentemente baja. La información proporcionada por la OTAN, por ejemplo, ponía de manifiesto que las mujeres ocupaban seis de los 38 puestos de dirección ejecutiva (un 16% del total) en la sede de la OTAN[12] en diciembre de 2014, y dos sobre un total de siete en las oficinas de país (un 28%). Además, uno de los dos puestos de Representante Especial de la OTAN estaba ocupado por una mujer, lo que situaba la tasa global de mujeres en puestos de liderazgo en un 19%. Sin duda, todavía muy bajo. En el Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (SEAE) las mujeres ocupaban tres de los 28 puestos ejecutivos de la sede de este organismo (un 11%) y 31 de los 135 puestos en las oficinas y misiones de país (un 23%). Pese a que una de los dos mediadores del SEAE en 2014 era mujer, tan solo había una mujer entre los 10 puestos de enviado especial y representante especial (10%)[13].

En el caso de la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico, las mujeres ocupaban cuatro de los siete puestos ejecutivos de la sede (57%), pero la tasa de mujeres entre los representantes especiales o enviados especiales era muy baja, tan solo de un 5% (solo dos de un total de 36)[14]. La Comisión de la UA ha realizado importantes avances en este terreno: no solo ha alcanzado la paridad entre sus Comisionados, sino que, en lo que concierne a la dirección superior, el nombramiento de la Sra. Nkosazana Dlamini-Zuma como presidenta de la Comisión de la UA en 2012 supuso un importante cambio en la representación femenina.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### El fomento de la capacidad en cuestiones de género en la OTAN

Los esfuerzos de la OTAN en la aplicación de la resolución 1325 y de los compromisos conexos sobre las mujeres, la paz y la seguridad han conducido a una notable profundización de los conocimientos especializados y de la capacidad en cuestiones de género dentro de la organización. Un examen realizado en 2012 descubrió que, pese a que se había creado una sólida plataforma normativa, el reto consistía en poner en práctica las políticas correspondientes en toda la organización[15]. Entre otras cosas, el examen recomendó que el análisis de la misión inicial de cualquier comandante se apoyara en la resolución 1325, y que se revisaran las herramientas pertinentes de planificación, presentación de informes y evaluación con el fin de incluir la perspectiva de género.

La Misión Apoyo Decidido, que se llevó a cabo en el Afganistán, representó un avance clave en este contexto. El proceso de planificación de esta misión puso de manifiesto que la integración de la perspectiva de género ha dejado de ser una ocurrencia tardía y ya forma parte del ciclo de planificación en su conjunto, desde la adopción de decisiones políticas hasta la elaboración del plan de operaciones y la generación de fuerzas. La Misión Apoyo Decidido fue también la primera misión en la que los países aliados y asociados pusieron a disposición los conocimientos especializados requeridos en cuestiones de género en todos los niveles, desde el comienzo mismo de la misión[16].

Actualmente existe una red de asesores y asesoras de género y de puntos focales de género entre los elementos civiles y militares de las instituciones de la OTAN y sus mandos sobre el terreno, con resultados satisfactorios. Los puestos de asesores y asesoras en cuestiones de género están plenamente consolidados y contemplados en los presupuestos, y los asesores y asesoras reciben capacitación en el Centro Nórdico para el Género en las Operaciones Militares[17]. En los últimos años se ha realizado asimismo una inversión considerable en el desarrollo y la mejora de la capacitación de género dirigida a todas las categorías del personal, incluida la capacitación previa al despliegue, con objeto de concienciar sobre las responsabilidades que tiene todo el personal de cumplir los compromisos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad así como de desarrollar sus capacidades a tal fin.

Las organizaciones internacionales deben apoyar a las organizaciones locales mediante el fomento de sus capacidades y el refuerzo de su posición internacional, para que puedan desarrollar eficazmente su labor a escala internacional, regional y local.

Representante de la sociedad civil del Iraq que respondió a la encuesta realizada en el marco del Estudio Mundial

## DESARROLLAR LOS CONOCIMIENTOS EN MATERIA DE GÉNERO

La adopción de la resolución 1325 y de los compromisos mundiales conexos sobre las mujeres, la paz y la seguridad ha tenido una influencia tangible en la estructura y el grado de integración de la perspectiva de género de las organizaciones de seguridad regionales. En el seno de la OSCE, representó un impulso adicional a la creación de mecanismos de apoyo como una sección de género en la Secretaría, una dependencia de género dentro de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos y un sistema de puntos focales de género en toda la organización. La inclusión de un asesor o asesora en cuestiones de género desde el inicio mismo del establecimiento de la Misión Especial de Observación de la OSCE en Ucrania tras las crisis de 2014 supuso un notable avance[18]. De manera similar, la UA creó dependencias de género y de protección civil en sus misiones sobre el terreno, por ejemplo en Somalia (AMISOM) y Darfur (UNAMID), e incluyó especialistas de género en los equipos de evaluación de las necesidades en situaciones post-conflicto.

El trabajo de la UE en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad está respaldado por asesores y asesoras de género y por puntos focales de género en diferentes secciones de su sede, así como por el Grupo de trabajo oficioso de la UE sobre la resolución 1325 del Consejo de Seguridad, integrado por representantes de los Estados miembros e instituciones de la UE. En la actualidad, las 16 misiones comunes de política de seguridad y defensa desplegadas por la UE cuentan con un asesor o asesora de género o con un punto focal de género, que, en la mayoría de las misiones, se ocupa también de otras cuestiones conexas, como los derechos humanos de las mujeres[19].

*Se ha designado un número cada vez mayor de enviados y enviadas regionales para coordinar e impulsar las actuaciones. Estos puestos de alto nivel han demostrado que ejercen un impacto real para sus respectivas organizaciones.*

## REPRESENTANTES O ENVIADOS/AS DE ALTO NIVEL SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

El nombramiento de personas específicamente dedicadas a la defensa de los derechos de las mujeres también ha contribuido a fortalecer la colaboración y las asociaciones entre estas organizaciones y las Naciones Unidas, como se ha puesto de manifiesto a través de la adopción de memorandos de entendimiento y de misiones e iniciativas conjuntas. Se ha designado un número cada vez mayor de enviados y enviadas regionales para coordinar e impulsar las actuaciones[20]. Estos puestos de alto nivel han demostrado que ejercen un impacto real para sus respectivas organizaciones. El Secretario General de la OTAN nombró a la primera Representante Especial para las Mujeres, la Paz y la Seguridad en agosto de 2012. Su misión es actuar como máximo punto focal en todos los aspectos de la contribución de la OTAN a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. En la actualidad el puesto se ha convertido en un cargo permanente dentro de la alta dirección de la OTAN, adscrito a la oficina del Secretario General de la organización[21]. En junio de 2015 se debatía sobre la designación de un puesto similar en la UE. Además, en enero de 2014 Bineta Diop fue nombrada primera Enviada Especial de la Presidencia de la Unión Africana para las Mujeres, la Paz y la Seguridad.

## AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD PARA EFECTUAR EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

Desde 2010, las organizaciones regionales y subregionales han intensificado sus esfuerzos para desarrollar sistemas de seguimiento de los avances, evaluación de los resultados e intercambio de buenas prácticas acerca de la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Por ejemplo:

- El Consejo de la UE ha adoptado un conjunto de indicadores para evaluar los progresos de su enfoque integral sobre la aplicación de las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad[22]. A partir de las lecciones aprendidas durante la recopilación de los datos, estos indicadores están siendo revisados con objeto de mejorar su eficacia y sus posibilidades de cuantificación.
- La OTAN incluyó un marco de seguimiento y evaluación con indicadores en su Plan de acción para la aplicación de la política sobre las mujeres, la paz y la seguridad (2014). En el marco de un compromiso más firme con el seguimiento y la

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### El primer año de la Enviada Especial de la UA sobre las mujeres, la paz y la seguridad

> *"Para lograr nuestro objetivo de silenciar las armas de aquí a 2020 es necesario un cambio total de paradigma. Debemos pensar de manera original, innovar, desarrollar la solidaridad, establecer vínculos entre las mujeres, llegar a las y los líderes tradicionales y religiosos, involucrar a nuestros hombres y educar a nuestros niños."*
>
> **Bineta Diop**, Enviada Especial de la Comisión de la Unión Africana sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

Desde su nombramiento en 2014, la Enviada Especial Bineta Diop ha trabajado para promover el fin de la victimización de las mujeres y las niñas y niños durante los conflictos, así como para fomentar la participación de las mujeres en los procesos de establecimiento de la paz y de construcción de los Estados. Durante su primer año de mandato, la Enviada Especial se centró en tratar de entender las realidades de las comunidades afectadas por conflictos. Con el fin de conocer sus puntos de vista, mantuvo contactos directos con dichas comunidades.

También llevó a cabo misiones de solidaridad en la República Centroafricana, Nigeria y Somalia. En Nigeria, su visita dio visibilidad a los esfuerzos de las mujeres nigerianas en su lucha por conseguir la liberación de las niñas de Chibok, y subrayó la importancia de la educación de las niñas frente a los ataques de Boko Haram contra la educación[23]. En la República Centroafricana, la visita conjunta de la Enviada Especial con la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Dra. Phumzile Mlambo-Ngcuka, en mayo de 2014, condujo a la elaboración de un plan de acción conjunto entre las Naciones Unidas y la Unión Africana para respaldar la participación de las mujeres en las elecciones siguientes, la reforma del estado de derecho y los mecanismos de transición.

En marzo de 2014, la Enviada Especial fue designada para formar parte de la Comisión de Investigación de la UA sobre Sudán del Sur. Su participación facilitó una interacción cercana con las mujeres sursudanesas, garantizando que se prestara una atención específica a los delitos cometidos contra ellas durante el conflicto y subrayando la importancia de la implicación de las mujeres en el proceso de paz. En diciembre de 2014, el Consejo de Paz y Seguridad de la UA instó a la Comisión Africana, a través de la coordinación de la Oficina de la Enviada Especial, a formular un Marco continental de resultados con el fin de supervisar el cumplimiento de los compromisos relativos a las mujeres, la paz y la seguridad por parte de los Estados miembros de la UA y de otras partes interesadas pertinentes.

presentación de informes, los países aliados y asociados reciben información semestral sobre los progresos realizados, y el Secretario General de la OTAN tiene la obligación de publicar un informe anual sobre la aplicación de dicha política[24].

- En 2015, la UA inició el desarrollo de un Marco continental de resultados sobre las mujeres, la paz y la seguridad en África. Este marco se basará en los notables avances normativos realizados en todo el continente en los últimos años, e incluirá recomendaciones para mejorar las capacidades institucionales para la recogida de datos desglosados por sexo, sobre todo en entornos frágiles y post-conflicto, incluso a través del despliegue de especialistas en cuestiones de género, el fomento de la capacidad y el desarrollo tecnológico, así como del fortalecimiento de las instituciones estadísticas nacionales[25].

Deberían explorarse nuevas oportunidades para el aprendizaje mutuo y el intercambio de información. Estas podrían incluir mecanismos para la difusión de estadísticas relacionadas con la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad y de otras informaciones recabadas a escala mundial, regional y nacional; y una mayor participación de las personas beneficiarias en el diseño, la ejecución y la evaluación de los proyectos y programas. Una esfera en la que existe escasa disponibilidad de información comparable y que se beneficiaría de una mayor cooperación y de un intercambio de información más intenso es la que concierne a la financiación de las iniciativas regionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Asimismo, es preciso continuar trabajando para involucrar a (y colaborar formalmente con) las líderes locales en cuestiones de paz, a las defensoras y defensores de los derechos humanos de las mujeres y a otras organizaciones de la sociedad civil en el trabajo de las organizaciones regionales. Esta implicación y colaboración pueden contribuir notablemente al fortalecimiento de los esfuerzos regionales y nacionales de aplicación de la agenda mundial sobre las mujeres, la paz y la seguridad, así como al seguimiento de dicha aplicación.

## RECOMENDACIONES

### Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

**Los Estados Miembros deberían:**

- ✓ Garantizar una financiación adecuada y voluntad política para aplicar efectivamente las políticas y los planes de acción regionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad, así como otras políticas, estrategias y planes de acción sectoriales interrelacionados.
- ✓ Respaldar y financiar la asistencia y la participación real de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones a escala regional.

**Las organizaciones regionales deberían:**

- ✓ Designar mujeres y representantes de alto nivel en materia de paz y seguridad para impulsar la implementación a nivel regional, a partir de la experiencia de la Unión Africana (UA) y la OTAN.
- ✓ Crear canales para que las mujeres líderes y las organizaciones de la sociedad civil contribuyan sistemáticamente a la prevención de los conflictos y al trabajo de consolidación de la paz de las organizaciones regionales, incluso mediante el establecimiento de órganos consultivos regionales integrados por las líderes en cuestiones de paz.
- ✓ Fomentar la capacidad regional para llevar a cabo el seguimiento y la presentación de informes sobre los avances en la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.
- ✓ Incrementar la interacción y la colaboración con los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos a fin de garantizar la plena consideración de los derechos humanos de las mujeres, un componente fundamental de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.
- ✓ Establecer una red de asesores y asesoras, así como de puntos focales, sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos de las mujeres, con objeto de transversalizar la perspectiva de género en todos los flujos de trabajo.

**Las organizaciones regionales y las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Colaborar para crear vías para el aprendizaje mutuo y el intercambio de información sobre las prioridades y preocupaciones sensibles al género relativas a la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, incluso mediante la integración de dichas cuestiones en los diálogos conjuntos y en las reuniones intergubernamentales sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en las esferas del establecimiento de la paz, la diplomacia preventiva, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz, como las reuniones que se celebran regularmente entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la UA y la UE.

## REFERENCIAS


1. "*A Framework of Hope: The Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region*" (Oficina de la Enviada Especial del Secretario General para la Región de los Grandes Lagos de África, 2013).
2. El primer plan de acción de la CEDEAO para la aplicación de las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se adoptó en Dakar (Senegal) en septiembre de 2010, durante la celebración del 10º aniversario de la resolución 1325 (2000).
3. En 2008, la UE adoptó el "Enfoque integral sobre la aplicación por parte de la UE de las resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres y la paz y la seguridad", que se complementó en 2010 con un conjunto de indicadores que sustentan la presentación de informes sobre la aplicación.
4. El PAR de la IGAD para la aplicación de las resoluciones 1325 (2000) y 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el período 2011-2015 fue uno de los principales resultados de la Conferencia de la IGAD sobre las Mujeres y la Paz, celebrada entre el 26 y el 29 de abril de 2011 en Addis Abeba (Etiopía).
5. En 2014 se elaboraron una política y un plan de acción revisados de la OTAN sobre las mujeres, la paz y la seguridad, en colaboración con los socios de la OTAN en el Consejo de la Asociación Euroatlántica (CAE) y con el Afganistán, Australia, el Japón, Jordania y los Emiratos Árabes Unidos. También participó Nueva Zelandia en calidad de país asociado. Las 50 naciones han suscrito la política y el plan de acción mencionados.
6. El Plan de acción regional del Pacífico sobre las mujeres, la paz y la seguridad, adoptado en 2012, engloba el período 2012-2015. Se constituyó un grupo de referencia del Foro de las Islas del Pacífico encargado de realizar labores de supervisión, y se obtuvo financiación inicial de Australia para apoyar su aplicación.
7. "*The Arab Region Report on the Implementation of the UNSCR 1325 and The Regional Strategy on Protecting Women in the Arab Region*" (Liga de los Estados Árabes, junio de 2015).
8. "*African Union Launches Five-Year Gender Peace and Security Programme 2015-2020*", Departamento de Paz y Seguridad de la Unión Africana, 2 de junio de 2014, http://www.peaceau.org/en/article/african-union-launches-five-year-gender-peace-and-security-programme-2015-2020.
9. "*Advancing National Action Plans, Regional Action Plans, and Twinning on Women, Peace and Security*", documento de trabajo (Grupo Asesor de la Sociedad Civil a las Naciones Unidas sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, octubre de 2012).
10. Christin Ormhaug, "*OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325*" (Instituto Internacional de Oslo para la Investigación de la Paz (PRIO), Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), septiembre de 2014).
11. Véase, por ejemplo, el "Informe del Secretario General: las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2014/693 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de septiembre de 2014).
12. Esto engloba el personal internacional de la sede de la OTAN, salvo el personal y las delegaciones militares internacionales.
13. "*European Union - Input to the Global Study on Women, Peace and Security*" (Unión Europea, marzo de 2015).
14. "*Pacific Islands Forum Secretariat Input for Global Study on the Implementation of UNSCR 1325 - Annex II - Indicator Reporting Template*" (Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico, 2015).
15. "*Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-Led Operations and Missions*" (OTAN, Centro Nórdico para el Género en las Operaciones Militares, Organismo Sueco de Investigaciones de Defensa (FOI), 2013).
16. "*Submission of NATO to the Global Study*" (Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 23 de marzo de 2015), 4.
17. *Ibid*., 10.
18. Ormhaug, "*OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325*".
19. "*European Union - Input to the Global Study on Women, Peace and Security*", 13.
20. Estos nombramientos se reproducen a escala nacional; los embajadores y embajadoras en países como los Estados Unidos, Australia y Suecia trabajan como defensores y defensoras de la igualdad de género.
21. "*Submission of NATO to the Global Study*", 5. Tras la diplomática noruega Mari Skåre, la diplomática neerlandesa Marriët Schuurman fue nombrada Representante Especial del Secretario General de la OTAN para las mujeres, la paz y la seguridad en octubre de 2014.
22. Puede consultarse una lista completa de indicadores en "*Indicators for the Comprehensive Approach to the EU Implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on Women*", 14 de julio de 2010. Los datos se recopilan y notifican con frecuencia semestral, aunque la disponibilidad sigue siendo reducida en el caso de algunos de los indicadores.
23. "*Report of the Special Envoy on Women, Peace and Security of the Chairperson of the African Union Commission*" (Comisión de la Unión Africana, 30 de enero de 2014).
24. "*Submission of NATO to the Global Study*", 4.
25. "*Towards a Continental Results Framework on Women, Peace and Security in Africa*", recomendaciones del evento de alto nivel paralelo al 59º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (sala de conferencias n.º 11 de la Sede de las Naciones Unidas: Oficina del Asesor Especial sobre África (OAEA), Unión Africana (UA), Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas (DIP), ONU Mujeres, Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, Femmes Africa Solidarité (FAS), 10 de marzo de 2015).

# LAS NACIONES UNIDAS

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## Resolución 1325

*Insta también al Secretario General a que trate de ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los derechos humanos y a tareas humanitarias*

## Resolución 1888

*Expresa su intención de asegurar que las resoluciones en que se establezcan o prorroguen mandatos de mantenimiento de la paz contengan disposiciones, según corresponda, sobre la prevención de la violencia sexual y la respuesta que deba darse a esa violencia, que impongan además la obligación de presentar al Consejo informes al respecto*

2000 — 2008 — 2009

## Resolución 1820

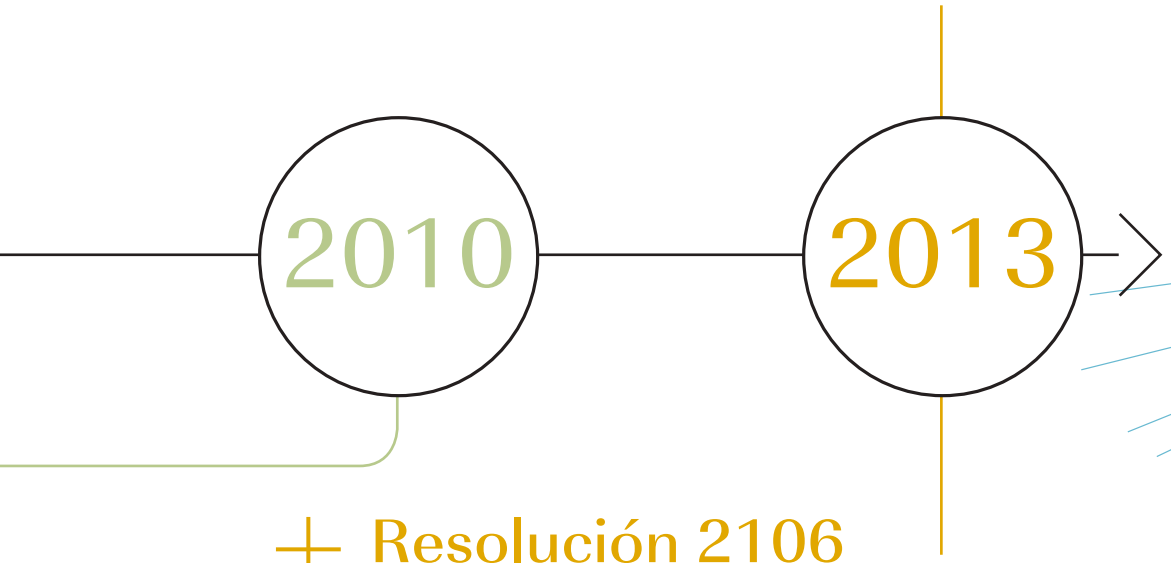
*[P]ide al Secretario General que, cuando proceda, aliente el diálogo entre funcionarios apropiados de las Naciones Unidas y las partes en conflicto a fin de hacer frente a esta cuestión (la violencia sexual) en el contexto más amplio de la solución de los conflictos, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las opiniones expresadas por las mujeres de las comunidades locales afectadas*

## Resolución 1960

*Solicita al Secretario General que siga de cerca y vigile el cumplimiento de estos compromisos por las partes en conflictos armados sometidos al examen del Consejo de Seguridad que perpetren actos sistemáticos de violación y otras formas de violencia sexual, y que le presente información actualizada en los informes y las exposiciones informativas pertinentes*

## Resolución 2122

*Solicita al Secretario General que fortalezca los conocimientos de las delegaciones negociadoras en conversaciones de paz y los miembros de los equipos de apoyo a la mediación sobre las dimensiones de género de la consolidación de la paz poniendo a disposición de todos los equipos de mediación de las Naciones Unidas conocimientos especializados y expertos en materia de género*




## Resolución 2106

*Reconoce el papel bien diferenciado que desempeñan los asesores en cuestiones de género para asegurar que todos los elementos de las misiones incorporen las perspectivas de género en las políticas, la planificación y la aplicación; exhorta al Secretario General a que siga destinando a asesores en cuestiones de género a las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y políticas, así como a las operaciones humanitarias, y a que asegure que todo el personal de mantenimiento de la paz y civil pertinente tenga una capacitación amplia en cuestiones de género*

Es posible que el progreso más visible realizado en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad a lo largo de los últimos 15 años haya sido el reconocimiento prácticamente universal del papel crucial que desempeñan las mujeres en la prevención y respuesta a los conflictos y en la consolidación de la paz. Este cambio queda patente por la ampliación del marco normativo del Consejo de Seguridad, la integración de estas normas en el trabajo de otros órganos de las Naciones Unidas, la creación acelerada de planes de acción nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad y la mención de estos compromisos en las declaraciones de los delegados y delegadas de los Estados Miembros durante las deliberaciones y debates. Por citar solo un ejemplo de ello, cuando en enero de 2014 el Consejo de Seguridad convocó una reunión de la fórmula Arria para conocer los puntos de vista de las mujeres sirias sobre el conflicto de su país —una convocatoria que habría sido muy poco probable hace tan solo cinco años—, la mayoría de los miembros del Consejo estuvieron representados por embajadores y embajadoras, y cada uno de ellos y ellas parecía leer un guión, reiterando la necesidad de un proceso inclusivo y señalando la importancia de la participación de las mujeres. Si bien un incremento en el volumen de normas, políticas y retórica no puede lograr por sí mismo un cambio con las repercusiones necesarias sobre el terreno en los países afectados por conflictos, permite establecer un marco para exigir responsabilidades a las y los agentes clave y evaluar sus acciones de cara al cumplimiento de sus propios compromisos y discursos.

Las Naciones Unidas, como organismo responsable del establecimiento de estas normas mundiales, tiene un deber particular de garantizar su plena aplicación en sus propias iniciativas y de proporcionar un modelo de liderazgo a otras instituciones. En consonancia con lo anterior, las Naciones Unidas han ido integrando progresivamente sus compromisos sobre la igualdad de género, los derechos humanos de las mujeres y el empoderamiento en las políticas, orientaciones, capacitación, seguimiento e informes de la Organización. Cada vez son más las entidades que recurren a especialistas con conocimientos técnicos en cuestiones de género para reforzar su trabajo. En la Sede se ha impulsado el desarrollo de marcos comunes dirigidos a supervisar el trabajo de las Naciones Unidas en esta área y a mejorar la rendición de cuentas. Además, al máximo nivel actualmente se presta mayor atención a la mejora del equilibrio de género de la plantilla de las Naciones Unidas, incluso en puestos de liderazgo.

> "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."
>
> **Ban Ki-moon**,
> Secretario General de las Naciones Unidas

**Pese a estos avances, las consultas celebradas a escala mundial de cara a la elaboración de este Estudio revelaron que todavía existe la percepción de que se está haciendo muy poco en este sentido, y de que el impacto sobre el terreno es limitado.** Las personas consultadas compartían la visión de que las expectativas con respecto al progreso de las Naciones Unidas en la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad son considerablemente superiores a los resultados logrados hasta la fecha. En una encuesta mundial dirigida a la sociedad civil realizada como contribución a este Estudio y al Examen de Alto Nivel de 2015[1], algo más de la mitad de las personas encuestadas indicaron que las Naciones Unidas trabaja en exceso con las organizaciones de mayor tamaño y no lo suficiente con las de base, y que sus procesos son demasiado lentos y burocráticos. Además, casi un tercio de las personas encuestadas percibían como un desafío crucial la falta de coordinación sobre el terreno entre las entidades de las Naciones Unidas y los países donantes. Estos puntos de vista, aportados por quienes deberían ser los beneficiarios y beneficiarias de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, señalan la necesidad de redoblar los esfuerzos para integrar las cuestiones de género y la participación de la mujer en todas las esferas de las iniciativas de paz y seguridad de las Naciones Unidas. Deberían buscarse formas nuevas e innovadoras de trabajar que den prioridad a los

resultados, aborden los obstáculos específicos que dificultan la participación de la mujer, utilicen más eficazmente las capacidades y los recursos existentes, amplíen las inversiones y demuestren un liderazgo más eficaz por parte de la dirección superior para que las Naciones Unidas estén a la altura de las expectativas y garantizar que estén preparadas para cumplir con su agenda en el contexto actual.

En este capítulo se analizan tres áreas diferentes pero interconectadas en las que el sistema de las Naciones Unidas debe esforzarse especialmente por acelerar la aplicación efectiva de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad: la mejora de la rendición de cuentas, la coordinación y la coherencia en todo el sistema; el aumento de la representación y el liderazgo de las mujeres, tanto en la Sede como sobre el terreno; y el fortalecimiento de la estructura de género de las Naciones Unidas.

## MEJORA DE LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO DE LOS PROGRESOS Y COORDINACIÓN DE LAS ACTUACIONES

En octubre de 2010, en una reunión ministerial del Consejo de Seguridad, el Secretario General se comprometió a desarrollar un enfoque más exhaustivo y cuantificable con respecto a la aplicación de la resolución 1325 (2000) en el sistema de las Naciones Unidas. Dicho compromiso respondía a un llamamiento mundial a mejorar la rendición de cuentas y la acción[2]. Desde entonces se ha puesto en marcha una serie de iniciativas clave, como el Plan de Acción de Siete Puntos del Secretario General para la Consolidación de la Paz con una Perspectiva de Género, el establecimiento de indicadores para supervisar la aplicación de la resolución 1325 y el marco estratégico de resultados sobre las mujeres, la paz y la seguridad de las Naciones Unidas. Todas ellas están estrechamente interrelacionadas.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Los marcos de supervisión y rendición de cuentas de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad

El Plan de Acción de Siete Puntos del Secretario General para la Consolidación de la Paz con una Perspectiva de Género[3] establece el conjunto de metas más tangible hasta la fecha en las siguientes áreas: la mediación, la planificación y financiación post-conflicto, la gobernanza, el estado de derecho y la recuperación económica de las mujeres. Cabe destacar que, en la esfera de la financiación, el Secretario General se comprometió a que el sistema de las Naciones Unidas destine al menos un 15% de los fondos que gestiona la Organización en apoyo a la consolidación de la paz a proyectos que tengan como principal objetivo dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres, promover la igualdad de género o empoderar a las mujeres. El plan de acción recibió la adhesión del Comité de Políticas de las Naciones Unidas, que incluyó la aplicación de dicho plan entre sus prioridades para su segundo mandato. En septiembre de 2013, 12 equipos de las Naciones Unidas en los países se habían ofrecido voluntarios para encabezar la aplicación del plan[4]. Se elaboró el conjunto mundial de indicadores para supervisar la aplicación de la resolución 1325 a petición del Consejo de Seguridad[5], y se presentó en octubre de 2010 como anexo al informe anual del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad[6]. Dicho conjunto incluye 26 indicadores[7]. Varios Estados Miembros y organizaciones regionales han adaptado diversos indicadores para que den respuesta a sus necesidades nacionales o regionales y los han incluido en sus propios marcos de supervisión, incluso en sus planes de acción sobre las mujeres, la paz y la seguridad[8].

Con el fin de ofrecer orientaciones adicionales de cara a la aplicación de la resolución 1325 por parte de las propias Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad solicitó el desarrollo de un marco estratégico[9]. De ahí nació el marco estratégico de resultados (MER) de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad[10]. El MER mide los progresos realizados por las entidades de las Naciones Unidas en varias áreas funcionales, entre las que figuran las siguientes: especialización de género y equilibrio de género; planificación y financiación; promoción de la participación, la seguridad y los derechos de las mujeres; seguimiento y elaboración de informes; y mecanismos consultivos con líderes femeninas y con grupos de mujeres[11].

Cada uno de estos marcos de rendición de cuentas de las Naciones Unidas ha contribuido a mejorar la calidad de la información sobre el progreso, las tendencias de la aplicación y las buenas prácticas en diversas esferas[12]. Asimismo, estos marcos han arrojado luz sobre las áreas en las que se aprecia un estancamiento o una regresión, como la representación de las mujeres en puestos de gestión en el sistema de las Naciones Unidas, la financiación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad y las debilidades de la estructura de género de las Naciones Unidas.

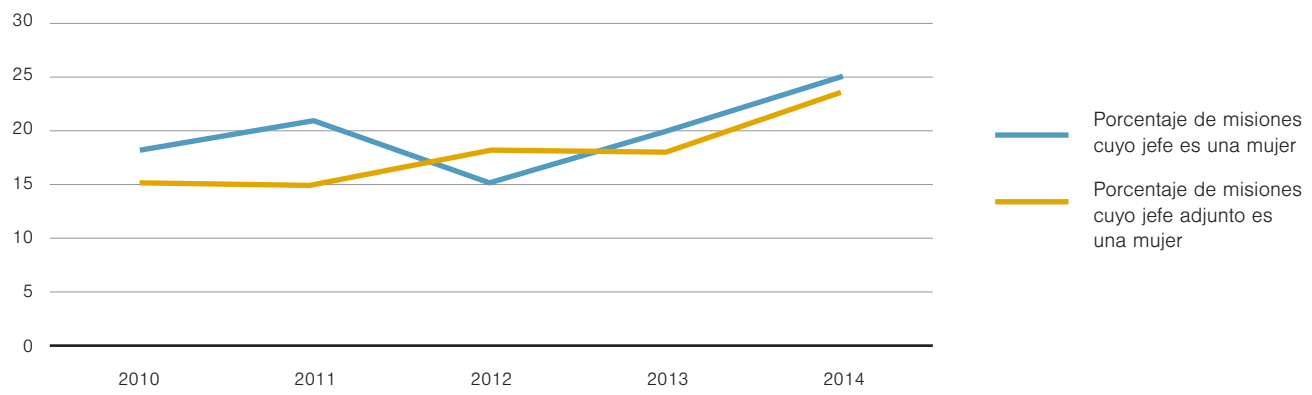
Una evaluación interna de los marcos de supervisión anteriormente citados analizó cómo se podrían utilizar sus conclusiones para aportar información de cara a lograr un cambio en las políticas, la planificación, la asignación de recursos y la programación[13]. Entre los principales hallazgos figuran la limitada utilidad de los marcos con fines de rendición de cuentas y promoción, debido a la existencia de tres marcos de las Naciones Unidas diferentes, aunque relacionados, sobre el mismo tema. Además, varias de las metas e indicadores asociados a dichos marcos son complejos y, en su diseño actual, imposibles de cuantificar. Hasta el momento, el progreso resulta visible sobre todo en entidades que han recibido apoyo de la alta dirección y que han conseguido integrar los compromisos contraídos por el conjunto del sistema en marcos y herramientas específicamente adaptados a ellas[14]. La armonización de los diferentes marcos, el perfeccionamiento de los diversos indicadores y metas, la separación de los indicadores de progreso de los de resultados y la garantía de contar con el apoyo político necesario de todas las entidades responsables y de la alta dirección de las Naciones Unidas marcarían una diferencia significativa en la implementación.

## GARANTIZAR QUE LAS NACIONES UNIDAS LIDEREN CON EL EJEMPLO: REPRESENTACIÓN Y LIDERAZGO

### Representación de mujeres entre el personal de las Naciones Unidas

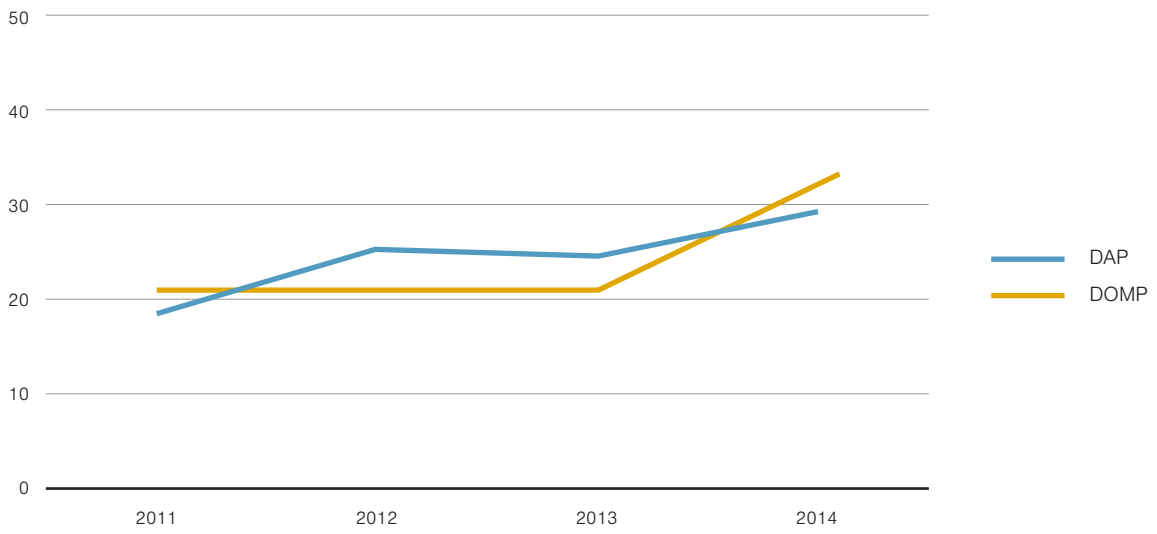
En 1987, Dame Margaret Anstee se convirtió en la primera mujer en ser nombrada Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas (SGA), 42 años después del nacimiento de la Organización[15]. Desde entonces ha habido más mujeres que han sido designadas para desempeñar puestos de alta dirección, principalmente como jefas de misión. En el último decenio las cifras han aumentado de forma destacada, gracias al compromiso del Secretario General con esta cuestión. La proporción de misiones de mantenimiento de la paz y de misiones políticas especiales encabezadas por mujeres ha fluctuado desde 2011, con unas tasas que oscilan entre el 15% y el 25%[16]. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz marcó la cota máxima en mayo de 2010, con casi un 40% de misiones de mantenimiento de la paz lideradas por mujeres. También se ha producido una tendencia positiva en el número de mujeres que desempeñan el puesto de jefas adjuntas: en 2011, tan solo un 15% de las misiones sobre el terreno contaban con una mujer en dicho puesto; en 2014, esta proporción alcanzaba un 24%, si bien posteriormente volvió a descender hasta situarse en un 19% en enero de 2015. Todavía queda un largo camino por delante para lograr la paridad de género (un objetivo que en principio se había establecido para 2015) en los puestos de representantes especiales y enviados y enviadas especiales[17], y el ritmo general de progreso en todos los niveles de la plantilla de las Naciones Unidas ha seguido siendo lento.

**Misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales cuyo jefe o jefe adjunto es una mujer[18]**



En las misiones de mantenimiento de la paz, el porcentaje de puestos de gestión (categorías P5 a D2) ocupados por mujeres aumentó, pasando del 21% que se registraba entre 2011 y 2013 hasta un 33,4% en 2014[19]. De forma similar, en las misiones políticas especiales, las tasas crecieron de un 18% a un 29% por ciento entre 2011 y 2014. Aunque la tendencia ascendente es positiva, el ritmo de crecimiento podría ser mayor. Por ejemplo, el ONUSIDA puso en marcha su Plan de Acción sobre el Género poniendo el acento en la rendición de cuentas y el desarrollo profesional, lo que dio lugar a un incremento de un 8% en la representación de mujeres en la categoría P5 y a un aumento de casi un 50% en el número de jefas de oficinas de país en tan solo un año, entre 2013 y 2014.

**Porcentaje de mujeres en puestos de las categorías P5 a D2 en misiones de mantenimiento de la paz y en misiones políticas especiales[20]**

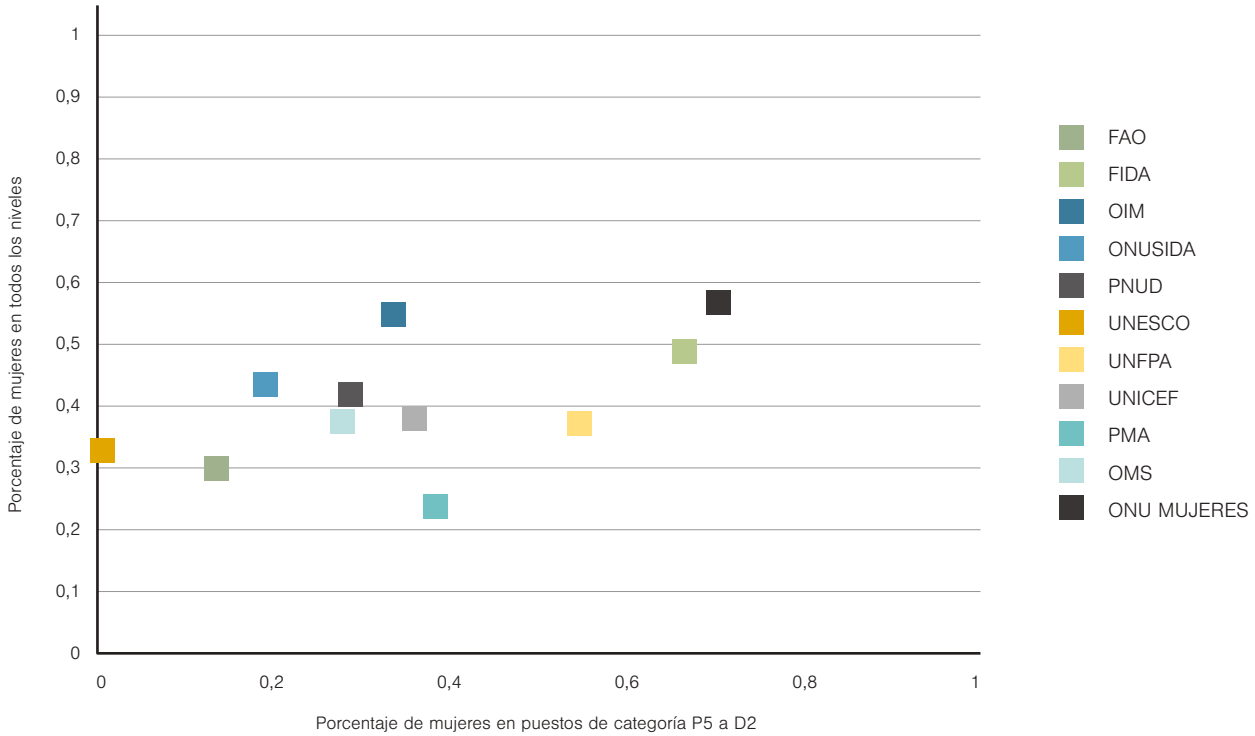



En otras entidades de las Naciones Unidas que trabajan en países en situaciones de conflicto y post-conflicto[21], el porcentaje de mujeres en puestos de gestión varía de manera significativa. Hay entidades, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) el UNFPA u ONU Mujeres que incluso sobrepasan la paridad de género, mientras que en otros, como la UNESCO, la FAO o el ONUSIDA, los porcentajes se sitúan por debajo del 20%[22]. Es destacable que el equilibrio de género de la Secretaría en contextos de conflicto y post-conflicto sobre el terreno es notablemente inferior al de otras grandes entidades de las Naciones Unidas como el ACNUR, el PMA, el UNICEF, el UNFPA y el PNUD, y tampoco está al nivel de la OTAN, el Banco Mundial, la Unión Europea o la OIM en cuanto al porcentaje global de mujeres que trabajan en destinos de conflicto o post-conflicto.

El PNUD y el ONUSIDA registraban elevados niveles de equilibrio de género, con unas tasas de representación femenina superiores al 40%[23]. Sin embargo, en ambas organizaciones el mayor número de mujeres se concentraba en los puestos de nivel inferior; en el ONUSIDA, la representación femenina en puestos de dirección se situaba tan solo en un 18%. Estos resultados son extrapolables a la mayoría de las organizaciones que presentaron datos al respecto en 2014: los índices de representación de mujeres eran mayores en las categorías profesionales más bajas (P4 o inferior), salvo en el FIDA, el UNFPA, el PMA y ONU Mujeres, donde la proporción de mujeres que ocupaban puestos de gestión era mayor que en el conjunto de la organización. Las únicas dos entidades que notificaron unas tasas de paridad o más allá de la paridad en cuanto a la representación femenina en todos los niveles fueron la OIM y ONU Mujeres.

No obstante, el hecho de que el equilibrio de género se incline en la otra dirección (es decir, "más allá de la paridad") también puede resultar problemático, sobre todo cuando está relacionado con personas que trabajan específicamente en el ámbito del género. Si las únicas que trabajan en cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad son mujeres, se envía una señal incorrecta de que esta agenda solamente afecta y es responsabilidad de la mitad de la población, en lugar de un problema que concierne tanto a los hombres como a las mujeres. Tal como ha señalado el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, "[p]redomina la idea errónea de que las mujeres y la paz y la seguridad son una "cuestión de la mujer" que solo ella puede abordar, en lugar de entenderse como una cuestión relacionada con la paz y la seguridad que afecta a hombres y mujeres y a la sociedad en su conjunto"[24].

**Porcentaje de mujeres en puestos de alta dirección y en el total de puestos en 2014 (únicamente en las oficinas ubicadas en países en conflicto y post-conflicto)[25]**




En comparación con la situación existente hasta 2010, ha aumentado el número de mujeres que desempeñan funciones clave relacionadas con los buenos oficios del Secretario General, incluso en puestos de Enviadas Especiales, Asesoras o Coordinadoras. Sin embargo, en mayo de 2015, tan solo había cuatro mujeres desempeñando activamente estas funciones en el conjunto de las regiones[26]. También se observan deficiencias en cuanto a la representación de mujeres en los puestos de alta dirección entre los equipos de las Naciones Unidas en los países. En mayo de 2015 había 53 mujeres (un 39%) sobre un total de 136 Coordinadores Residentes responsables de los equipos de las Naciones Unidas en los países. Sin embargo, esta proporción era significativamente menor en los contextos de conflicto y post-conflicto. De los 33 países y territorios examinados[27], 31 contaban con equipos de las Naciones Unidas liderados por Coordinadores o Coordinadoras Residentes; de ellos, solamente seis (un 19%) eran mujeres.

De igual modo, cabe señalar que, si bien hay casi 7.000 civiles internacionales trabajando en misiones sobre el terreno (de mantenimiento de la paz o políticas), menos de un 30% son mujeres, y estas ocupan solamente un 20% del total de puestos de alta dirección[28]. Entre el personal nacional, que representa un porcentaje aún mayor de la plantilla que trabaja en las misiones, el porcentaje de mujeres es de tan solo un 17%. Pero resulta aún más preocupante el hecho de que las encuestas realizadas revelan que el personal de la Secretaría, tanto en las misiones sobre el terreno como en la Sede, sigue otorgando escaso valor al equilibrio de género en el lugar de trabajo[29].

Se espera que estos bajos porcentajes, sobre todo en la alta dirección, disminuyan todavía más en el futuro próximo debido a la mayor tasa de deserción de las mujeres, la reducción de los efectivos o el cierre de algunas de las misiones que presentan un mayor equilibrio de género y la inminente jubilación de muchas mujeres en la categoría P5[30]. Los mayores problemas afectan a las categorías comprendidas entre la P5 y la D2, donde el proceso está regulado por el sistema de selección de personal y no por el proceso de designación del Secretario General, que, por el contrario, muestra un progreso significativo.

En 2015, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas señaló que el Secretario General debería continuar designando un mayor número de mujeres para desempeñar puestos de alta dirección en las misiones, procedentes tanto de dentro de la Organización como de fuera de ella, y apoyar la promoción de las mujeres que trabajan en la Organización a funciones de alta dirección, incluso a través de programas de tutoría y de la contratación de nuevo personal femenino. El Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de las Naciones Unidas, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos y la Coordinadora de las Cuestiones Relativas a la Mujer de las Naciones Unidas, así como otras entidades competentes, han identificado diversas opciones para acelerar los avances en este terreno, como el requisito de preseleccionar como mínimo a una candidata; la creación de una "bolsa de talento" para la contratación, promoción y retención de altas directivas; y la realización de investigaciones en profundidad sobre las barreras a las que se enfrentan las mujeres. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos ha introducido una ficha de autovigilancia que exige a las misiones una reducción de un 50% de la brecha que les separa actualmente de la paridad[31]. Además, el Secretario General se ha comprometido a publicar directrices periódicas para los jefes y jefas de departamentos, con el fin de recordarles sus metas en lo que concierne al equilibrio de género[32].

*Aunque hay casi 7.000 civiles internacionales implicados en misiones sobre el terreno (en misiones de establecimiento de la paz y misiones políticas), el porcentaje de mujeres no llega al 30%, y tan solo al 20% si nos referimos a puestos de alta dirección.*

Es necesario respaldar y aplicar dichas medidas, además de las que recomienda este estudio y que se enumeran más adelante.

Un aspecto importante es que las pruebas disponibles sugieren que las elevadas tasas de representación de las mujeres en las categorías inferiores no se traducen necesariamente en una alta representación en los puestos con responsabilidad decisoria, a menos que se desarrollen y apliquen constantemente iniciativas dirigidas a apoyar la retención, la contratación y la promoción. En algunas partes del sistema, la representación de mujeres ha permanecido en niveles estáticos, con incrementos inapreciables[33].

Aunque es importante reconocer las dificultades a las que se enfrentan las organizaciones para alcanzar el equilibrio de género, las Naciones Unidas deben asumir un papel de liderazgo y marcar el camino para el logro de este objetivo fundamental, sobre todo si se tiene en cuenta que la Organización pide a otros agentes y a los Estados Miembros que den pasos firmes en pos de la igualdad de género. En el contexto del 20º aniversario de la adopción de la Plataforma y Plan de Acción de Beijing, se hizo un nuevo llamamiento para conseguir la paridad en el sistema de las Naciones Unidas de aquí a 2030[34].

**Liderazgo**

La apropiación y el cumplimiento de los compromisos sobre las mujeres, la paz y la seguridad requieren liderazgo desde los más altos niveles. Una de las lecciones más importantes aprendidas durante la

ejecución del Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU SWAP) es que el éxito se basa en gran medida en la dedicación del personal directivo superior a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y al compromiso constante y el mensaje claro del personal directivo superior para "establecer la pauta en la cúpula"[35]. En particular, un liderazgo comprometido en las operaciones y oficinas de las Naciones Unidas sobre el terreno que reconozca la importancia de abordar la cuestión de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, y que respalde con entusiasmo la participación de las mujeres, envía una clara señal acerca de la legitimidad de este asunto, da confianza a las organizaciones de mujeres y mejora la credibilidad de las y los especialistas en cuestiones de género que trabajan en todos los niveles.

Para lograr este objetivo, es preciso incluir estos objetivos y expectativas de forma sistemática en todos los mandatos clave, instrucciones, orientaciones operativas, términos de referencia y pactos con el personal directivo superior, así como en las evaluaciones del desempeño del personal de alta dirección. Estos objetivos no solo deben formar parte de lo que se espera de los líderes de las Naciones Unidas, sino que además, quienes no se comporten de forma acorde con ellos deberán rendir cuentas, en lugar de ser simplemente reubicados o reubicadas en otros puestos de alta dirección o, lo que es peor, ascendidos o ascendidas.

*Estos objetivos no solo deben formar parte de lo que se espera de los líderes de las Naciones Unidas, sino que además, quienes no se comporten de forma acorde con ellos deberán rendir cuentas, en lugar de ser simplemente reubicados o reubicadas en otros puestos de alta dirección o, lo que es peor, ascendidos o ascendidas.*

A modo de ejemplo, la resolución 2122 solicitó a los Enviados y Enviadas Especiales y a los y las Representantes Especiales del Secretario General en las misiones de las Naciones Unidas, desde una fase temprana de su despliegue, que celebraran consultas periódicas con las organizaciones de mujeres y con las líderes, incluidos los grupos de mujeres excluidas desde el punto de vista social o económico, y que informaran al Consejo sobre estas y otras medidas adoptadas en cumplimiento de su mandato sobre las mujeres, la paz y la seguridad[36]. El mandato de los y las Representantes Especiales y Enviados/as Especiales del Secretario General debería incluir alguna cláusula relativa a este compromiso, y el Consejo de Seguridad debería formular con mayor regularidad preguntas a las personas encargadas de informar sobre una determinada situación (véase el capítulo 11: *El Consejo de Seguridad*).

En consonancia con esta recomendación, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas solicitó que en los pactos alcanzados entre el Consejo de Seguridad y los jefes y jefas de las misiones se especifiquen tres indicadores de desempeño relacionados con el género: el compromiso de promover la transversalización del género en todas las tareas encomendadas; el compromiso de alentar a las y los líderes nacionales a identificarse con la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad; y el compromiso de incrementar la paridad de género entre el personal[37]. No obstante, estas metas resultan vagas y, en su redacción actual, imposibles de cuantificar. Es preciso perfeccionar su enunciado y será necesario alcanzar un acuerdo sobre las definiciones específicas de estos parámetros con el fin de garantizar que se pueda evaluar con precisión el desempeño de los jefes y jefas de misión.

Por último, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas señaló que todos los informes y documentos informativos que se presenten al Consejo de Seguridad deberían incluir los efectos diferenciados que ejercen los conflictos sobre las mujeres y las niñas, así como un análisis de los éxitos, los retos, los fracasos y las recomendaciones para abordar los déficits en la aplicación en esta área[38]. Los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas, sobre todo en países afectados por conflictos, deberían incluir también la cuestión relativa a las mujeres, la paz y la seguridad entre las esferas prioritarias de sus mandatos.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

**Liderar con el ejemplo en la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad**

En marzo de 2013, Mary Robinson, ex Presidenta de Irlanda y Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, fue nombrada Enviada Especial para la región de los Grandes Lagos de África con objeto de impulsar la aplicación del Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación en la República Democrática del Congo (RDC) y la Región. Dicho marco, un acuerdo bautizado como "el Marco de la esperanza", fue suscrito por 11 países africanos en febrero de dicho año. La Sra. Robinson no solamente fue la primera mujer en ser nombrada Enviada Especial de las Naciones Unidas, sino que además centró su atención desde el primer momento en la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Para ello, se ocupó de garantizar que su mandato incorporara el contenido pertinente al respecto, solicitar a ONU Mujeres la adscripción de una asesora superior en cuestiones de género a su equipo y establecer canales para un contacto periódico con las organizaciones de la sociedad civil de mujeres y las líderes a través de la Plataforma de las Mujeres de los Grandes Lagos. En julio de 2013, la Enviada Especial, en colaboración con Femmes Africa Solidarité (FAS) y con la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), organizó la primera Conferencia Regional sobre las Mujeres, la Paz, la Seguridad y el Desarrollo, que se celebró en Buyumbura (Burundi). El encuentro culminó con la adopción de la Declaración de Buyumbura y del proyecto de plan de acción regional sobre la aplicación de la resolución 1325 por parte de la República Democrática del Congo, Rwanda y Burundi, en apoyo al Marco de la Esperanza. La Sra. Robinson también desempeñó un papel crucial, puesto que garantizó una financiación considerable para proyectos relacionados con el género en la región, incluida una aportación del Banco Mundial por importe de 150 millones de dólares de los Estados Unidos. Por desgracia, el enfoque sistemático y la fuerte prioridad otorgada a estas cuestiones por parte de Mary Robinson en el ejercicio de sus responsabilidades como Enviada Especial no constituyen aún una práctica regular entre los Enviados y Enviadas Especiales y las y los Representantes Especiales designados por el Secretario General.

## FORTALECER LA ESTRUCTURA DE GÉNERO DE LAS NACIONES UNIDAS: PROGRESO Y DESAFÍOS

Pese a que se han dado pasos con el fin de aplicar las recomendaciones relativas al fortalecimiento de la estructura de género de las Naciones Unidas —y a que se observan algunas buenas prácticas emergentes—, las pruebas disponibles sugieren que muchos de los retos identificados en el examen de la arquitectura de género realizado en 2012 persisten a día de hoy[39]. La aplicación se deja en gran medida en manos de equipos pequeños (a veces tan solo un asesor o asesora en cuestiones de género o un punto focal de género) en las misiones y otras entidades que operan sobre el terreno, incluida ONU Mujeres. Este hecho afecta negativamente a la capacidad para cumplir y respaldar los compromisos fundamentales, como la promoción y expansión de las asociaciones con las redes de la sociedad civil de mujeres y con los grupos de mujeres locales.

*Un liderazgo comprometido en las operaciones y oficinas de las Naciones Unidas sobre el terreno que reconozca la importancia de abordar... y que respalde con entusiasmo la participación de las mujeres, envía una clara señal acerca de la legitimidad de este asunto.*

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Las mujeres, la paz y la seguridad en las misiones de operaciones de paz en el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas

El informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas dedica un capítulo a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, señalando que esta es una esfera en la que se aprecian deficiencias en la aplicación a pesar de la sólida base normativa existente[40]. Al citar algunos de los obstáculos detectados en relación con las propias operaciones de misiones de paz, el informe subraya en particular que:

- la cuestión del género se asigna con demasiada frecuencia al personal que trabaja en las dependencias de género, en lugar de integrarla en todas las dependencias funcionales pertinentes;
- existe una falta de capacidad suficiente desde el punto de vista normativo, sustantivo y técnico para respaldar el trabajo de las misiones en materia de género, tanto en el seno de las propias misiones como en la Sede;
- la falta de financiación en las misiones para apoyar las actividades relacionadas con el género limita la capacidad para desarrollar una colaboración eficaz con la población local, sobre todo con las mujeres y las niñas;
- existe un compromiso desigual con la agenda en los niveles más altos de dirección y entre el personal (tanto civil como uniformado) de las misiones, así como en la Sede; también se aprecia una falta de comprensión de que la integración del género y de la promoción de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad es responsabilidad de todo el personal;
- las tareas de extensión dirigidas a las líderes y a las organizaciones de la sociedad civil de mujeres, sobre todo al nivel de dirección superior de las misiones, son a menudo irregulares o de naturaleza informal. Esto representa la pérdida de una oportunidad crucial para involucrar a las mujeres en el trabajo de las misiones. Si no colabora estrechamente con las mujeres, una misión desaprovechará la oportunidad de contribuir al fomento de su capacidad como asociadas y líderes cuando concluya la misión.

La responsabilidad de la plena aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad recae en varias entidades de las Naciones Unidas, todas las cuales están representadas en el Comité Interinstitucional Permanente de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, junto con la sociedad civil. El Comité Permanente está presidido por ONU Mujeres y se coordina a través del marco estratégico de resultados sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Con el fin de lograr resultados reales, es necesario que todas las entidades responsables cuenten con personas que posean conocimientos especializados en temas relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad, además de transversalizar eficazmente las cuestiones de género. En otros capítulos de este Estudio se incluyen recomendaciones específicas sobre el fortalecimiento de las capacidades y de los conocimientos especializados dedicados en estas entidades.

En 2012, en el marco de las medidas de seguimiento del informe del Secretario General sobre la capacidad civil después de los conflictos[41], ONU Mujeres, en coordinación con el DOMP, el DAP, el UNICEF, el PNUD y el UNFPA, encargó un examen de los conocimientos especializados en cuestiones de género en contextos post-conflicto, con el fin de evaluar la idoneidad de los despliegues y la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en el abordaje de los temas de género en los contextos de mantenimiento y consolidación de la paz[42]. Con base en las buenas prácticas identificadas, se formularon varias recomendaciones, entre las que figuraban las propuestas siguientes:

- destinar especialistas superiores en cuestiones de género a las oficinas sobre el terreno de las y los Representantes Especiales y los Enviados y Enviadas Especiales del Secretario General, con acceso directo a la alta dirección y líneas de rendición de cuentas hacia ella;
- incluir personas con conocimientos técnicos especializados en cuestiones de género en

determinados sectores en las divisiones o dependencias sustantivas de la misión, así como en los equipos y misiones estratégicas de evaluación técnica;

- mejorar la coordinación y la coherencia en todos los grupos temáticos de género de los equipos de las Naciones Unidas en los países.

De forma similar, el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas incluyó una serie de recomendaciones sobre el fortalecimiento de la estructura de género de las misiones y la necesidad de garantizar que estas cuenten con los conocimientos y capacidades especializados necesarios en asuntos de género. Una de sus recomendaciones se hacía eco del examen de la estructura de género llevado a cabo en 2012, en el sentido de que deberían destinarse asesoras y asesores superiores en cuestiones de género en la Oficina del Representante Especial del Secretario General; estos asesores y asesoras rendirían cuentas directamente al (o a la) Representante Especial y le prestarían asesoramiento estratégico, un servicio que sería extensivo a la alta dirección de la misión. Además, recomendó integrar los conocimientos especializados en temas de género en todos los componentes funcionales que requieran conocimientos y experiencia en esta materia[43]. Por ejemplo, los funcionarios y funcionarias del Departamento de Asuntos Políticos que posean conocimientos especializados en asuntos relacionados con la participación de las mujeres en la mediación, la negociación y otros procesos políticos; los funcionarios y funcionarias de DDR con experiencia en temas relacionados con las necesidades especiales de las mujeres ex combatientes; y los funcionarios y funcionarias electorales con especialización en medidas preferentes estatutarias y otras medidas encaminadas al logro de una mayor participación de las mujeres en los procesos electorales, entre otros y otras[44]. En Timor-Leste (en el marco de la UNMIT) se consiguió integrar con éxito en 2006 la especialización sectorial y de género en cada una de las áreas temáticas sectoriales de la misión, algo que ha sido destacado como una buena práctica.

### El DOMP y el DAP

El DOMP y el DAP son los principales departamentos de las Naciones Unidas responsables de ejecutar los mandatos del Consejo de Seguridad relativos a las operaciones de paz. Estos departamentos tienen una función crucial en la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como sobre el terreno, y se ocupan asimismo de garantizar la calidad de la información, la inteligencia y los análisis que se transmiten al Consejo de Seguridad con objeto de aportar información de cara a sus deliberaciones y su actuación. En conjunto, una de las principales conclusiones a las que llegó el DAP en el marco de un examen interno de su trabajo en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad parece reflejar una dificultad común a toda la estructura de paz y seguridad del sistema de las Naciones Unidas: el personal con responsabilidades en materia de género "ocupa bajas categorías profesionales, es escaso en términos de plantilla, cuenta con recursos insuficientes y, con frecuencia, estos puestos se asignan a las personas con menos experiencia"[46].

*Si bien es crucial contar con la capacidad necesaria en todas las misiones de operaciones de paz, es igualmente importante disponer de capacidad específica en la Sede, donde la dotación de personal es importante para una transversalización integral de las cuestiones de género.*

Posiblemente el DOMP sea la cara más visible del sistema de las Naciones Unidas en los países afectados por conflictos. Tal como ha subrayado en sus propias estrategias internas, los principios básicos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad son fundamentales para su labor de mantenimiento de la paz[47]. El DOMP ha creado una dependencia de género en la Sede y cuenta con especialistas en esta materia en sus misiones de mantenimiento de la paz, con el objetivo de incorporar las dimensiones de género en las tareas encomendadas a dichas misiones. En la actualidad todas las misiones multidimensionales de mantenimiento de la paz cuentan con asesores o asesoras superiores en cuestiones de género, lo que supone un paso muy importante. Estos asesores y asesoras superiores desempeñan un papel esencial para garantizar la integración de la perspectiva de género en todas las esferas del trabajo de las misiones, así como la inclusión de un análisis de género en los informes

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Lecciones aprendidas a través de la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT): creación de una estructura de género innovadora desde el primer momento

Tras la grave crisis política, humanitaria y de seguridad que estalló en Timor-Leste en abril y mayo de 2006, el Secretario General pidió a su Enviado Especial, Ian Martin, que liderara una Misión de Evaluación Multidisciplinar para Timor-Leste, con objeto de formular recomendaciones para una nueva presencia de las Naciones Unidas que diera continuidad a la misión política de la Organización (UNOTIL). El Equipo de Evaluación Multidisciplinar estuvo formado por representantes de 13 sectores, incluido uno denominado "Dimensiones de Género" cuyo mandato incluía la responsabilidad de: "Evaluar las dimensiones de género de todos los asuntos contemplados en la evaluación, con objeto de formular recomendaciones para la integración de la perspectiva de género en todas las áreas funcionales de la misión posterior a la UNOTIL, incluso sobre la capacidad requerida en cuestiones de género para este fin".

Las conclusiones de la Misión de Evaluación y sus recomendaciones para el mandato de la nueva misión se presentaron al Consejo de Seguridad en un informe del Secretario General[45]. Tras examinar el informe y sus recomendaciones, el Consejo adoptó la resolución 1704 de 25 de agosto de 2006, por la que se autorizaba el establecimiento de la UNMIT, cuyo mandato incluía un conjunto amplio de tareas, como: "transversalizar la perspectiva de género y los puntos de vista de la infancia y la juventud en todas las políticas, programas y actividades de la Misión, y en colaboración con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, respaldar la elaboración de una estrategia nacional para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres".

Con base en el alcance de las tareas recogidas en la resolución, se decidió que la propuesta de presupuesto que debía presentar el Secretario General a la Asamblea General para la nueva misión incluyera puestos que respaldaran las áreas sustantivas prioritarias que necesitaran disponer de conocimientos especializados en materia de género, así como una pequeña Dependencia de Asuntos de Género (con un asesor o asesora superior de nivel P5, un funcionario o funcionaria de nivel P3, dos oficiales nacionales de asuntos políticos, un voluntario o voluntaria de las Naciones Unidas y un auxiliar administrativo o auxiliar administrativa local). El presupuesto proponía la inclusión de puestos específicos en las funciones que requirieran conocimientos especializados tanto sectoriales como de género, como la Dependencia de Apoyo a la Administración de Justicia, los asuntos juveniles y de género, la Oficina de Asistencia Electoral y el Equipo de Investigación de Delitos Graves, con funcionarios o funcionarias designados que rendirían cuentas directamente al jefe o jefa de la dependencia u oficina respectiva. La Asamblea General aprobó todos estos puestos, mostrando de ese modo su respaldo a este planteamiento innovador.

Además, se crearon varios mecanismos de coordinación para promover la integración de las actividades de la UNMIT y las de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en apoyo a la iniciativa "Una ONU" y al pacto con el Gobierno de Timor-Leste, incluso en la esfera del género. Un ejemplo destacado fue el Grupo de Trabajo Temático sobre Género de la UNMIT y el Equipo de las Naciones Unidas en el País, presidido por el Representante Especial Adjunto del Secretario General para las Actividades de Apoyo a la Gobernanza, Desarrollo y Coordinación de Asuntos Humanitarios de la UNMIT (con nivel de Secretario General Adjunto), que también asumió las funciones de Coordinador Residente/Coordinador Humanitario como responsable del equipo de las Naciones Unidas en el país.

Timor-Leste representa un ejemplo de buena práctica a varios niveles, incluso en lo que concierne a la dirección superior (tanto en el DOMP como en la UNMIT), la inclusión del género y el análisis del conflicto desde el primer momento, la importancia de formular recomendaciones concretas y específicas de género en los informes y en los mandatos de las misiones (y de que estos vayan acompañados de los correspondientes presupuestos), la creación de puestos que necesitan contar con conocimientos especializados tanto sectoriales como de género y el establecimiento de mecanismos de coordinación en la esfera del género, que reúnan a todos los asociados y asociadas pertinentes que trabajen sobre el terreno.

y documentos informativos que presentan dichas misiones al Consejo de Seguridad.

No obstante, el papel y la especialización sectorial de los asesores y asesoras en cuestiones de género ha sido muy variable, lo que en ocasiones ha llegado a dificultar la ejecución de estos trabajos, con escaso recorrido entre los contingentes uniformados los sectores especializados, y aislados de la alta dirección y de las decisiones clave[48]. Resulta revelador que, aunque nueve de las 16 misiones de mantenimiento de la paz gestionadas por el DOMP cuentan con un asesor o asesora superior en cuestiones de género, siete de estos puestos estuvieran vacantes a finales de 2014[49]. Además, las dependencias de asuntos de género suelen ser las más pequeñas o una de las más pequeñas de las unidades sustantivas en cada misión, en comparación con otras áreas temáticas del mandato de estas, desde los derechos humanos hasta la protección del personal civil, el estado de derecho, la reforma del sector de la seguridad, el desarme, el apoyo electoral y la protección de menores.

Los asesores y asesoras en asuntos relativos a la protección de las mujeres también son una parte muy importante de la estructura, y trabajan para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a la violencia sexual relacionada con los conflictos, fortalecer la respuesta de los componentes de derechos humanos, género y otros componentes pertinentes a la violencia sexual en los conflictos, ayudar a aplicar las nuevas disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes, y acometer un diálogo con las partes implicadas en conflictos armados sobre cuestiones relativas a la protección en este ámbito.

*El personal con responsabilidades en materia de género "ocupa bajas categorías profesionales, es escaso en términos de plantilla, cuenta con recursos insuficientes y, con frecuencia, estos puestos se asignan a las personas con menos experiencia."*

Por su parte, la función del DAP ofrece oportunidades vitales para garantizar los derechos y la participación de las mujeres en los aspectos clave de la prevención y solución de conflictos. En los últimos años, el DAP ha adoptado un enfoque cada vez más coherente en lo que respecta a la integración de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en su trabajo, y la reciente evaluación llevada a cabo por la entidad sobre las mujeres, la paz y la seguridad señala varias de las iniciativas desarrolladas en la materia, así como los principales desafíos persistentes[50]. Estas obligaciones y compromisos han sido particularmente visibles en la dependencia que proporciona apoyo a los procesos de mediación y de solución de conflictos a escala mundial, en la que está integrada la Dependencia de Género.

En términos de capacidad en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad, el DAP ha utilizado una combinación de asesores y asesoras de género y de puntos focales de género en sus misiones políticas especiales. Pese a que solo seis de las 12 misiones políticas especiales contaban con un puesto específico de asesor o asesora en cuestiones de género en 2014, todas las misiones de esta naturaleza habían nombrado puntos focales de género[51]. La antigüedad de estos puntos focales también va en aumento. Si bien este hecho representa una tendencia positiva, los puntos focales, con independencia de su antigüedad, deberían ser complementarios a las y los especialistas en cuestiones de género, y no sustituirlos.

Si bien es crucial contar con la capacidad necesaria en todas las misiones de operaciones de paz, es igualmente importante disponer de capacidad específica en la Sede, donde la dotación de personal es importante para una transversalización integral de las cuestiones de género en todo el trabajo del DOMP y del DAP. En la actualidad, el Equipo de Género del DAP cuenta únicamente con un puesto de asesor o asesora de género financiado con cargo al presupuesto ordinario, y con otro puesto de carácter temporal que se sufraga mediante fuentes extrapresupuestarias. Algo similar ocurre en el DOMP, que solo cuenta con tres puestos financiados con cargo al presupuesto[52]. La antigüedad, una mayor dotación de personal, la estabilidad de los contratos y el liderazgo político son factores necesarios para proporcionar la financiación y la capacidad esenciales para que la Secretaría cumpla con mayor eficacia sus compromisos en el terreno de las mujeres, la paz y la seguridad. Deberían institucionalizarse las dependencias de género en los presupuestos ordinarios del DAP y del DOMP/DAAT, con directivos o directivas superiores y una plantilla suficiente.

Es crucial que las misiones dispongan de una dotación

de personal dedicado y suficiente con especialización en cuestiones de género, aunque, para poder aprovechar todo su potencial, estas capacidades deben estar vinculadas a, respaldadas por y tener acceso a los conocimientos especializados del conjunto del sistema. El reconocimiento de esta necesidad quedó reflejado en otra de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, que señalaba que "las misiones debían tener pleno acceso al apoyo político, sustantivo y técnico de ONU Mujeres para la aplicación de la resolución 1325 (2000) y resoluciones sucesivas, junto con el apoyo que reciben actualmente del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz"[53]. El informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz contiene un texto similar, que indica que "[p]ara promover una mayor conciencia de las cuestiones de género en las actividades de consolidación de la paz, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (junto con otros organismos, fondos y programas competentes de las Naciones Unidas) y los departamentos rectores responsables de las operaciones de paz, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, deberían buscar activamente formas mejores de colaborar"[54].

## ONU MUJERES

El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General (C34) ha solicitado en sus resoluciones anuales que el DOMP y el DAP colaboren y coordinen con ONU Mujeres (y con otros agentes pertinentes de las Naciones Unidas) en el cumplimiento del mandato sobre las mujeres, la paz y la seguridad y en la promoción de la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz[55].

La capacidad de ONU Mujeres en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad incluye un equipo específicamente dedicado a la paz y la seguridad en la sede, así como asesores y asesoras en cuestiones de paz y seguridad en las oficinas regionales. También existe cierta capacidad específica en algunas (aunque todavía muy pocas) oficinas en países afectados por conflictos. La resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad pide que la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres realice presentaciones de información más frecuentes, lo que destaca el importante papel que desempeña la entidad a la hora de señalar a la atención de este órgano las experiencias de las mujeres y las niñas en los países afectados por conflictos. En los países, ONU Mujeres continúa enfrentándose a desafíos relacionados con la capacidad para poder cumplir con su mandato. Aunque esto refleja la escasez de recursos para desarrollar la capacidad y la experiencia en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, es preciso abordar con carácter prioritario la cuestión de la capacidad a nivel de los países, con el fin de que la agenda tenga efectos visibles en las sociedades afectadas por conflictos[56].

*El fortalecimiento de las asociaciones establecidas entre ONU Mujeres y las misiones sobre el terreno permitiría aprovechar los limitados recursos existentes para la aplicación de la resolución 1325 en el seno del sistema de las Naciones Unidas.*

El fortalecimiento de las asociaciones establecidas entre ONU Mujeres y las misiones sobre el terreno permitiría aprovechar los limitados recursos existentes para la aplicación de la resolución 1325 en el seno del sistema de las Naciones Unidas, maximizar la especialización de las Naciones Unidas en cuestiones de género y sacar provecho de las ventajas comparativas que ofrece ONU Mujeres. Esto incluye su continua interacción con las organizaciones de la sociedad civil de mujeres que operan sobre el terreno, y, por tanto, su capacidad para acercar a un componente clave a los agentes responsables de la misión y para contribuir a las labores de extensión. Su papel único como entidad híbrida —que forma parte tanto de la Secretaría de las Naciones Unidas como del sistema global de organismos, fondos y programas— con un mandato que engloba tanto una función normativa como de coordinación, así como una función programática y de formulación de políticas, tiene el potencial de establecer un vínculo entre la agenda sobre la paz y la seguridad y otras esferas del trabajo de las Naciones Unidas. Además, sus conocimientos técnicos especializados sobre las mujeres, la paz y la seguridad y su posición como entidad defensora de los intereses de las mujeres a escala mundial deberían considerarse como un activo de gran ayuda para los agentes responsables de las misiones.

Asimismo, una mayor coherencia ayudaría a hacer frente a algunos de los mayores problemas estructurales identificados tanto por el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas como por el Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, en particular la desconexión entre los equipos de las Naciones Unidas en los países y las misiones de operaciones de paz. En la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad, el examen de la estructura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas llegó a la conclusión de que la fragmentación y los "silos" afectan a la capacidad de las Naciones Unidas para cumplir sus compromisos en este terreno, señalando que "los componentes de las misiones tendían a concentrarse en cuestiones específicas, aunque importantes, relacionadas con la participación política y la prevención de la violencia de género y de la violencia sexual relacionada con los conflictos, mientras que los equipos de las Naciones Unidas en los países desarrollaban enfoques sensibles al género en lo referente a la recuperación económica y la inclusión que no siempre incluían un 'prisma' de consolidación de la paz... los silos de financiación independientes y los imperativos institucionales reforzaban estas tendencias"[57]. En consecuencia, el examen recomendó una mayor "coherencia e integración entre las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en los países en su trabajo de consolidación de la paz con perspectiva de género"[58].

Además, debería tratar de lograrse un mayor nivel de integración, complementariedad y coherencia en lo que se refiere a las mujeres, la paz y la seguridad entre las misiones de paz, ONU Mujeres y otros agentes de los equipos de las Naciones Unidas en los Países, mediante el aprovechamiento y la ampliación de modelos de integración, coubicación, planificación conjunta de los trabajos y el desarrollo de marcos de ejecución comunes, como los planes de trabajo comunes del Grupo Temático sobre Género; el Punto Focal Mundial para los Aspectos Policiales, Judiciales y Penitenciarios del Estado de Derecho en Situaciones Posteriores a Conflictos y otras Situaciones de Crisis; el Marco Único de Género en Liberia; o los Marcos para la Aplicación del Plan de Acción de Siete Puntos del Secretario General[59]. Deberían explorarse posibilidades para entablar unas relaciones más formales entre las entidades clave con especialización técnica en cuestiones de género en contextos de conflicto y post-conflicto, incluso entre el DOMP, el DAP y ONU Mujeres[60]. Para mejorar la coordinación a través de foros interinstitucionales sería necesario conceder una importancia más elevada a los grupos temáticos de género, que a menudo presentan una baja participación y no suelen considerarse excesivamente prioritarios.

Por último, el fomento de la capacidad para un despliegue rápido y temporal de personal con especialización en cuestiones de género es otra área a la que debiera prestarse una mayor atención, incluso para apoyar las investigaciones sobre vulneraciones de los derechos humanos, las iniciativas de mediación, la ejecución de diferentes misiones técnicas de evaluación y la planificación de los procesos y de la respuesta ante la crisis. En entornos en conflicto y post-conflicto, este tipo de conocimientos especializados pueden requerirse de forma inmediata, puesto que los procesos y las situaciones pueden cambiar con rapidez. Pese a la creciente cantidad de pruebas que demuestran la repercusión de los despliegues estratégicos y oportunos[61], los engorrosos procedimientos administrativos y la escasa capacidad para mantener listas sectoriales de personas con especialización técnica en cuestiones de género han limitado el potencial de ampliación de dichos despliegues. Este es un campo que podría ser objeto de un mayor desarrollo a través de una colaboración estrecha entre las entidades clave de las Naciones Unidas y los Estados Miembros interesados.

*Es preciso abordar con carácter prioritario la cuestión de la capacidad a nivel de los países, con el fin de que la agenda tenga efectos visibles en las sociedades afectadas por conflictos.*

## UN LIDERAZGO DE ALTO NIVEL EN EL ÁMBITO DE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

En las consultas celebradas a escala mundial, los Estados Miembros, la sociedad civil y las mujeres afectadas manifestaron la necesidad de contar con un liderazgo más visible, específico y de nivel superior en las cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad en el sistema de las Naciones Unidas. Dicho liderazgo sería fundamental para impulsar la rendición de cuentas, dar mayor peso a las voces de las mujeres, coordinar el sistema y acelerar la aplicación.

*Se requiere una mayor determinación tanto de la dirección superior de las Naciones Unidas como de sus miembros, con el objetivo de garantizar una respuesta adecuada a las necesidades de personal y de recursos. Solo así será posible cumplir eficazmente estos mandatos sobre el terreno.*

Como posible respuesta a esta necesidad, se han producido algunos debates y análisis iniciales por parte de los Estados Miembros acerca de la idea de crear la figura de un o una Representante Especial del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad. No obstante, si bien la creación de este nuevo puesto daría respuesta a la necesidad de contar con un liderazgo de nivel superior en la materia, se correría el riesgo de debilitar la agenda, en lugar de fortalecerla.

En particular, un puesto como el descrito no "encaja" en la naturaleza del mandato sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Los actuales Representantes Especiales del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y para la violencia sexual en los conflictos, cuyo mandato emana del Consejo de Seguridad, tienen responsabilidades de cumplimiento y rendición de cuentas que conllevan una estrategia de denuncia y descrédito de las personas sobre las que existan sospechas creíbles relativas a la comisión de delitos graves, lo que no sucede en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad. En segundo lugar, la creación del mencionado puesto podría reducir el alcance de los parámetros de la resolución 1325, restringiendo la agenda a los países incluidos en el programa del Consejo y debilitando el pilar de prevención y el de consolidación de la paz después de un conflicto. En amplias partes del globo—incluso allí donde los conflictos son de naturaleza subnacional o no se consideran una amenaza para la paz y la seguridad internacionales— esto significaría que el trabajo del (o de la) Representante Especial no sería de aplicación, lo que limitaría y neutralizaría de un modo fundamental la aplicación universal de la resolución 1325. En tercer lugar, la creación de una nueva oficina provocaría una desviación de recursos que, de por sí, son limitados, y se correría el riesgo de generar nuevas tensiones institucionales y confusión acerca de las líneas de notificación y de los puntos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas. Por último, el establecimiento de un puesto nuevo dividiría la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en dos elementos diferentes: participación y protección, en lugar de posibilitar un proceso de aplicación integral entre estas dos esferas interrelacionadas.

Como entidad que lidera la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en el seno del sistema, ONU Mujeres tiene una responsabilidad particular en este sentido y debe informar al Consejo de Seguridad sobre las cuestiones de importancia que afecten a este ámbito. Para ello se requiere necesariamente un liderazgo específico de nivel superior que apoye a la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres. Por lo tanto, debería crearse una oficina específica y destinarse un presupuesto concreto en ONU Mujeres a nivel de Secretaría General Adjunta, con dedicación plena a los entornos de conflicto y emergencia, el impulso de la aplicación de las principales recomendaciones expuestas en este Estudio Mundial, la ampliación de las buenas prácticas en el ámbito de la programación que se destacan en él y el fortalecimiento de ONU Mujeres sobre el terreno.

Sin un impulso significativo a la estructura institucional de género de las Naciones Unidas en contextos de crisis y afectados por conflictos, la capacidad para prestar servicios de alerta temprana con perspectiva de género sobre conflictos, respaldar la participación de las mujeres en la resolución de conflictos, prestar servicios adecuados, inmediatos y a largo plazo para que las mujeres y las niñas afectadas por conflictos o crisis puedan recuperarse o proporcionar al Consejo de Seguridad información de inteligencia adecuada acerca de amenazas, retos y oportunidades específicos de género para la participación de las mujeres en los diferentes procesos seguirá sin responder a las expectativas ni a las necesidades. Un liderazgo y un compromiso desiguales por parte de los directivos y directivas superiores de las misiones y de la Sede es otro desafío clave, que indica la necesidad de fortalecer el marco de rendición de cuentas para aplicar el mandato sobre las mujeres, la paz y la seguridad[62]. Se requiere una mayor determinación tanto de la dirección superior de las Naciones Unidas como de sus miembros, con el objetivo de garantizar una respuesta adecuada a las necesidades de personal y de recursos. Solo así será posible cumplir eficazmente estos mandatos sobre el terreno.

## RECOMENDACIONES

### Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

Con el propósito de dar un impulso eficaz a la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad más allá del año 2015, incluido el seguimiento de las conclusiones de este informe y la aplicación de las recomendaciones específicas de género de los exámenes y procesos de alto nivel conexos, las Naciones Unidas deberían actuar en varias áreas:

#### Marcos de supervisión y rendición de cuentas

Armonizar, fortalecer y perfeccionar los marcos de supervisión y rendición de cuentas existentes (en especial, los marcos e indicadores estratégicos) sobre las mujeres, la paz y la seguridad y la acción humanitaria:

- ✓ Aprovechando la experiencia adquirida hasta la fecha en materia de supervisión, y teniendo en cuenta los nuevos avances en de las estadísticas de género, los sistemas de gestión de la información y las prioridades emergentes.
- ✓ Eliminando las duplicidades y prestando una atención especial a los problemas que revisten una importancia fundamental para el logro de los compromisos.
- ✓ Garantizando que los indicadores se puedan cuantificar y la viabilidad de la recogida de datos, y asociando a cada indicador unas directrices metodológicas acordadas conjuntamente que estén en consonancia con las normas estadísticas internacionales.
- ✓ Diseñando e implantando mecanismos claros de presentación de informes, y exigiendo a los agentes clave que cumplan con sus obligaciones de presentación de informes periódicos.
- ✓ Integrando los compromisos sobre las mujeres, la paz y la seguridad contraídos a escala de todo el sistema en las políticas, estrategias, documentos de planificación y herramientas de seguimiento y evaluación de todas las entidades de las Naciones Unidas en entornos de conflicto y post-conflicto.
- ✓ Fortaleciendo la capacidad financiera y técnica de las entidades de las Naciones Unidas — incluso en las misiones sobre el terreno y en los equipos de país— para recabar, analizar y elaborar periódicamente informes sobre las estadísticas relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, en coordinación con los sistemas estadísticos nacionales, cuando proceda, y utilizar dichas estadísticas para la elaboración de informes o declaraciones, la planificación de los programas, la elaboración de presupuestos y la ejecución.
- ✓ Compartiendo oportunamente información específica de género en los telegramas cifrados, las actualizaciones periódicas, los mecanismos de notificación de información y los sistemas de alerta temprana entre todos los agentes clave, incluidas las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno y los equipos de las Naciones Unidas en los países.

#### Equilibrio de género

Acelerar las actuaciones dirigidas a lograr el objetivo de la paridad en todos los niveles de la plantilla de la Organización:

- ✓ Eliminando los obstáculos a la contratación, promoción y retención de personal femenino en todas las categorías y niveles, y —con la ayuda de los Estados Miembros— invertir en la aplicación de las recomendaciones formuladas en los exámenes anteriores y en los informes del Secretario General sobre la mejora de la situación de la representación de las mujeres en el sistema de las Naciones Unidas.
- ✓ Integrando las metas de equilibrio de género como indicadores del desempeño individual en todos los pactos que se alcancen con la dirección superior. Las metas sobre el equilibrio de género incluidas en el sistema de puntuación de la gestión de los recursos humanos deberían revisarse trimestralmente al nivel de la dirección superior por parte de los equipos de las misiones y en los países.
- ✓ Realizando inversiones para hacer que la vida en las misiones y las instalaciones de estas sean más seguras para las mujeres y respondan mejor a sus necesidades (por ejemplo, introduciendo licencias o medidas familiares especiales para las mujeres, instalaciones apropiadas para ellas en las misiones

—desde las habitaciones y las instalaciones sanitarias hasta los espacios y actividades recreativos y de bienestar, pasando por una atención médica y ginecológica especial—), y haciendo que las potenciales candidatas conozcan mejor los beneficios contractuales, además de mejorar las actividades de difusión y comunicación sobre la vida y el trabajo en las misiones de mantenimiento de la paz.

✓ Facilitando la representación de mujeres entre la contratación de personal nacional en las misiones a través de mejores políticas y servicios de cuidado infantil, y revisando los requisitos relativos a la experiencia en los países en los que las mujeres gozan de escasas oportunidades educativas o su acceso al mercado laboral es limitado.

✓ Desarrollando una labora activa de tutoría y acompañamiento a las mujeres que desempeñan puestos comprendidos entre las categorías P2 y P4, con objeto de fomentar la promoción profesional y de prepararlas para desempeñar puestos de gestión.

✓ Flexibilizando algunos requisitos hasta que se alcance la paridad: por ejemplo, permitiendo que los puestos actuales de categoría P5 puedan a optar a puestos de nivel D2 si cumplen los requisitos para asumir puestos de nivel D1, y que los puestos de nivel D1 puedan optar a puestos de Secretaría General Adjunta; reconsiderando la política de no reversión, según la cual se pide al personal de nivel D2 que renuncie a su derecho a regresar a su organización de las Naciones Unidas de procedencia cuando asume la jefatura o la jefatura adjunta de una misión durante un período limitado.

✓ Auditando las misiones que se hayan estancado o hayan experimentado un retroceso, instituyendo un sistema de sanciones y recompensas en función de los resultados y exigiendo a sus líderes que rinda cuentas de los avances (o de la falta de estos) hacia la consecución de las metas de género.

✓ Dado que muchas de las mujeres que abandonan la organización pueden tener pareja pero no hijos o hijas, estudiando minuciosamente la posibilidad de añadir una tercera categoría de destinos que sea favorable a las parejas sin hijos o hijas, o a los empleados o empleadas que tengan personas adultas sanas a cargo.

✓ Garantizando que todos los procesos de examen incorporen la perspectiva de género y nombrando un mayor número de mujeres para participar en los grupos y exámenes de alto nivel.

**Liderazgo**

Exigir a la dirección superior que rinda cuentas del cumplimiento de los compromisos referentes a las mujeres, la paz y la seguridad, incluidas las recomendaciones planteadas en este Estudio, a través de:

✓ La inclusión de evaluaciones concretas del desempeño en los pactos suscritos entre el Secretario General y sus Enviados y Enviadas Especiales, Representantes Especiales, Asesores y Asesoras Especiales y otros directivos superiores, y la revisión de los mandatos de los directivos superiores para que incluyan como prioridad fundamental la cuestión de las mujeres y la paz y la seguridad. Esto debería incluir también a las Coordinadoras y Coordinadores Residentes en países afectados por conflictos.

✓ El pleno cumplimiento de los compromisos recogidos en el Plan de Acción ONU-SWAP, demostrado a través del progreso en todos los indicadores cuando se llegue a la fecha límite de 2017.

✓ La inclusión en todos los casos de análisis de las cuestiones de género, de los conflictos y de las crisis en los documentos informativos temáticos y nacionales y en los informes que se presenten al Consejo de Seguridad y a otros órganos clave de las Naciones Unidas.

**Estructura de género**

✓ Garantizar la presencia de especialistas en asuntos de género en todas las misiones, que asesoren al máximo nivel de decisión y a todas las dependencias sustantivas pertinentes, mediante el envío de asesores y asesoras superiores de género a todas las misiones de operaciones de paz, desde el principio y para la duración íntegra de las misiones, situándolos directamente en la oficina del o de la Representante Especial del Secretario General y apoyados por personas con especialización híbrida en temas de género en cada una de las unidades técnicas de la misión (por ejemplo: estado de derecho, derechos humanos, DDR, RSS, elecciones, etc.).

✓ Los Estados Miembros deberían aportar recursos a las dependencias de género del DOMP y del DAP, en la Sede, con el fin de incrementar su dotación financiera, aumentar la plantilla y la antigüedad de estas, garantizando que se incluya una cantidad

mínima de puestos en el presupuesto ordinario y prestando la debida consideración a la ubicación de estas dependencias en la Oficina del o de la SGA.

- ✓ Los Estados Miembros deberían invertir en el fortalecimiento de las oficinas de ONU Mujeres en los países afectados por conflictos, con el fin de ampliar, entre otras cosas, el apoyo prestado a las organizaciones de mujeres y a las líderes, y de reforzar el cumplimiento de los compromisos relacionados con la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad por parte de las Naciones Unidas.
- ✓ Fortalecer la estructura de género de las Naciones Unidas para fomentar la plena participación de las mujeres en las iniciativas de promoción de la paz y la seguridad, ampliando para ello el apoyo al trabajo que se desarrolla en el seno de las misiones en las cuestiones de género, y maximizar el impacto de los recursos existentes mediante el establecimiento de un acuerdo de cooperación formal entre el DOMP, el DAP y ONU Mujeres, de manera que las misiones en curso tengan acceso a los conocimientos especializados de carácter técnico, político y normativo de ONU Mujeres. A través de esta medida, ONU Mujeres, como entidad líder en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad, pondría sus recursos, capacidades, experiencia y personal al servicio de los componentes pertinentes de las misiones de operaciones de paz.
- ✓ Experimentar en dos misiones futuras: Una integración más eficaz de ONU Mujeres en las misiones, incluso en el fortalecimiento de las listas de especialistas, la selección conjunta de personal, la capacitación, el apoyo a través de comunidades de intercambio de prácticas, el fomento de la capacidad, despliegues rápidos y asistencia técnica. La decisión final y la responsabilidad en materia de contratación estaría en manos del o de la Representante Especial del Secretario General; solamente habría una línea de rendición de cuentas al o a la Representante Especial, que tendría acceso a ONU Mujeres para intercambiar información, y el personal encargado de las cuestiones de género contaría con el respaldo técnico de y con un vínculo directo con la entidad responsable de la igualdad de género[63]. Este modelo debería ser objeto de una supervisión minuciosa y evaluar sus logros y sus desafíos al cabo de dos años.
- ✓ La Secretaría debería explorar la posibilidad de elaborar listas de especialistas conjuntas con ONU Mujeres con el objetivo de poder desplegar con rapidez el personal más adecuado con conocimientos técnicos especializados en asuntos de género, y abrir nuevas vías para utilizar las listas actuales gestionadas por los diferentes organismos, fondos y programas.
- ✓ Crear en el seno de ONU Mujeres una Secretaría General Adjunta, con un presupuesto específico y con la responsabilidad de trabajar en la esfera de los conflictos, las crisis y las emergencias, bajo la orientación de la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres. Su misión sería impulsar la aplicación de las recomendaciones de este Estudio, ayudar a ampliar las buenas prácticas de programación que en él se describen y fortalecer la presencia de ONU Mujeres sobre el terreno en contextos en conflicto y de emergencia, con el apoyo de los Estados Miembros y del resto de asociados y asociadas.

## REFERENCIAS


1. Las conclusiones están basadas en 317 encuestas realizadas en 72 países y 16 grupos de discusión. El trabajo de campo se realizó entre los meses de febrero y mayo de 2005. Véase "*Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*" (Global Network of Women Peacebuilders, Cordaid, Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, International Civil Society Action Network, julio de 2015); "*Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security*" (Global Network of Women Peacebuilders, ICAN, NGO Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, Cordaid, mayo de 2015).
2. Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, "*Remarks to the Ministerial Meeting on Security Council Resolution 1325: A Call to Action*", 25 de septiembre de 2010.
3. El Plan de Acción de Siete Puntos formaba parte del informe del Secretario General sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz de 2010, que buscaba garantizar que las Naciones Unidas respondan mejor a las necesidades y prioridades de las mujeres. El Plan respalda asimismo a las mujeres a participar en pie de igualdad en la construcción de sus comunidades y sociedades después de un conflicto. "Informe del Secretario General: Participación de las mujeres en la consolidación de la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/65/354-S/2010/466 (Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 7 de septiembre de 2010), secc. IV.
4. El Chad, Liberia, Guatemala, la República Democrática del Congo, la República Centroafricana, el Nepal, Sierra Leona, Guinea Bissau, el Sudán, Comoras, el Kirguistán y Malí.
5. "Resolución 1889 (2009)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1889 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 5 de octubre de 2009), párr. 17.
6. "Informe del Secretario General sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz (2010)", anexo.
7. El Consejo de Seguridad apoyó la utilización de los indicadores y alentó a los Estados Miembros a tenerlos en cuenta, cuando proceda, en la aplicación de la resolución 1325 (2000) y en resoluciones posteriores sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Véase "Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/PRST/2010/22 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 26 de octubre de 2010). Los 26 indicadores pueden dividirse en dos grupos: los que miden los avances logrados por las entidades internacionales y regionales, y los que cuantifican los resultados a escala nacional. Desde 2011 se lleva a cabo la recogida de datos y el seguimiento anual de los progresos.
8. Un informe independiente del Grupo Consultivo Especial sobre la capacidad civil después de los conflictos, elaborado en 2011, recomienda: "Aumentar la rendición de cuentas por igualdad entre los géneros... El Secretario General, por intermedio de ONU-Mujeres, debe alentar la realización de auditorías anuales independientes sobre los avances hacia la igualdad entre los géneros según los indicadores enunciados en su informe, y hacer que su personal directivo superior le rinda cuentas de esos avances". "La capacidad civil después de los conflictos: Informe independiente del Grupo Consultivo Superior" (Naciones Unidas, marzo de 2011), 23. Véase también "Informe del Secretario General: La capacidad civil después de los conflictos", documento de las Naciones Unidas con signatura A/66/311-S/2011/527 (Asamblea General de las Naciones Unidas y Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 19 de agosto de 2011), párr. 52.
9. "Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2010)".
10. "Informe del Secretario General: las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2011/598 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 29 de septiembre de 2011), anexo. El marco estratégico de resultados (MER) fue desarrollado por el Comité Permanente de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, y presentado al Consejo en 2011. Incluye una serie de metas que deben ser revisadas a lo largo del tiempo para reflejar las nuevas oportunidades y las prioridades emergentes.
11. Además de estos marcos dedicados específicamente a la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, el Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-SWAP), aprobado en 2012 por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas, contiene varias metas relacionadas con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Incluye un conjunto de 15 indicadores agrupados en seis áreas funcionales, que se utilizan para evaluar el desempeño de las entidades de las Naciones Unidas y para la elaboración de informes anuales. "Informe del Secretario General sobre la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y los programas del sistema de las Naciones Unidas", documento de las Naciones Unidas con signatura E/2011/58 (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1 de abril de 2015).
12. El compromiso de las entidades de las Naciones Unidas de recopilar datos y elaborar informes anuales sobre los avances en la aplicación de la resolución 1325 (2000) a través de los indicadores ha contribuido a aportar información de cara a la elaboración del informe sobre las mujeres y la paz y la seguridad que el Secretario General presenta anualmente al Consejo de Seguridad, así como a las políticas y programas de las diferentes entidades.
13. Realizada por ONU Mujeres con el apoyo del Comité Permanente de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad en el marco de la investigación encargada para la elaboración del Estudio Mundial.
14. El Departamento de Asuntos Políticos (DAP), por ejemplo, ha traducido los compromisos e indicadores relativos a la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad y que competen directamente a su mandato en políticas, orientaciones y cursos de capacitación específicos de la entidad; incluso los han incorporado al Plan Estratégico del DAP y en su Marco Plurianual de Resultados de las Apelaciones. De forma similar, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluyó en su plan estratégico el indicador de la resolución 1325 referente al acceso y la obtención de beneficios por parte de las mujeres de los programas de recuperación económica.

15. Entre 1992 y 1993, Dame Anstee desempeñó el cargo de Representante Especial del Secretario General para Angola y asumió la jefatura de la misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en aquel país.
16. "Informe del Secretario General: las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2015/716 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 9 de octubre de 2015), 114.
17. "Informe del Secretario General: las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2002/1154 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 16 de octubre de 2002), párr. 44; "Resolución aprobada por la Asamblea General: Mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas", A/RES/58/144 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 19 de febrero de 2004), párr. 7.
18. ONU Mujeres calcula estos datos agregados anualmente para el informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Véase el "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2015)", párr. 114.
19. *Ibid*., párr. 115.
20. *Ibid*.
21. A efectos de este análisis, esto incluye los países o territorios en los que se llevó a cabo una misión política, de consolidación de la paz o de establecimiento de la paz en 2014, o en relación con los cuales se sometieron al Consejo de Seguridad y fueron consideradas por este órgano durante alguna de las reuniones formales celebradas en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014, o los países o territorios que recibieron financiación del Fondo para la Consolidación de la Paz para la ejecución de programas en 2014.
22. Las entidades de las Naciones Unidas proporcionan estos datos anualmente a ONU Mujeres para su inclusión en el informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Véase el "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2015)", párr. 115.
23. *Ibid*.
24. "Aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas", documento de las Naciones Unidas con signatura A/70/95–S/2015/446 (Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 16 de junio de 2015), párr. 239 i).
25. Las entidades de las Naciones Unidas proporcionan estos datos anualmente a ONU Mujeres para su inclusión en el informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Véase el "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2015)", párr. 115.
26. *Ibid*., párr. 116.
27. Investigación realizada en 2015 con el fin de aportar información al Estudio Mundial.
28. "*Bridging the Gender Gap in Peace Operations*" (Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de las Naciones Unidas (DAAT), Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP), Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (DAP), 2013).
29. *Ibid*.
30. Además, los recortes presupuestarios pueden perjudicar de manera especial a las mujeres, puesto que estas sufren en mayor medida la temporalidad de los contratos y pueden, por tanto, ser más vulnerables a la rescisión de contratos.
31. "*UN System-Wide Action Plan for the Implementation of the CEB Policy on Gender Equality and the Empowerment of Women: Performance Indicators and Technical Notes*" (ONU Mujeres, diciembre de 2014), 13.
32. "Informe del Secretario General: las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2013/525 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 4 de septiembre de 2013), párr. 70.
33. "Resolución aprobada por la Asamblea General: Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y plena aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General", documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/69/151 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 17 de febrero de 2015).
34. "*Beijing +20: Past, Present and Future: The Representation of Women and the United Nations System*" (ONU Mujeres, 2015), 20.
35. "Informe del Secretario General sobre la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y los programas del sistema de las Naciones Unidas (2015)".
36. "Resolución 2122 (2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2122 (2013) (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de octubre de 2013), párrs. 2, 5 y 7.
37. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 243.
38. *Ibid*.
39. Carole Doucet, "*UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries*" (ONU Mujeres, Equipo de Trabajo Interinstitucional para todo el Sistema de las Naciones Unidas, 20 de septiembre de 2012).
40. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 239–243.
41. "Informe del Secretario General: La capacidad civil después de los conflictos", A/66/311–S/2011/527.
42. Carole Doucet, "*UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries*" (ONU Mujeres, Equipo de Trabajo Interinstitucional para todo el Sistema de las Naciones Unidas, 20 de septiembre de 2012).
43. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 241.
44. Nina Lahoud, "*Possible Model for Increased Integration of Gender Dimensions in DPKO-Led Multidimensional Peace Operations*" (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 2015).
45. "Informe del Secretario General sobre Timor-Leste de conformidad con la resolución 1690 (2006) del Consejo de Seguridad", S/2006/628 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 8 de agosto de 2006).
46. "*Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)*" (Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, marzo de 2015), párr. 53.
47. "*DPKO/DFS Gender Forward Looking Strategy (2014-2018)*" (Dependencia de Género del DOMP-DAAT de las Naciones Unidas, 2014).

48. Doucet, "*UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries*".
49. Datos proporcionados al Estudio Mundial por el DOMP. Con un asesor o asesora de nivel P4 y otro (u otra) de nivel P5, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití fue la única misión de mantenimiento de la paz con más de un asesor o asesora superior y la única en contar con un asesor o asesora de nivel P5. Ocho misiones del DOMP contaban con asesores o asesoras de género con niveles P2 a P3.
50. "*Taking Stock, Looking Forward: Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in the Conflict Prevention and Resolution Work of the UN Department of Political Affairs (2010-2014)*".
51. Un 44% eran hombres en 2014. *Ibid*., párr. 56. El punto focal de género no es un puesto con dedicación a tiempo completo; las personas designadas como puntos focales de género suelen tener otras responsabilidades. Además, el examen señala que a las personas responsables de la transversalización de las cuestiones de género en las misiones "se les asignan mayores responsabilidades sin que puedan contar con recursos adicionales, y a menudo tampoco reciben suficiente apoyo de la dirección superior, mientras que cada vez se pide más a los asesores y asesoras en cuestión de género que fomenten la capacidad de las contrapartes gubernamentales y de las organizaciones de mujeres en el país de acogida". *Ibid*., párr. 54.
52. Cuatro puestos dedicados a la violencia sexual relacionada con los conflictos se financian con fuentes extrapresupuestarias.
53. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 243. Desde la creación de ONU Mujeres, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General ha adoptado cada año algún texto sobre la necesidad de que el DOMP colabore y se coordine con ONU Mujeres, sobre todo en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad. "Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/65/19 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de mayo de 2011); "Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/66/19 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 11 de septiembre de 2012); "Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/68/19 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1 de abril de 2014).
54. "El reto de mantener la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/968–S/2015/490 (Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de 2015 de la Estructura para la Consolidación de la Paz, 29 de junio de 2015), párr. 159.
55. Véase también "Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (2011)"; "Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (2012)"; "Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (2014)". ONU Mujeres tiene un mandato único que tiende puentes entre las esferas técnicas, operativas, programáticas e intergubernamentales, y que, en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad, ofrece importantes vías para complementar el trabajo del sistema. Al ser la última entidad creada, se considera que debe tener un papel catalizador y proporcionar conocimientos especializados, capacidad y apoyo al conjunto del sistema de las Naciones Unidas para impulsar el cumplimiento de sus compromisos en todas las esferas de la igualdad de género.
56. "Evaluación temática de la contribución de ONU Mujeres para aumentar el Liderazgo y la Participación de las Mujeres en la Paz y la Seguridad y la Respuesta Humanitaria" (ONU Mujeres, septiembre de 2013).
57. "Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (2015)", párr. 80.
58. *Ibid*.
59. El Punto Focal Mundial, creado en 2012, ha conducido a una mejor transversalización de las cuestiones de género en el área del estado de derecho a través de una planificación y una programación integradas, y permite que el DOMP, el PNUD, ONU Mujeres y otras entidades de los equipos de las Naciones Unidas en los países puedan acceder a listas de especialistas compartidas, de lo que resulta, por ejemplo, la coubicación en la República Centroafricana y la ejecución de proyectos conjuntos en Malí.
60. Una evaluación independiente de los programas de ONU Mujeres en la esfera de la paz y la seguridad recomendó, en particular, incrementar la programación conjunta y la colaboración en el ámbito nacional con otras entidades de las Naciones Unidas en lo que concierne a la respuesta humanitaria y en el ámbito de la paz y la seguridad. La evaluación señaló asimismo que "en algunos casos, esto puede exigir la elaboración de memorandos de entendimiento sobre la manera de trabajar conjuntamente, a fin de facilitar las relaciones interinstitucionales a nivel de país. Esta iniciativa parece especialmente apropiada en relación con la facilitación de las relaciones dentro del país entre ONU Mujeres y el DOMP". "Evaluación temática de la contribución de ONU Mujeres para aumentar el Liderazgo y la Participación de las Mujeres en la Paz y la Seguridad y la Respuesta Humanitaria", 11 (el énfasis es de la autora).
61. Dos ejemplos de ello son el despliegue de especialistas incluidos en la lista de ONU Mujeres y de la iniciativa Justice Rapid Response, por un lado, y el Equipo de Expertos de la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos, que se exponen en el capítulo 5: Justicia transformadora.
62. "*DPKO/DFS Gender Forward Looking Strategy (2014-2018)*".
63. ONU Mujeres podría seguir manteniendo su espacio en el equipo de las Naciones Unidas en el país para garantizar unos vínculos horizontales más sólidos entre el equipo de la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país sobre igualdad de género, y para sentar las bases para una eventual retirada y traspaso de responsabilidades al equipo en el país y, lo que es más importante, a los agentes locales. Esta iniciativa piloto debería se objeto de un estrecho seguimiento con objeto de evaluar los éxitos y los desafíos resultantes de ella.

# LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

*"Soy una chica, voy a la Plaza Tahrir; voy sola. Y sostendré una pancarta... No creáis que podréis estar seguros. Ninguno de nosotros lo estamos ya. Venid con nosotros y reclamad vuestros derechos, los míos, los de vuestra familia."*

**Asmaa Mahfouz**, activista egipcia

El 18 de enero de 2011, una joven activista egipcia de 26 años, llamada Asmaa Mahfouz, se expresaba así en un vídeo colgado en YouTube, llamando a las y los manifestantes a unirse a ella para derrocar al gobierno corrupto de Hosni Mubarak[1]. El vídeo se hizo viral rápidamente en las plataformas de las redes sociales y se convirtió en uno de los primeros destellos de la Primavera Árabe. En toda la región, las mujeres —a menudo exponiéndose a un alto riesgo personal— lucharon contra los medios de comunicación nacionales, de titularidad estatal, a través de las redes sociales y del periodismo ciudadano, logrando con ello influir en los principales medios mundiales. Asmaa y el mensaje que lanzó en aquel vídeo arrojaron una poderosa luz sobre las posibilidades que ofrece a las mujeres y las niñas el acceso actual a la tecnología, las plataformas en línea y las herramientas mediáticas para dar a conocer sus opiniones e impulsar el cambio social[3].

"Cuando una sociedad se ve amenazada por un conflicto violento, las partes enfrentadas tratan de controlar los medios de comunicación. [...] Es extremadamente importante ser capaz de transmitir tu mensaje a través de los medios, puesto que, por lo general, el público acepta que lo que cuentan las noticias es 'verdad.'"

**Pernilla Ahlsén**, "*Peace Journalism: How Media Reporting Affects Wars and Conflicts*"[2]

En un momento en que el conflicto arraiga en las disputas comunales y se propaga más allá de las fronteras, los medios de comunicación pueden desempeñar un papel clave en la promoción de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, difundiendo mensajes y movilizando a las personas; creando conciencia y rompiendo tabúes; ofreciendo relatos detallados sobre el género y la vida de las mujeres en entornos de conflicto y post-conflicto; y, un elemento muy importante, exigiendo que los Estados rindan cuentas.

Sin embargo, tal como muchas personas subrayaron durante las consultas celebradas en el marco de este Estudio Mundial, para lograr este objetivo es preciso que las mujeres y las niñas puedan acceder a la información con independencia de su edad, de su capacidad o de dónde se encuentren, y que dicha información represente adecuadamente sus experiencias. Esto sigue planteando un desafío particular en muchos contextos de conflicto y post-conflicto, en los que la infraestructura ha quedado destruida, las tasas de alfabetización son bajas o los principales medios de comunicación —que son propiedad de agentes nacionales del sector privado— pueden estar manipulados o controlados por las partes en conflicto (estatales y no estatales) para servir a su causa. Además, en las sociedades militarizadas, las voces, las preocupaciones y las experiencias de las mujeres suelen quedar marginadas por la "tiranía de la emergencia".

En última instancia, los medios de comunicación no son precisamente más que eso, un medio, y quienes se sirven de ellos deben definir su contenido y su valor; lo ideal es que utilicen sus diversos medios de comunicación para transmitir un reflejo fiel de las vidas de las mujeres en contextos de conflicto y post-conflicto, destacando todos los roles que desempeñan y sus fortalezas, así como la repecursión que tienen los conflictos en sus vidas.

## CANALES MEDIÁTICOS LIDERADOS POR LAS MUJERES Y LAS COMUNIDADES

MAMA FM, una emisora de radio comunitaria de Uganda, es una de las muchas emisoras del mundo gestionadas por mujeres[4]. Con objeto de garantizar que las mujeres pertenecientes a comunidades marginadas y sin acceso a la radio puedan escucharla, esta emisora

*La información debe ser accesible para las mujeres y las niñas con independencia de su edad, de su capacidad o de dónde se encuentren, y que información ha de representar adecuadamente sus experiencias.*

organizó "clubes femeninos de oyentes" en 15 distritos de Uganda; espacios en los que las mujeres se reúnen, escuchan la radio y debaten[5]. MAMA FM ofrece un ejemplo del modo en que los medios de comunicación pueden constituir una herramienta doblemente poderosa, difundiendo mensajes sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el nivel comunitario y, al mismo tiempo, reuniendo a las mujeres para crear y fortalecer redes de personas con responsabilidad en la toma de decisiones y la consolidación de la paz. De forma similar, en Fiji, la red feminista de medios de comunicación FemLINKPACIFIC utiliza el diálogo en radio y televisión para reunir a las mujeres rurales y a funcionarios y funcionarias gubernamentales para debatir sobre temas relacionados con el desarrollo y los desafíos que plantea la seguridad humana. Esta red ofrece una plataforma única para que las mujeres compartan sus ideas y perspectivas con las y los responsables gubernamentales y con el público en general[6]. FemLINKPACIFIC ha desempeñado un papel clave, al respaldar la participación de las mujeres en las labores de consolidación de la paz en la región y aportar información de cara a la elaboración y aplicación del Plan de Acción Regional del Pacífico sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Libia: la campaña Noor

La campaña *Noor*, liderada por la ONG Voice of Lybian Women, tiene por objetivo combatir la interpretación errónea del Islam en la cultura libia para justificar la violencia contra las mujeres. Para confrontar esta distorsión de la religión, la campaña utiliza las enseñanzas islámicas con el fin de demostrar que el Islam no tolera ninguna forma de discriminación contra las mujeres[7].

La primera fase de esta campaña se puso en marcha oficialmente el 5 de julio de 2013. La campaña mediática, que se desarrolló en todo el país, estaba diseñada para iniciar un debate acerca del trato que da el Islam a las mujeres. El inicio de la campaña coincidió intencionadamente con el comienzo del mes sagrado del Ramadán, un tiempo de paz y reflexión, pero también un período en el que los ciudadanos y ciudadanas libios prestan una especial atención a los medios populares, como la radio y la televisión. Además, un total de 33 vallas publicitarias de 17 ciudades repartidas por toda Libia exhibieron diferentes temas relacionados con la seguridad de las mujeres en las esferas pública y privada.

La emisión de dos anuncios de radio en todo el país alentó a la población libia a reflexionar sobre el trato dispensado a las mujeres durante el mes sagrado del Ramadán. Las cadenas de televisión nacionales emitieron cuatro anuncios sobre la violencia doméstica, y también se emitieron vídeos de estos anuncios a través de las redes sociales utilizando el *hashtag* #NoorLibya; estos vídeos lograron un elevado número de reproducciones, tanto en Libia como en el extranjero. Las fases posteriores de la campaña profundizaron en todo ello de diversas formas, incluso mediante la organización de seminarios, talleres y encuestas para estudiantes y para los miembros de la comunidad. La campaña *Noor* ofrece un ejemplo de activismo de base religiosa y comunitaria en favor de los derechos de las mujeres. Esta iniciativa ilustra el modo en que las y los activistas modernos utilizan diferentes argumentos y exploran medios de comunicación antiguos y nuevos para hacer que sus mensajes lleguen a una audiencia mayor, contribuyendo de ese modo a la transformación de la sociedad.

"Los medios de comunicación tienen un papel muy constructivo que desempeñar para la sociedad. Hoy en día, los nuevos canales e incluso algunos periódicos son portavoces de algunos problemas sociales, lo que nos ayuda a estimar las realidades vitales de la gente."

Representante de la sociedad civil que respondió a la encuesta realizada en el marco del Estudio Mundial. Trabaja en el Afganistán.

## PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN: CONTAR LAS HISTORIAS QUE NECESITAN SER CONTADAS

Existen varias formas de reportajes de investigación que pueden constituir poderosas herramientas para dar visibilidad a problemas invisibles para que sean conocidos por el gran público, y para ayudar a romper tabúes. A modo de ejemplo, algunos documentales han ofrecido una visión más cercana del impacto que ejercen las guerras sobre las mujeres. En 2006, la cineasta Lisa Jackson viajó a la República Democrática del Congo (RDC) para entrevistar a mujeres supervivientes de violencia sexual relacionada con el conflicto. Su documental, titulado *The Greatest Silence* (El mayor silencio), recibió importantes elogios a escala internacional en un momento en que la violencia sexual en los conflictos era un problema al que los principales medios prestaban muy poca atención[8]. En los últimos años, los medios de comunicación de todo el mundo han destacado el uso de la violación como arma de guerra en la RDC y en muchos otros lugares, lo que ha permitido poner de relieve la gravedad de estos delitos y la constante impunidad de la que gozan quienes los cometen, ordenan o toleran.

En muchos casos, los medios han presentado esta forma de violencia simplificando en exceso la complejidad de los horrores sufridos por la población civil congoleña, sobre todo las mujeres y las niñas. No obstante, es innegable que la cobertura que han dado a este problema también ha servido para que la comunidad internacional exija que se ponga fin a uno de los conflictos más graves del siglo XXI y que se acabe con la violencia sexual relacionada con los conflictos en todo el mundo. Las iniciativas y campañas de los medios internacionales dirigidas a erradicar la violencia sexual en los conflictos han provocado un cambio en la conciencia de la población y en la voluntad política[9]. No cabe duda de que esta atención ha dado impulso a los esfuerzos que perseguían la adopción de una serie de revoluciones del Consejo de Seguridad sobre la prevención, la protección y la rendición de cuentas por los delitos de violencia sexual relacionada con los conflictos[10], y continúa ayudando a mantener la presión sobre los gobiernos, tribunales nacionales y sobre la Corte Penal Internacional para que los autores y autoras de delitos de violencia sexual rindan cuentas de sus crímenes. Los propios medios de comunicación han estado especialmente vigilantes para arrojar luz sobre los abusos sexuales cometidos por el personal de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz, llamando la atención de la comunidad internacional cuando las propias Naciones Unidas reaccionaban con excesiva lentitud.

Los relatos positivos que no se limitan a mostrar a las mujeres como víctimas del conflicto, sino que analizan y destacan las diversas funciones que ejercen en la consolidación de la paz, han ganado fuerza. Por ejemplo, el galardonado documental de PBS *Pray the Devil Back to Hell* (Roguemos por que el diablo regrese al infierno, 2008) narra la historia de las mujeres que acabaron con el régimen del ex Presidente Charles Taylor en medio de una brutal guerra civil que asolaba el país, y lograron una paz antes inimaginable. Este tipo de historias, que reflejan las capacidades, el espíritu y las cualidades de liderazgo de las mujeres, pueden ser muy valiosas para crear conciencia y provocar un cambio de actitud imprescindible en sociedades tradicionalmente patriarcales, pero también a nivel internacional.

Sin embargo, este tipo de relatos de mujeres son poco frecuentes, y hay otras muchas historias que simplemente nadie cuenta. Un análisis llevado a cabo en 2015 por el Proyecto Mundial de Seguimiento de

"Pienso que el hecho de dar visibilidad a la violencia sexual contra las mujeres durante un conflicto [...] puede tener repercusión en las políticas públicas, y [ayudar] a cambiar el discurso en lo que concierne a la violencia contra las mujeres."

**Jineth Bedoya Lima**,
periodista, entrevista realizada por vídeo con ONU Mujeres, 2015

*Con independencia del tema tratado, tan solo un 4% de los artículos reflejaban a las mujeres como líderes en países en situaciones de conflicto y post-conflicto.*

los Medios de Difusión[11] en 15 países en situaciones de conflicto y post-conflicto descubrió que **solamente un 13% de los artículos publicados en los medios de comunicación sobre temas relacionados con la paz y la seguridad trataban sobre las mujeres**, y que estas únicamente tenían un papel protagonista en la historia en un 6% de los casos. Con independencia del tema tratado, tan solo un 4% de los artículos reflejaban a las mujeres como líderes en países en situaciones de conflicto y post-conflicto, y únicamente un 2% destacaba la igualdad o la desigualdad de género; de hecho, en Uganda, Sudán del Sur o la RDC ningún artículo lo hacía. El reflejo de las mujeres como líderes fue especialmente intenso en Malí (un 20% de los artículos), mientras que en el Nepal y Palestina este enfoque sencillamente era inexistente. Este análisis descubrió asimismo que una mujer tenía el doble de probabilidades que un hombre de ser identificada como víctima en un artículo, y las menciones de las experiencias de las mujeres se reservaban en gran medida a relatos que trataban sobre el acceso estas al apoyo psicológico en entornos de conflicto, post-conflicto o refugio, o a narraciones de violencia sexual.

*En los años que siguieron a la resolución 1325 se produjo un cambio fundamental en la capacidad de las mujeres para representarse a sí mismas y defender sus causas en los medios de comunicación.*

A escala mundial, los medios de comunicación tienen a menudo el poder de convertir una historia en sensacional y otra en invisible. Con frecuencia, lo que determina si una determinada cuestión merece ser noticia o no puede depender del apoyo visible que haya podido recibir de una determinada persona o grupo influyente. En muchas ocasiones, el tema recibe a continuación una cobertura enorme en los medios, con unos costos muy elevados. Entretanto, las mujeres que se encuentran en primera línea, las que realmente se implican en las negociaciones humanitarias, afrontan los combates y protegen a las personas inocentes suelen ser invisibles en los medios de comunicación y sus voces quedan silenciadas por el alboroto de las personalidades famosas y por el espectáculo de la política.

En los años que siguieron a la resolución 1325 se produjo un cambio fundamental en la capacidad de las mujeres para representarse a sí mismas y defender sus causas en los medios de comunicación, tanto a través de medios tradicionales y menos inclusivos desde el punto de vista del género, como la televisión, la radio y la prensa —que forman parte de un sector organizado y cuya propiedad está en manos de agentes públicos o privados— o de plataformas más novedosas y ampliamente accesibles, como las diversas formas de redes sociales y tecnologías móviles.

En este contexto, los medios de comunicación liderados por las mujeres y las comunidades pueden ejercer una función muy importante en la ampliación de las perspectivas y la profundización del análisis de las cuestiones que se tratan en los debates de la sociedad. También pueden ser cruciales para aumentar el acceso a la información clave por parte de los grupos sociales marginados o a los que es difícil llegar.

## RIESGOS ASOCIADOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA ACTUALIDAD

Las modernas tecnologías que utilizan los medios de comunicación no siempre son favorables a los derechos de las mujeres. En el mundo hiperconectado de hoy en día, cualquiera puede poner en marcha su propia campaña mediática y difundir sus ideas utilizando Internet o las tecnologías móviles. A modo de ejemplo, pueden transmitirse mensajes que fomenten la violencia contra las mujeres y un retroceso de los derechos de estas. Los grupos extremistas utilizan cada vez más Internet y las redes sociales —y lo hacen de forma constantemente evolutiva— para propagar sus mensajes de violencia y odio y para captar nuevos y nuevas reclutas para sus filas. La ampliación del acceso y el

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Acuerdos mundiales y el papel de los medios de comunicación

La Plataforma de Acción de Beijing, adoptada durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en 1995, reconoció la función de los medios de comunicación y su potencial para efectuar una contribución positiva a la igualdad de género. Asimismo, instó a incrementar la representación de mujeres en los medios de comunicación y a abandonar los estereotipos. Esto incluye una información equilibrada e inclusiva sobre los asuntos relacionados con los conflictos[12]. El Comité de la CEDAW destacó también el papel de los medios en sus recomendaciones generales 19 y 23, en particular la importancia de que los medios trasladen un reflejo positivo y no estereotipado de las mujeres y la necesidad de que los Estados partes adopten medidas eficaces para garantizar que los medios de comunicación respeten y promuevan el respeto hacia las mujeres. En las zonas afectadas por conflictos, los medios de comunicación (públicos o privados) pueden influir en un cambio de paradigma en lo que concierne a la participación y el liderazgo de las mujeres, ampliando para ello su enfoque de forma que este no se limite a la violencia sexual ni a mostrar a las mujeres como víctimas, y mostrando el trabajo que ya hacen las mujeres sobre el terreno en el ámbito de la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Una historia con moraleja

Pese a que los aspectos positivos de los medios de comunicación en lo que respecta a las mujeres, la paz y la seguridad son acogidos con agrado, es importante reconocer que, en determinados contextos, estos medios también han desempeñado un papel muy perjudicial. ¿Quién puede olvidar que fueron las emisoras de radio las que sembraron el odio en Rwanda que posteriormente condujo al genocidio?

Incluso en la actualidad, numerosas emisoras de radio y cadenas de televisión privadas, así como redes sociales y medios impresos, utilizan a menudo un discurso rayano en el odio contra las personas de diferentes grupos étnicos o religiosos, así como contra sus adversarios o adversarias políticos. Además, los hechos se tergiversan deliberadamente, y se publican inteligentemente historias poco veraces como parte de operaciones psicológicas o como estrategia de guerra, sea por parte de los organismos estatales de inteligencia o de los grupos rebeldes. Este tipo de tácticas persiguen deslegitimar determinadas voces, despertar el odio contra algunas figuras públicas —con frecuencia, mujeres fuertes e independientes— y sembrar un clima de terror, que en última instancia también suprime la libertad de prensa[13].

En esta era de sofisticadas campañas mediáticas es imposible sostener que la prensa es neutral, objetiva o heroica. Si bien es imprescindible garantizar su libertad, es preciso reconocer el potencial de la malevolencia y la necesidad de proteger a las mujeres y al conjunto de la sociedad frente a sus consecuencias. La elaboración de un código ético por parte de los medios de comunicación podría ofrecer orientaciones en algunos temas delicados así como sobre el tratamiento adecuado de esos temas por parte de los medios.

uso de Internet también ha posibilitado un aumento del ciberacoso; con tan solo pulsar un botón, una persona puede amenazar a una mujer y a los miembros de su familia con cometer actos de violencia, agresiones sexuales o asesinatos, muchas veces de forma anónima.

La campaña "*Take Back the Tech*" (Dominemos la Tecnología) de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones ha puesto en marcha una plataforma en línea que permite la externalización masiva de informes de amenazas, acoso y discursos del odio en Internet contra las mujeres en Bosnia y Herzegovina, Colombia, la RDC, Kenya, Macedonia, México, el Pakistán y Filipinas, con el objetivo de demostrar que estos incidentes no son aislados ni anómalos y de fomentar la detección y reparación de aquellas situaciones en que la tecnología se utilice para propagar la violencia de género a escala local, nacional e internacional[14].

Otra profunda preocupación viene dada por el creciente riesgo al que están expuestas la independencia de los medios de comunicación y la seguridad física de las y los profesionales del periodismo, sobre todo en situaciones de crisis y en contextos afectados por conflictos. Periodistas, reporteros gráficos de ambos sexos y observadores y observadoras de los derechos humanos que tratan de informar sobre un conflicto se ponen a sí mismos/as en grave peligro y a menudo sus movimientos son vigilados cuando tratan de contar al gran público la verdad sobre la guerra. Los datos publicados por el Comité para la Protección de los Periodistas en 2015 revelan que, desde el año 2000, un total de 446 periodistas han sido asesinados debido a sus actividades profesionales en países en situaciones de conflicto y post-conflicto[15]. Aunque en los entornos de conflicto la mayoría de los periodistas son hombres, las mujeres se enfrentan a mayores riesgos: un 64% de las periodistas asesinadas en todo el mundo murieron en países en conflicto, mientras que en el caso de los hombres este porcentaje disminuye al 54%. El mayor número de mujeres periodistas asesinadas se produjo en el Iraq (13), mientras que la mayor cantidad de hombres periodistas asesinados se registró en Israel y en los territorios palestinos ocupados (153), seguido de Siria (79). Un sorprendente 70% del total de mujeres periodistas y un 62% de los hombres periodistas que perdieron la vida en todo el mundo fueron asesinados, mientras que otros y otras murieron como consecuencia de fuego cruzado o en el marco de encargos peligrosos. Lo que es aún peor: un 53% de los asesinos y asesinas de mujeres periodistas en contextos de conflicto disfrutan de impunidad total o parcial.

*Otra profunda preocupación viene dada por el creciente riesgo al que están expuestas la independencia de los medios de comunicación y la seguridad física de las y los profesionales del periodismo, sobre todo en situaciones de crisis y en contextos afectados por conflictos.*

## RECOMENDACIONES

### Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

**Los medios de comunicación deberían:**

- ✓ Comprometerse a mostrar a mujeres y hombres en todos los roles que desempeñan en contextos de conflicto y post-conflicto, incluso como agentes de prevención, establecimiento de la paz y consolidación de la paz.
- ✓ Aumentar la representación y la voz de las mujeres en las redacciones, en los puestos de dirección y en funciones decisorias.
- ✓ Supervisar el contenido de los medios, incluyendo información que pueda dañar o estigmatizar a las víctimas de la violencia sexual en los conflictos, y adoptar medidas especiales de protección cuando publiquen reportajes sobre mujeres y niños.
- ✓ Crear un código ético, elaborado por profesionales de los medios de comunicación y dirigido a ellos y ellas, en relación con temas delicados.

**Los Estados Miembros deberían:**

- ✓ Proteger la reputación y la vida de las y los periodistas y de las personas defensoras de los derechos humanos mediante el fortalecimiento de los marcos jurídicos, la provisión de seguridad y la lucha contra la impunidad de quienes vulneran dichos derechos.
- ✓ Desarrollar y hacer cumplir leyes y mecanismos dirigidos a prevenir, investigar y castigar el acoso, las amenazas y el discurso del odio publicados a través de Internet y de las plataformas móviles.
- ✓ Nombrar un mayor número de mujeres en las estructuras de los medios de comunicación de titularidad estatal y destinar fondos al incremento de la participación y el liderazgo de las mujeres en las iniciativas de estos medios, incluso en las radios comunitarias, en contextos de conflicto y post-conflicto.

**Todos los agentes deberían:**

- ✓ Apoyar iniciativas dirigidas a aumentar la capacitación en materia de comunicación con perspectiva de género y sobre cómo utilizar, producir y divulgar materiales informativos, teniendo en consideración que algunas mujeres cuentan con un acceso limitado a los activos y las TIC y experimentan restricciones de movilidad.

## REFERENCIAS


1. Courtney Radsch, "*Women, Cyberactivism, & the Arab Spring*", Muftah, 10 de diciembre de 2012, http://muftah.org/women-cyberactivism-the-arab-spring/.
2. Pernilla Ahlsén, "*Peace Journalism: How Media Reporting Affects Wars and Conflicts*" (Kvinna till Kvinna, 3 de octubre de 2013).
3. A efectos de este Estudio Mundial, el término "medios de comunicación" se interpreta de forma amplia; abarca tanto los medios tradicionales, como la prensa, la televisión y la radio (que forman parte de esta industria y son propiedad del sector público o privado) como otros tipos de medios más novedosos y accesibles, como las plataformas de las redes sociales, las revistas en línea, los videologs y los blogs.
4. Hilary Heuler, "*Uganda's Mama FM Gives Women a Chance to Be Heard*", VOA, 19 de junio de 2014, http://www.voanews.com/content/ugandas-mama-fm-gives-women-a-chance-to-be-heard/1940619.html.
5. "*Uganda Media Women Association (UMWA) - Community Radio*", consultado el 22 de junio de 2015, http://interconnection.org/umwa/community_radio.html.
6. "*FemLINKPACIFIC Program Strategy*", consultado el 11 de septiembre de 2015, http://www.femlinkpacific.org.fj/index.php/en/what-we-do/program-strategy.
7. "*The Noor Campaign: Shedding Light on Women's Security Concerns in Libya*" (The Voice of Libyan Women, 2014).
8. Natalie Hanman, "*I Urge You to Watch The Greatest Silence*", The Guardian, 20 de marzo de 2008, http://www.theguardian.com/film/filmblog/2008/mar/20/congoswaronwomen. A este documental siguieron otros centrados en las experiencias de violencia de las mujeres en la RDC, como Femke van Velzen, Ilse van Velzen e If... Productions, *Fighting the silence sexual violence against women in Congo* (Ámsterdam: IF Productions, 2007). Dearbhla Glynn, *War on Women* (IRIN Films, Obinna Anyadike y Charlotte Cans, 2014), y Bruno Sorrentino *et al*., *Grace under fire* (Oley, PA: Bullfrog Films, 2011).
9. Por ejemplo, la promoción política y mediática de alto nivel del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos y la campaña "No Más Violaciones: Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos" dieron impulso a este cambio de paradigma, al atraer la atención de las y los responsables de la formulación de políticas y de los medios de comunicación mundiales. Véase Eleanor O'Gorman, "*Review of UN Action Against Sexual Violence in Conflict 2007-2012 - Final Report*" (Cambridge, Reino Unido, enero de 2013).
10. "Resolución 1820 (2008)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1820 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 19 de junio de 2008); "Resolución 1960 (2010)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1960 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 2010); "Resolución 2106 (2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2106 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 24 de junio de 2013).
11. Sarah Macharia, "*Women Peace and Security Media Monitoring*" (Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana, 12 de junio de 2015).
12. "Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, China, del 4 al 15 de septiembre de 1995)", documento de las Naciones Unidas con signatura A/CONF.177/20/Rev.1 (Naciones Unidas, 1996).
13. Estas prácticas se emplearon a menudo durante los últimos años de la guerra civil de Sri Lanka. Véase Charles Petrie, "*Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Actions in Sri Lanka*", noviembre de 2012.
14. "*Take Back The Tech! Map It. End It.*", campaña "Dominemos la Tecnología", consultado el 8 de julio de 2015, https://www.takebackthetech.net/mapit/main.
15. Datos obtenidos a través de: https://cpj.org/killed/2015/ A efectos de este análisis, esto incluye los países o territorios en los que las Naciones Unidas llevaron a cabo una misión política, de consolidación de la paz o de establecimiento de la paz en 2014, o en relación con los cuales se sometieron al Consejo de Seguridad y fueron consideradas por este órgano durante alguna de las reuniones formales celebradas en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014, o los países o territorios que recibieron financiación del Fondo para la Consolidación de la Paz para la ejecución de programas en 2014.

# SOCIEDAD CIVIL

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## Resolución 1888

*Expresa su intención de aprovechar mejor las visitas periódicas a zonas de conflicto organizando reuniones interactivas sobre el terreno con mujeres y organizaciones de mujeres locales*

2009

2010

## Resolución 1960

*Subraya que, a fin de cumplir su mandato, las misiones deben mantener una comunicación eficaz con las comunidades locales, y alienta al Secretario General a que mejore la capacidad de las misiones en ese sentido*

## Resolución 2106

*Subraya las importantes funciones que pueden desempeñar las organizaciones, incluidas las de mujeres, y redes de la sociedad civil para mejorar la protección a nivel comunitario contra la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y posteriores a conflictos y ayudar a los supervivientes a acceder a la justicia y obtener reparaciones*

2013

## Resolución 2122

*Alienta a los Estados Miembros interesados a que elaboren mecanismos de financiación dedicados exclusivamente a apoyar la labor y aumentar la capacidad de las organizaciones que fomentan el desarrollo del liderazgo de las mujeres y su plena participación en todos los niveles de adopción de decisiones respecto de la aplicación de la resolución 1325 (2000), entre otros medios aumentando las contribuciones a la sociedad civil local*

En 1915, en medio de la devastación provocada por la primera guerra mundial, más de 1.000 mujeres de 12 países diferentes se reunieron en La Haya (Países Bajos), para protestar por las atrocidades de la guerra, debatir sobre cómo ponerle fin y prevenir la violencia y los conflictos en el futuro[1]. Este encuentro fue la semilla de la que nació una nueva organización: la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPL). Además, fue una de las causas del origen de un movimiento social al que cada vez se unieron más voces y que se dedicaría a impulsar el reconocimiento de la función que desempeñan las mujeres en la paz y la seguridad, que 85 años más tarde culminaría con la adopción de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad.

La sociedad civil ejerció un poderoso papel de defensa de los intereses en favor de la adopción de dicha resolución y contribuyó a su redacción; posiblemente no exista ninguna otra agenda internacional que haya otorgado un lugar tan central a la sociedad civil. Y esto se debe en gran medida a las contribuciones cruciales de las organizaciones de mujeres a la prevención de los conflictos y el establecimiento de la paz, así como en la primera línea de las labores de recuperación tras un conflicto, cuando los Estados y la comunidad de donantes todavía no han asumido sus respectivos roles.

Esta es precisamente la razón por la que este Estudio se centró en consultas con la sociedad civil de mujeres e incluyó reuniones específicas para ellas en todas las regiones del mundo. El trabajo del Estudio Mundial contó con el respaldo de un Grupo Consultivo de Alto Nivel, compuesto en su mayoría de representantes de la sociedad civil. La secretaría trabajó también con ONG asociadas en la gestión de una encuesta mundial a las organizaciones de la sociedad civil y el alojamiento de una plataforma web a través de la cual se invitó a la sociedad civil a enviar sus recomendaciones. El apoyo de la sociedad civil y sus comentarios, aportaciones, experiencia y conocimientos especializados ha sido crucial para las conclusiones y recomendaciones de este Estudio —y es importante que se aproveche cualquier oportunidad para hacer oír sus voces en los círculos de formulación de políticas—, ya fuera en Nueva York, Addis Abeba, Londres o Moscú.

> "Tenemos el poder de acabar con la guerra y de dar la vuelta al mundo en que vivimos."
>
> **Leymah Gbowee**,
> Premio Nobel

Hace escasas fechas se celebró el centenario del nacimiento de la LIMPL en La Haya. El evento reunió a hombres y mujeres que trabajan por lograr la paz procedentes de más de 80 países, en busca de un objetivo común: la paz duradera[2]. Muchos de los debates que se celebraron en La Haya trataron sobre la aplicación efectiva de la resolución 1325. En particular: la necesidad de que los Estados sitúen los derechos humanos y la igualdad, el desarme y la paz en el centro de sus políticas de exteriores; la necesidad de que las Naciones Unidas se democraticen y cumplan las obligaciones que emanan de la Carta, incluida la eliminación de la selección hermética y excluyente del Secretario o Secretaria General; la importancia de reconocer que la seguridad humana es clave para la seguridad mundial; y la necesidad de poner fin a la dependencia con respecto a un enfoque de la aplicación de la resolución 1325 basado en proyectos, que antepone las prioridades de los donantes a las de quienes trabajan para garantizar una aplicación real y sostenible sobre el terreno.

## EL PODER DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES SURGIDOS DESDE LA BASE

En todo el mundo, desde Ciudad de Guatemala hasta Katmandú pasando por Kampala, las organizaciones de la sociedad civil han demostrado el poder que tienen los movimientos sociales, capaces de materializar un cambio real desde la base. Los movimientos sociales progresistas pueden hacer más por lograr avances reales en las vidas de los hombres, las mujeres, los niños y las niñas que los Estados y las instituciones multilaterales por sí solas, desde presionar al máximo órgano encargado de la paz y la seguridad para que atienda las voces de las mujeres hasta conseguir una movilización mundial para promover un tratado sobre el comercio de armas, o a nivel local para eliminar la violencia contra las mujeres.

En parte, la repercusión de las organizaciones de la sociedad civil se deriva del hecho de que muchas de ellas están muy cercanas a la base de la sociedad. Es preciso reconocer la capacidad que tienen estas organizaciones para influir en las agendas públicas y gubernamentales y para generar voluntad política para la acción. Una investigación llevada a cabo por

Womankind Worldwide y Action Aid en cinco países frágiles y afectados por conflictos mostraron el papel crucial que desempeñan las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres en el nivel comunitario, mitigando los conflictos y contribuyendo a crear la paz, desde el establecimiento de escuelas subterráneas y centros de salud en el Afganistán hasta el apoyo a la reintegración del personal ex combatiente en Sierra Leona[3]. Como señala un informe, "las activistas y organizadoras comunitarias del Afganistán, el Nepal, Liberia o Somalia son las que mejor se mueven en su propio terreno político y cultural. Ellas saben qué temas son los más importantes"[4].

Sin embargo, 15 años después de la adopción de la resolución 1325, seguimos sin contar con sistemas eficaces que posibiliten una participación regular y la celebración de consultas periódicas con estos grupos de mujeres para garantizar que su conocimiento, su experiencia y sus capacidades sean tenidos en cuenta y aporten información de cara a la toma de decisiones a nivel nacional, regional y mundial.

Allí donde se han producido unos avances y un cambio más notorios, el principal factor de éxito se atribuyó a menudo a la colaboración y la acción conjunta con otras organizaciones de la sociedad civil, utilizando el papel de vigilancia y supervisión independiente que ejercen[5]. Por consiguiente, se necesita una colaboración mayor con las organizaciones de base y es preciso brindarles un apoyo más firme, sobre todo a las que se dirigen a las mujeres que experimentan discriminación interseccional, incluso basada en la edad, la orientación sexual, la condición indígena y la discapacidad.

La capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para modelar las agendas públicas y privadas y generar voluntad política para la acción también es crucial[6]. Las organizaciones y movimientos feministas desempeñan una función clave en términos de rendición de cuentas, control de la acción gubernamental y exigencia de responsabilidades de las instituciones públicas por sus compromisos con las mujeres, incluso en lo que concierne a la paz y la seguridad[7]. A modo de ejemplo, cabe citar el Proyecto de Supervisión de la Resolución 1325 llevado a cabo por Global Network of Women Peacebuilders[8]; el proyecto Cartografía de las Mujeres, la Paz y la Seguridad en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ejecutado por el Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad[9]; y el Barómetro de la Seguridad de las Mujeres Locales elaborado por Cordaid[10].

Las coaliciones de organizaciones que engloban varios movimientos sociales, como la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres, han logrado resultados notables. De forma similar, las coaliciones regionales han desempeñado un papel central en la movilización en favor de la paz. Por ejemplo, en los Balcanes, diversas organizaciones como el Lobby Regional de Mujeres y el Lobby Regional de Mujeres por la Paz, la Seguridad y la Justicia en Europa Sudoriental han utilizado con éxito el texto de la resolución 1325 para vincular la seguridad humana con la seguridad regional en ámbitos que abarcan desde el desarrollo hasta la reforma constitucional[11]. Otro ejemplo es el trabajo que se está acometiendo para hacer frente a la violencia contra las mujeres. En su histórico estudio publicado en 2012, Mala Htun y S. Laurel Weldon analizaron un total de 70 países a lo largo de cuatro decenios con el fin de explorar el método más eficaz para reducir las experiencias de violencia de las mujeres[12]. Analizando el efecto de diferentes

> **La sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, deberían desempeñar un papel destacado en el desarrollo de todos los programas ejecutados por las Naciones Unidas, y deberían ser consideradas seriamente como socias por las diferentes entidades.**
>
> Participante en la encuesta a la sociedad civil realizada en el marco del Estudio Mundial. Su organización tiene su sede en los Países Bajos y trabaja en Asia y en la región del Oriente Medio y Norte de África

variables sobre los valores de un índice de respuesta gubernamental a la violencia contra las mujeres, estas autoras llegaron a la conclusión de que los movimientos feministas poderosos e independientes eran en todos los casos la variable con un efecto más significativo.

### La encuesta mundial a la sociedad civil

En el marco de los preparativos para la elaboración de este Estudio, se llevó a cabo una encuesta mundial a organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Las conclusiones de esta encuesta —basadas en 317 respuestas proporcionadas por organizaciones que desarrollan sus actividades en 71 países diferentes, 17 grupos de discusión organizados en 16 países (en los que participaron más de 200 personas) y una conferencia internacional de especialistas en la resolución 1325[13]— ofrecen una gran cantidad de resultados cuantitativos y cualitativos que ilustran tanto los efectos positivos como los desafíos y las carencias[14].

Al reflexionar sobre cómo ha cambiado su trabajo desde el año 2000, muchas de las personas representantes de la sociedad civil indicaron que la resolución 1325 ha sido fundamental para movilizar los esfuerzos mundiales en una amplia variedad de cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad. También ha servido como marco y para legitimar las exigencias de actuación dirigidas a sus gobiernos y a la comunidad internacional, lo que ha conducido al desarrollo de normas internacionales en esferas como la violencia sexual en los conflictos, por ejemplo.

Sin embargo, la mayoría de las personas que respondieron a las encuestas valoraron la resolución 1325 tan solo como "moderadamente eficaz", argumentando que su potencial transformador no se ha realizado por completo[15]. En las visitas y consultas realizadas *in situ*, numerosas organizaciones expresaron

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Creación de coaliciones: experiencia adquirida a través de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres

La influencia de las coaliciones sólidas y la importancia de trabajar juntos han quedado demostradas en el trabajo y los resultados de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres. Desde su puesta en marcha en 1992, esta campaña ha sido la voz de la sociedad civil en la arena diplomática, impulsando cambios en las políticas y prácticas gubernamentales dirigidas a abordar el sufrimiento causado por las minas terrestres. En la campaña participan ONG nacionales e internacionales, así como personas que trabajan en numerosas disciplinas, como los derechos humanos, el desarrollo, el problema de los refugiados y refugiadas y el socorro médico y humanitario. Desde su inicio, esta iniciativa se ha ampliado hasta convertirse en una red con miembros activos en cerca de un centenar de países; todos ellos y todas ellas trabajan para librar al mundo de las minas terrestres antipersonal y ayudar a las personas supervivientes de estas minas a vivir una vida plena[16].

La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres y su coordinadora, Jody Williams, recibieron conjuntamente el Premio Nobel de la Paz en 1997 por sus esfuerzos dirigidos a hacer realidad el tratado de prohibición total de las minas antipersonal (Tratado de Ottawa). La firma de este tratado (que prohíbe el uso, la fabricación, el almacenamiento y la compraventa de minas antipersonal) está considerada como el mayor éxito de la campaña. Junto con otras cinco mujeres ganadoras del Premio Nobel de la Paz, la Sra. Williams creó la Iniciativa de las Mujeres Premio Nobel en 2006 y en la actualidad continúa trabajando activamente en la Campaña para Acabar con las Armas Autónomas Letales, una coalición internacional que persigue conseguir la prohibición preventiva de este tipo de armas.

> "Queremos tener la oportunidad de tomar decisiones sobre los servicios que recibimos."
>
> Mujer ex combatiente, visita del Estudio Mundial al Nepal

su preocupación de que los avances logrados en el plano normativo no habían tenido la repercusión deseada sobre el terreno. Las comunidades locales, incluidas las más afectadas por los conflictos, no percibían el cambio. En algunos contextos, las necesidades y prioridades fundamentales puestas de relieve por las mujeres, como las oportunidades para ganarse la vida y obtener ingresos, seguían sin tener reflejo en los proyectos y programas, incluso cuando las propias mujeres lo reclamaban con determinación.

Desde un punto de vista más general, en lo que concierne a las limitaciones, los tres obstáculos que más limitan la eficacia del trabajo de la sociedad civil, de acuerdo con las personas que respondieron a la encuesta mundial, son:

- la falta de recursos (una cuestión que se expone con más detalle en el capítulo 13: *Financiación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad*).
- la brecha existente entre las políticas internacionales y las realidades locales;
- la falta de confianza entre los gobiernos y la sociedad civil.

## DESAFÍOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA SOCIEDAD CIVIL EN CONTEXTOS DE CRISIS Y AFECTADOS POR CONFLICTOS

Las organizaciones de la sociedad civil están desempeñando un papel cada vez más importante, incluso en la prestación de servicios directos, como primera línea en la lucha contra los conflictos y los desastres, lo que a menudo conlleva un gran riesgo y sacrificio para ellas. Por ejemplo, las personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos de las mujeres se han convertido en objetivo de los actos de violencia, y se enfrentan a riesgos específicos que la comunidad mundial debe abordar con urgencia. Dichos riesgos aumentaron drásticamente en todo el mundo en 2015, mientras que las medidas de seguridad adoptadas para proteger a estas personas van muy a la zaga[17]. Las organizaciones que trabajan en contextos de conflicto persistente, como sucede en Oriente Medio y en el norte de África, señalaron que la inseguridad y el militarismo son algunos de los principales desafíos a los que se enfrentan.

Aunque la seguridad puede empeorar como consecuencia del conflicto, este problema se superpone con un cambio mundial que ya se está produciendo hacia la reducción del espacio civil. Un informe reciente puso de manifiesto que, en 2014, la democracia perdió terreno y en más de 96 de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas se vulneró el derecho de reunión[18]. Las tácticas empleadas para clausurar el espacio civil incluyen la aprobación de leyes restrictivas y ataques contra las organizaciones de la sociedad civil, ya sea dirigidos contra sus oficinas, congelando sus cuentas bancarias o consiguiendo que cierren.

> "Debemos reconocer el valor de la contribución cívica, fomentar la capacidad de las voces marginadas, garantizar un lugar en la mesa para la sociedad civil y proteger sus actividades."
>
> **Zeid Ra'ad Al-Hussein**, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos[19]

El uso estratégico de mecanismos como el examen periódico universal y los informes presentados a los órganos creados en virtud de tratados, como el Comité de la CEDAW, puede servir para destacar las acciones represivas de los gobiernos dirigidas a silenciar a la sociedad civil, disponiendo una mayor vigilancia y una respuesta normativa más firme (el papel de estos mecanismos de derechos humanos se describe con detalle en el capítulo 12).

La falta de confianza entre los gobiernos y la sociedad civil es otro reto que ha influido negativamente en los análisis de las necesidades y prioridades, la formulación de políticas y estrategias y el apoyo a su aplicación. Pese al reconocimiento de que unos procesos de paz más inclusivos generan un mayor apoyo a los resultados de la consolidación de la paz y una sostenibilidad más elevada de dichos resultados, las y los activistas de la sociedad civil han quedado muchas veces apartados de las negociaciones clave y sus análisis y datos no han sido tenidos en cuenta con la misma seriedad que las aportaciones procedentes de fuentes "oficiales".

Relacionado con lo anterior, durante la conferencia "Women's Power to Stop War" (El poder de las mujeres para poner fin a la guerra), organizada por la LIMPL, las participantes expresaron también su frustración por la naturaleza de su participación en el sistema multilateral, donde a menudo sentían que recibían un trato condescendiente o que desempeñaban una función meramente simbólica[20]. Pese a ello, estos grupos seguían expresando constantemente su deseo de colaborar con los gobiernos y con la comunidad internacional: un 69% de las personas participantes en la encuesta a organizaciones de la sociedad civil respondieron que habían realizado algún tipo de trabajo con sus respectivos gobiernos y ministerios nacionales[21], aunque afirmaban que también necesitaban poder expresarse con independencia cuando lo hacían.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### La sociedad civil no se expresa con una sola voz

> *"Las organizaciones de la sociedad civil debemos tener cuidado de no agrupar a todas las mujeres en una misma categoría. Muchas mujeres están divididas según su ideología política. Sin embargo, esta división puede provocar en ocasiones que se pierda una parte considerable de los esfuerzos dirigidos a defender sus derechos."*
>
> Participante en la consulta con la sociedad civil del Nepal para el Estudio Mundial

Si bien las coaliciones o los movimientos sociales pueden expresarse con una voz unitaria en determinados asuntos concretos, la sociedad civil, por naturaleza, se caracteriza por la multiplicidad de voces. Esta diversidad de puntos de vista es fundamental para que sea representativa de personas, intereses y experiencias diferentes, pero también puede plantear un desafío. En particular, en los entornos en conflicto y post-conflicto, la sociedad civil puede estar dividida, ser frágil y, a veces, estar controlada por las élites o la diáspora[22]. De hecho, en los últimos años, grupos con visiones opuestas a los derechos ya recogidos en los marcos jurídicos internacionales han demostrado también una gran eficacia en la movilización, lo que supone una amenaza que puede hacer retroceder estos derechos reconocidos.

"Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan una función de vigilancia y [siguen siendo] la voz de quienes no tienen voz. Gracias a su trabajo, los problemas de las personas marginadas pueden ser abordados fácilmente por el servicio responsable, las Naciones Unidas y otros servicios conexos."

Representante de la sociedad civil que respondió a la encuesta realizada en el marco del Estudio Mundial. Trabaja en el Camerún.

**Necesidad de contar con espacios más inclusivos**

Dado que a menudo la sociedad civil es la mejor situada para conectar y compartir los problemas locales con las y los líderes nacionales, trasladando los puntos de vista de las mujeres y las niñas desde el nivel de base hasta los ámbitos nacional, regional y mundial[23], es preciso intensificar los esfuerzos para crear espacios más inclusivos para la toma de decisiones, la celebración de consultas, la interacción y el debate entre la sociedad civil, los gobiernos nacionales y la comunidad internacional.

Desde el año 2010, las operaciones de paz de las Naciones Unidas vienen celebrando anualmente jornadas de puertas abiertas sobre las mujeres, la paz y la seguridad[24], que ofrecen a las mujeres que viven en los países donde se llevan a cabo estas operaciones una oportunidad para hablar directamente con funcionarios y funcionarias de alto nivel de las Naciones Unidas, expresar sus preocupaciones y dar a conocer sus necesidades y prioridades a las y los responsables de la adopción de decisiones. Sin embargo, pese a ser útil, este tipo de interacción anual está lejos de resultar adecuada. Sería necesario instaurar foros periódicos que permitan mejorar la interacción, la formulación de observaciones y la celebración de consultas entre la dirección superior de las misiones de operaciones de paz, las mujeres líderes y los grupos de la sociedad civil.

## CUESTIONES EMERGENTES Y SISTÉMICAS

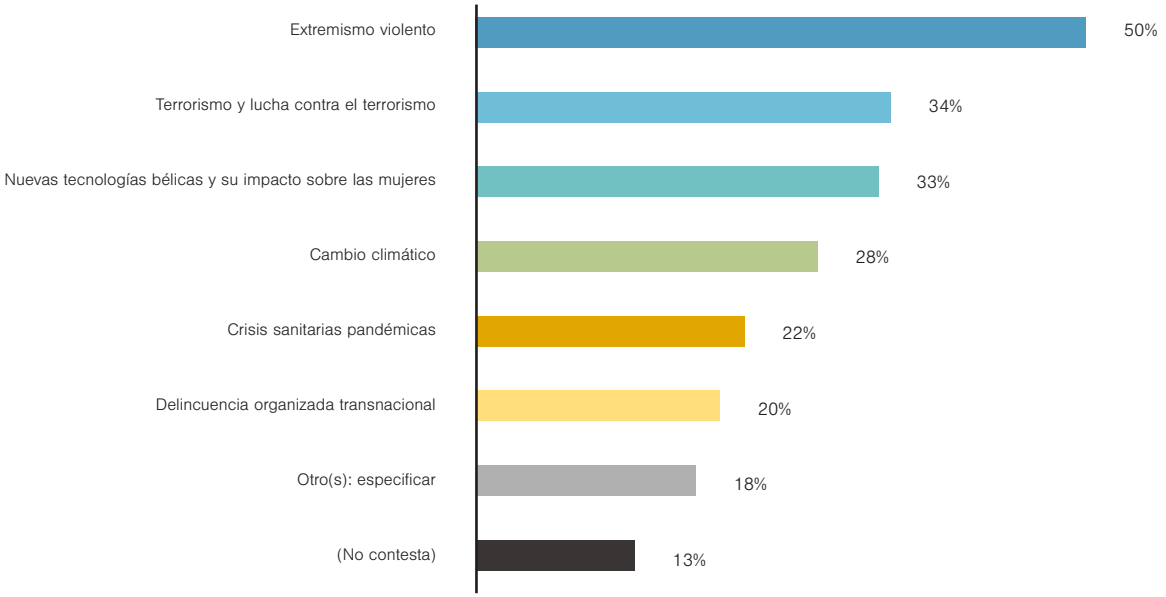
La encuesta a la sociedad civil y los grupos de discusión arrojaron luz sobre los problemas emergentes y sistémicos que afectan al trabajo de las organizaciones de mujeres y de los y las activistas en todo el mundo, entre los que figuran la militarización, la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres. La mayoría de las personas participantes en la encuesta y en los grupos de discusión reconocieron las amenazas y los retos que plantea el extremismo violento para su trabajo, un problema que, según se mencionó, va unido a menudo al terrorismo y a la lucha contra esta lacra[25]. Las nuevas tecnologías bélicas y su impacto sobre las mujeres también ocupan una posición alta en la clasificación de los problemas emergentes.

Los dos gráficos siguientes ilustran las respuestas recogidas en la encuesta a la pregunta: "¿Qué problemas emergentes a escala mundial han afectado a su trabajo en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad?"[26]

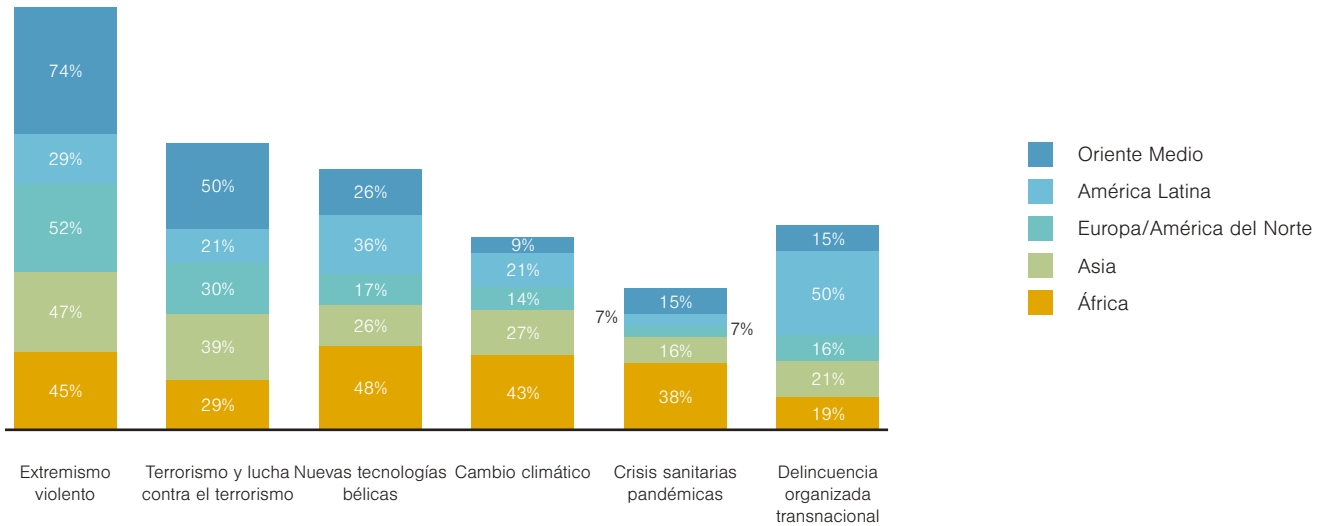
Merece la pena señalar que muchas de las necesidades de las organizaciones de mujeres que trabajan en favor de la paz identificadas en la *evaluación por especialistas independientes* liderada por Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf en 2002 siguen vigentes en la actualidad, a saber: la seguridad, los recursos, el espacio político y el acceso a las personas responsables de adoptar decisiones[27]. Esto indica la existencia de deficiencias y obstáculos de naturaleza sistémica —como la exclusión social arraigada y persistente, las desigualdades de género o la violencia contra las mujeres— así como la falta de congruencia entre la retórica del compromiso político, la necesaria asignación de recursos y los efectos reales sobre el terreno.

Con el fin de liberar el potencial transformador de la resolución 1325, la mayoría de los grupos de la sociedad civil destacaron la urgencia de volver a dar prioridad a los elementos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad relacionados con la prevención de los conflictos. Estos grupos instaron reiteradamente a adoptar estrategias integrales a largo

**Porcentaje de personas encuestadas que seleccionaron cada una de las categorías siguientes en respuesta a la pregunta de la encuesta: "¿Qué problemas emergentes a escala mundial han afectado a su trabajo en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad? (Se admiten varias respuestas)"[28]**




**Porcentaje de personas encuestadas que seleccionaron, por región, cada una de las categorías siguientes en respuesta a la pregunta de la encuesta: "¿Qué problemas emergentes a escala mundial han afectado a su trabajo en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad? (Se admiten varias respuestas)"[29]**



plazo que aborden las causas fundamentales de los conflictos armados, en lugar de limitarse a tratar los síntomas de estos.

De cara al período posterior a 2015, la principal prioridad identificada en todas las regiones es la participación plena y en pie de igualdad de las mujeres en todos los procesos de prevención de conflictos, consolidación de la paz y reconstrucción después de un conflicto. Un aspecto importante es que esta participación debe trascender las cifras y medirse a través de su repercusión y de la existencia de espacios para que las mujeres puedan organizarse. Pese a que esto concuerda con el espíritu mismo de la resolución 1325, es una de las esferas en las que menos se ha avanzado.

> "Gracias a lo que hemos aprendido en los últimos 15 años y cuando nos preparamos para la agenda después de 2015, las organizaciones de la sociedad civil estamos preparadas para trabajar con todos los agentes con el fin de liberar el potencial transformador de esta resolución histórica."
>
> Informe sobre los resultados de la encuesta a la sociedad civil realizada en el marco del Estudio Mundial[30]

## RECOMENDACIONES

### Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

**Las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y sus Estados Miembros deberían:**

- ✓ Institucionalizar la participación y la celebración de consultas con la sociedad civil y con las mujeres afectadas por conflictos, incluso en el nivel de base, en los procesos de adopción de decisiones locales nacionales y mundiales, y en el desarrollo, ejecución y supervisión de los planes de acción nacionales.
- ✓ Garantizar unas consultas y una participación directa de las mujeres en los procesos de paz, y garantizar la disponibilidad de financiación y de medidas de seguridad adecuadas para que puedan participar en las negociaciones.
- ✓ Crear, financiar y apoyar mecanismos de intercambio de conocimientos para garantizar una puesta en común transparente y oportuna de la información entre la sociedad civil y el gobierno, realizando esfuerzos especiales para llegar a las comunidades locales e involucrarlas.
- ✓ Crear y mantener, en la ley y en la práctica, en entorno seguro y favorable que garantice el acceso a la justicia, la rendición de cuentas y el fin de la impunidad de la que gozan quienes vulneran los derechos humanos de las personas que defienden los derechos humanos de las mujeres y de las y los defensores de los intereses de la sociedad civil, de forma que puedan trabajar con libertad y seguridad y ejercer plenamente sus derechos de opinión, libertad de expresión, asociación y reunión.

**Las organizaciones y movimientos de la sociedad civil de mujeres deberían:**

- ✓ Entablar alianzas estratégicas entre las diferentes redes de la sociedad civil con el fin de fortalecer sus componentes e influir en los problemas emergentes a escala mundial, regional y nacional relativos a los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad.
- ✓ Desarrollar estrategias de promoción conjuntas.
- ✓ Asumir un mayor compromiso con el sistema multilateral, en particular con el examen periódico universal y con los mecanismos de los órganos creados en virtud de tratados, con el fin de llamar la atención sobre la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad y sobre los aspectos relacionados con los derechos humanos en los que se apoya.

## REFERENCIAS


1. "*WILPF 2015 Manifesto*" (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, marzo de 2015).
2. "*Conference Summary: Women's Power to Stop War, 27-29 April 2015*" (La Haya, Países Bajos: Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, 2015).
3. Ivan Cardona *et al*., "*From the Ground Up: Women's Roles in Local Peacebuilding in Afghanistan, Liberia, Nepal, Pakistan and Sierra Leone*" (Action Aid International, septiembre de 2012), 15.
4. Sanam Naraghi Anderlini, *Women Building Peace: What They Do, Why It Matter* (Lynne Rienner Publishers, 2007).
5. "*Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*" (Global Network of Women Peacebuilders, Cordaid, Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, International Civil Society Action Network, julio de 2015), fig. 14.
6. El Consejo de Derechos Humanos ha reconocido la importancia crucial de la implicación activa de la sociedad civil en todos los niveles. Véase "El espacio de la sociedad civil", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/27/L.24 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 23 de septiembre de 2014).
7. "*Turning Promises into Progress: Gender Equality and Rights for Women and Girls - Lessons Learnt and Actions Needed*" (Gender and Development Network, Gender Action for Peace and Security, UK SRHR Network, marzo de 2015), 25.
8. Global Network of Women Peacebuilders, "*Women Count: Security Council Resolution 1325: Civil Society Monitoring Report 2012*", 2012, http://www.gnwp.org/sites/default/files/resource-field_media/Nepal_1.pdf.
9. Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, "*Mapping Women, Peace and Security in the UN Security Council*", http://womenpeacesecurity.org/media/pdf-NGOWGMAPReport_Full2011-12.pdf.
10. "*Women's Peace and Security Barometer: Measuring Daily Security for Effective Peace Building*" (Cordaid, marzo de 2014).
11. Donjeta Murati *et al*., "*1325 Facts & Fables: A Collection of Stories about the Implementtion of United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security in Kosovo*" (Prishtina, Kosovo: Kosova Women's Network, 2011); Irvine, "*Leveraging Change: Women's Organizations and the Implementation of UNSCR 1325 in the Balkans*", 30.
12. Mala Htun y S. Laurel Weldon, "*The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005*", The American Political Science Review 106, n.º 3 (agosto de 2012): 548–69.
13. Global Network of Women Peacebuilders, ICAN y Cordaid organizaron una serie de grupos de discusión en colaboración con socios y socias locales del Afganistán, Burundi, Colombia, Filipinas, Ghana, Guatemala, Israel, el Nepal, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, la República Democrática del Congo, Rwanda, Serbia, Sudán del Sur, Suecia y Uganda. Véase "*Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security*" (Global Network of Women Peacebuilders, ICAN, NGO Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, Cordaid, mayo de 2015). El informe incluye también las conclusiones pertinentes del informe sobre la sociedad civil de los Países Bajos elaborado por WO=MEN con base en las aportaciones recibidas durante la conferencia internacional de especialistas en la resolución 1325, celebrada los días 16 y 17 de febrero de 2015 en Ámsterdam, así como del informe "Seguimiento de la sociedad civil de los Países Bajos" elaborado por Global Network of Women Peace Builders en 2014.
14. "*Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*".
15. *Ibid*.
16. "*International Campaign to Ban Landmines - ICBL*", consultado el 16 de septiembre de 2015, http://www.icbl.org/en-gb/about-us.aspx.
17. Sarah Marland, "*Women Human Rights Defenders: Protecting Each Other*", openDemocracy, 23 de abril de 2015, https://www.opendemocracy.net/5050/sarah-marland/women-human-rights-defenders-protecting-each-other.
18. "*Civil Society Watch Report*" (CIVICUS, junio de 2015).
19. "*Opening Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein United Nations High Commissioner for Human Rights at the Human Rights Council 27th Session*", Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 8 de septiembre de 2014, http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14998.
20. "*Conference Summary: Women's Power to Stop War, 27-29 April 2015*".
21. "*Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*", fig. 14.
22. "El reto de mantener la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/968–S/2015/490 (Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de 2015 de la Estructura para la Consolidación de la Paz, 29 de junio de 2015), párr. 46.
23. Esto queda ilustrado por la mesa redonda que tuvo lugar

en el Consejo de Derechos humanos el 11 de marzo de 2014 sobre la importancia de la promoción y la protección del espacio que ocupa la sociedad civil, en cuyo marco se presentaron experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas en relación con el espacio de la sociedad civil y se pusieron de relieve estrategias y medidas encaminadas a fomentar un entorno seguro y favorable a estos grupos. "Resumen de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la importancia de la promoción y protección del espacio de la sociedad civil: Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/27/33 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de junio de 2014).

24. "*Women Count for Peace: The 2010 Open Days on Women, Peace and Security*" (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP), Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (DAP), UNIFEM (ahora ONU Mujeres) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), septiembre de 2010).
25. "*Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*".
26. Dadas las diferencias contextuales, existían variaciones en cuanto al peso otorgado a los diferentes problemas. Cada participante podía elegir varias opciones.
27. Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, "*Women, War, Peace*: *The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building*", El progreso de las mujeres en el mundo (Nueva York, NY: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2002), 86-87.
28. "*Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*". Cada participante podía elegir varias opciones.
29. *Ibid*. Cada participante podía elegir varias opciones.
30. "*Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*", 9.

# DISPONIBILIDAD DE DATOS Y ESTADÍSTICAS NACIONALES

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## Resolución 1325

*Tomando nota de la necesidad de consolidar los datos acerca del efecto de los conflictos armados sobre las mujeres y las niñas*

2000

## Resolución 1889

*Solicita al Secretario General que asegure que los órganos competentes de las Naciones Unidas, en colaboración con los Estados Miembros y la sociedad civil, reúnan datos sobre las necesidades particulares de las mujeres y las niñas en las situaciones de conflicto y posteriores a éstos*

2009

## Resolución 1888

*Solicita que el Secretario General asegure que se informe más sistemáticamente sobre las tendencias, las nuevas modalidades de ataque y los indicadores de alerta temprana en lo que respecta a la violencia sexual en los conflictos armados en todos los informes pertinentes que se presenten al Consejo*

# Resolución 1960

*Solicita al Secretario General que establezca disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, incluidas las violaciones en situaciones de conflicto armado y después de los conflictos y otras situaciones [y] que trabaje con las entidades de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales, las organizaciones de la sociedad civil, los proveedores de servicios de atención de la salud y los grupos de mujeres para mejorar la reunión de datos y el análisis de incidentes, tendencias y casos sistemáticos relacionados con las violaciones y otras formas de violencia sexual*

2010

> "...[D]ebemos tener mucho cuidado con la forma en que medimos el progreso. Si utilizamos parámetros inadecuados, nos esforzaremos por conseguir objetivos erróneos."
>
> **Joseph E. Stiglitz,** Premio Nobel[1]

Los datos son uno de los recursos más valiosos para lograr el cambio social. Cuando se dispone de ellos, están accesibles y son fiables, pueden mejorar la rendición de cuentas, desencadenar la intervención del sector público, aportar información para la toma de decisiones basada en pruebas y permitir la formulación de políticas públicas que realmente respondan a las necesidades de la población. Si están adecuadamente desglosados, constituyen una herramienta esencial para realizar intervenciones dirigidas que aborden las desigualdades y fomenten el progreso de las personas más rezagadas de la sociedad.

La contribución que hace un análisis eficaz de los datos al avance político, económico y social se ha ejemplificado de varias formas. Por ejemplo, como resultado de las iniciativas de seguimiento del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), el aumento de la disponibilidad de datos desglosados geográficamente sobre el acceso a fuentes de agua mejoradas ayudó a identificar las zonas urbanas y rurales que presentaban una mayor necesidad de contar con infraestructuras adecuadas. Como resultado de ello, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), en coordinación con los gobiernos nacionales, pudieron construir instalaciones de abastecimiento de agua y rehabilitar pozos comunitarios allí donde más se necesitaban. Estas y otras iniciativas similares contribuyeron a elevar la proporción de población en las regiones en desarrollo con acceso a fuentes de agua mejoradas desde un 76% en 1990 a un 89% en 2010, cuando la meta establecida en el ODM se declaró alcanzada[2]. A su vez, esto contribuyó a un drástico descenso de las tasas de mortalidad infantil a escala mundial (pasando de 99 por cada 1.000 nacidos vivos en las regiones en desarrollo en 1990 a 53 en 2012)[3], puesto que se calcula que cada día más de 3.000 niños y niñas mueren por enfermedades diarreicas[4].

También existen casos ilustrativos en los ámbitos relacionados con la paz y la seguridad. A principios del decenio de 2000, por ejemplo, se realizaron algunos intentos a nivel mundial de medir la participación de las mujeres en los procesos de paz. Los estudios de investigación realizados tras el 10º aniversario de la adopción de la resolución 1325 pusieron de relieve los niveles sorprendentemente bajos de participación en las negociaciones de paz y la escasa inclusión de un lenguaje sensible al género en los acuerdos de paz[5]. Los esfuerzos por hacer un seguimiento de las contribuciones de las mujeres a los procesos de paz expusieron de manifiesto la debilidad de las voces de las mujeres y allanaron el camino para una supervisión más regular, que ha contribuido a aumentar el número de iniciativas dirigidas a incrementar la participación de las mujeres. Las pruebas disponibles también provocaron la realización de una serie de estudios cualitativos sobre las aportaciones de las mujeres a los procesos de paz, que arrojaron luz sobre los obstáculos estructurales y de otro tipo que impiden la participación y fortaleciendo las pruebas que apuntan a la necesidad de una mayor inclusión de las mujeres (véase el capítulo 3: *Participación de la mujer*).

La necesidad de disponer de estadísticas más pertinentes y fiables sobre las cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad goza de amplio reconocimiento y fue uno de los temas planteados por las personas que participaron en las consultas organizadas en el marco de este Estudio. A modo de ejemplo, las y los participantes instaron a llevar a cabo un mayor número de investigaciones sobre la correlación existente entre las sociedades militarizadas y la violencia sexual y de género, señalaron las carencias que existen en este terreno y destacaron la necesidad de mejorar la recogida y el análisis de los datos para hacer un seguimiento de los efectos que ejerce el cambio climático sobre las mujeres y las comunidades en los entornos frágiles y afectados por conflictos[6]. También reclamaron la integración de datos desglosados por sexos en todos los planes nacionales, incluidos los programas de reducción de riesgos de desastres y la respuesta de emergencia.

Desde la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad se han producido avances notables en cuanto a la disponibilidad de estadísticas de género y la capacidad de supervisión de los datos relativos a las mujeres, la paz y la seguridad. Pese a todo, las estadísticas que miden las necesidades, carencias y avances sobre el terreno en entornos en conflicto y post-conflicto siguen siendo

*Los esfuerzos por hacer un seguimiento de las contribuciones de las mujeres a los procesos de paz expusieron de manifiesto la debilidad de las voces de las mujeres y allanaron el camino para una supervisión más regular, que ha contribuido a aumentar el número de iniciativas dirigidas a incrementar la participación de las mujeres.*

escasas; esto limita la capacidad para identificar con precisión las necesidades y los retos a los que se enfrentan las mujeres y las niñas en las situaciones de conflicto, y, como consecuencia de ello, la capacidad de los distintos agentes para dirigir sus programas a las y los beneficiarios adecuados, comprender las necesidades y supervisar el efecto de las intervenciones.

Existen numerosas medidas para evaluar los avances registrados en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad. Entre ellas figuran los indicadores relacionados con la resolución 1325; la recogida de datos para el cálculo de dichos indicadores se coordina a través del Comité Permanente de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad. La información se presenta al Consejo de Seguridad en el informe anual del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. En este caso, como en muchas otras iniciativas de supervisión, la escasez de datos disponibles afecta a los resultados[7]. Hasta la fecha, la mayoría de los indicadores para los que se dispone de datos están relacionados con los esfuerzos de diversas entidades internacionales para la aplicación de la resolución 1325. Sin embargo, existe una importante falta de datos para numerosos indicadores con los que se persigue medir los resultados reales a nivel nacional.

## SOLUCIONAR LA FALTA DE DATOS PARA OBTENER UNA VISIÓN COMPLETA DE LA REALIDAD SOBRE EL TERRENO

Uno de los principales motivos por los que muy pocos países producen y notifican datos anuales de calidad sobre las mujeres, la paz y la seguridad es la falta de una coordinación adecuada entre las instituciones competentes en materia de paz y seguridad y los sistemas estadísticos, sea por la ausencia de voluntad política o de comprensión del papel crucial que pueden desempeñar unas estadísticas de calidad en la promoción de la paz a través de intervenciones correctamente orientadas. Además, en los contextos afectados por conflictos la capacidad estadística suele ser limitada, los recursos destinados a la producción de estadísticas suelen desviarse para satisfacer las necesidades urgentes, la viabilidad de la realización de encuestas a hogares se ve afectada por los problemas de seguridad y hasta las tareas administrativas de mantenimiento de registros pueden verse interrumpidas. En algunos contextos, incluso cuando se calculan estadísticas, problemas relacionados con la confidencialidad y las propias leyes de estadística impiden la difusión de los datos relacionados con la seguridad. Sin embargo, existen iniciativas encaminadas a superar estos desafíos y demostrar que la recopilación y divulgación de estadísticas en contextos frágiles no solo son necesarias, sino también posibles.

Numerosos proyectos internacionales y regionales están impulsando una metodología y una producción de datos coordinadas en entornos en conflicto. Por ejemplo, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ha aprobado recientemente el uso de una norma internacional para la recogida y el análisis de datos sobre los factores y los móviles de los delitos[8]. Existe una disponibilidad creciente de estadísticas desglosadas por sexo sobre la delincuencia, que resultan extremadamente importantes en los entornos frágiles —donde, como se ha indicado en otros capítulos, las mujeres siguen sufriendo mayores niveles de violencia e inseguridad después de un conflicto—. Sin embargo, en las denuncias policiales y en otros registros administrativos no siempre se especifica el sexo de las víctimas y de los autores y autoras de los delitos. El fortalecimiento de los registros nacionales y de otras fuentes de datos administrativos para garantizar un registro coherente de datos desglosados por sexo a largo plazo puede desempeñar una función verdaderamente transformadora en las vidas de las mujeres en contextos de conflicto y post-conflicto, donde no siempre resulta viable la obtención de datos a través de encuestas.

La incidencia de la violencia sexual y de género que consta en los registros oficiales suele ser muy inferior a la real, y con frecuencia la auténtica dimensión del problema se capta a través de encuestas. Sin embargo, las encuestas especializadas pueden conllevar un elevado costo. Debido a las restricciones financieras, los módulos dedicados a la violencia suelen adjuntarse a las encuestas genéricas a los hogares, lo que en algunos casos puede resultar inadecuado para capturar la incidencia real debido a problemas de muestreo o a

las capacidades limitadas de las y los encuestadores. En los países que se encuentran en situaciones de conflicto, donde la violencia puede utilizarse como arma de guerra y a menudo la violencia sexual no se limita ni por asomo a las parejas íntimas, resulta mucho más difícil captar este fenómeno, y los datos disponibles en los registros ofrecen una fiabilidad menor.

En ausencia de cifras fiables sobre la incidencia de la violencia, las encuestas de percepción constituyen herramientas útiles para evaluar la sensación de seguridad entre los diferentes grupos de la población. Estas encuestas también pueden ofrecer información sobre cuestiones relacionadas con la gobernanza, el liderazgo y la inclusión, que pueden ser difíciles de captar a través de otras herramientas estadísticas[9]. Las encuestas de percepción y observación realizadas en el marco de la Estrategia de Armonización de las Estadísticas en África (SHaSA) son un buen ejemplo del tipo de iniciativas con un enfoque ascendente que están marcando la diferencia en la medición oficial de los temas relacionados con la gobernanza, la paz y la seguridad en este continente.

Se espera que las estadísticas nacionales contribuyan significativamente a la supervisión del cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, y deberían guiar las intervenciones dirigidas a promover el desarrollo sostenible en los años venideros. Será necesario disponer de estadísticas desglosadas por sexo sobre la gobernanza, la paz y la seguridad con objeto de hacer un seguimiento de los avances en pos del logro de varias de las metas establecidas en los ODS, por lo que las oficinas estadísticas nacionales deben tener garantizado el apoyo técnico y económico necesario para la producción de dicha información[10].

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Estadísticas para la toma de decisiones: la Estrategia de Armonización de las Estadísticas en África

La Estrategia de Armonización de las Estadísticas en África (SHaSA)[11] es una iniciativa emprendida a escala continental con el objetivo de producir estadísticas comparables que sirvan para la adopción de decisiones. La SHaSA conlleva la adopción de las normas y métodos internacionales, pero adaptados a las realidades africanas, así como una serie de iniciativas dirigidas a mejorar la coordinación y la producción constante de estadísticas armonizadas. En este contexto se creó en 2012 un grupo técnico especializado en estadísticas sobre la gobernanza, la paz y la seguridad, y se desarrolló un conjunto armonizado de instrumentos para la recogida de datos con el fin de llevar a cabo un seguimiento periódico, incluidos dos módulos de encuesta complementarios, uno sobre la gobernanza y otro sobre la paz y la seguridad[12]. Los ejercicios de recogida de datos ya se han llevado a cabo o están en curso en, al menos, 13 oficinas estadísticas nacionales de toda África[13].

El análisis de los microdatos recopilados a través de esta iniciativa en Uganda en 2014 proporciona información muy importante sobre las percepciones y experiencias de la población en una serie de cuestiones de género relacionadas con la gobernanza, la paz y la seguridad. Por ejemplo, cuando se les preguntó cuáles eran sus principales preocupaciones, un 51% de la población (tanto hombres como mujeres) manifestó una elevada preocupación por las amenazas de violencia física contra las mujeres por parte de terceros. De forma similar, un 69% de la población se mostraba preocupada por la posibilidad de ser víctimas de la trata de seres humanos. Los riesgos físicos asociados a los conflictos armados preocupan al 40% de las mujeres y al 38% de los hombres. Sin embargo, los motivos de preocupación más citados por ambos sexos fueron el hambre y la expulsión; así lo indicaron un 80% de las mujeres y un 70% de los hombres. Las mujeres y los hombres percibían de manera diferente las tensiones, conflictos o violencia entre los diferentes grupos existentes en sus respectivas zonas. Mientras los hombres identificaban en mayor medida tensiones relacionadas con los recursos[14] nacionales y diferencias étnicas[15], las mujeres tenían una probabilidad mucho mayor de señalar las tensiones entre los grupos como consecuencia de la competencia económica[16].

El análisis desde el punto de vista del género de las estadísticas nacionales y subnacionales sobre la gobernanza, la paz y la seguridad, incluidos los microdatos correspondientes, es fundamental para alcanzar un conocimiento profundo de las necesidades y prioridades de las comunidades en los entornos frágiles. Por consiguiente, el apoyo técnico y financiero internacional a las iniciativas nacionales de recopilación de datos es esencial para promover la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

El conjunto mínimo de indicadores de género adoptado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 2013 puede ejercer una función clave en la mejora de la disponibilidad de estadísticas de género para evaluar los progresos realizados sobre el terreno en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad. Este conjunto mínimo representa un gran avance normativo en el área de las estadísticas de género, y los Estados Miembros han acordado utilizar estos indicadores para orientar la producción de sus estadísticas de género nacionales[17]. Pese a que no se centra necesariamente en reflejar los problemas de género que existen en los entornos en conflicto, el conjunto mínimo incluye indicadores como la violencia sexual y de género, los derechos humanos de las mujeres, el empleo de las mujeres, la representación política o el acceso a los recursos y a los servicios públicos, que pueden tener una importancia crucial en los contextos frágiles. Las organizaciones regionales están poniendo en marcha iniciativas a medida para respaldar la producción nacional de estadísticas de género utilizando el conjunto mínimo de indicadores[18].

## TRABAJAR JUNTOS PARA MEDIR LO QUE ATESORAMOS: UN PROGRAMA DE ACCIÓN

Pese a las prometedoras iniciativas en curso dirigidas a desarrollar indicadores y supervisar los avances realizados a escala regional y nacional, es evidente que la falta de datos comparables, oportunos y fiables constituye un desafío significativo para poder llevar a cabo un seguimiento eficaz de los progresos en pos del cumplimiento de los compromisos contraídos en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad. En los contextos de conflicto y post-conflicto no se producen regularmente estadísticas para muchos indicadores relevantes. Incluso en los casos en que existen datos puntuales, por lo general la falta de datos de tendencia impide el seguimiento de los cambios ocurridos a lo largo del tiempo. En los próximos años se introducirán requisitos considerables con el fin de supervisar la consecución de los ODS, sobre todo para hacer un seguimiento de la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y los derechos humanos de las mujeres y las niñas y para medir el nivel de paz e inclusión de las sociedades. También será necesario contar con estadísticas específicas sobre las mujeres, la paz y la seguridad con el fin de orientar adecuadamente las intervenciones y garantizar que, en los contextos de conflicto y post-conflicto, las mujeres y las niñas puedan desarrollarse de forma sostenible.

Los gobiernos nacionales deben dar prioridad a la elaboración de estadísticas de género que sean pertinentes a los entornos frágiles, así como de estadísticas específicas en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad. Además, es fundamental implicar a las mujeres en los procesos de producción de los datos y desarrollar estrategias claras para difundir y utilizar esas estadísticas en la formulación de políticas. En muchos países en situaciones de conflicto y post-conflicto, la producción de datos de calidad sobre los resultados depende de un modo fundamental del apoyo técnico y económico adicional de los agentes bilaterales y multilaterales. Una asociación de los gobiernos nacionales que no se limite a los Estados frágiles, y que cuente con el apoyo de las entidades internacionales, debe abordar la producción de datos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad desde una perspectiva holística: desde la evaluación de la pertinencia de los indicadores, el establecimiento de definiciones internacionalmente acordadas y la armonización de los esfuerzos con los mecanismos estadísticos internacionales hasta la revisión y mejora de los mecanismos de producción de los datos, coordinación y presentación de informes.

A nivel internacional, los agentes que trabajan en el ámbito de la paz y la seguridad deben cambiar el enfoque que aplican en la supervisión y orientarse hacia parámetros más orientados a los resultados, evaluar los efectos de las intervenciones y prestar una mayor atención a la calidad. Las entidades internacionales necesitan apoyo en la gestión, conocimientos estadísticos especializados y recursos para la producción de estadísticas.

> "Las estadísticas son una herramienta fundamental para la formulación de políticas, así como para emprender actuaciones eficaces."
>
> **Marcela Eternod Arámburu**,
> Secretaria Ejecutiva del Instituto Nacional de la Mujer de México

## RECOMENDACIONES

### Medir el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

**Las entidades internacionales que trabajan en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad deberían:**

✓ Revisar y examinar los marcos existentes de seguimiento de las mujeres, la paz y la seguridad para eliminar solapamientos y mejorar la mensurabilidad y la pertinencia de los indicadores.

✓ Crear, bajo los auspicios del Comité Permanente de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, una asociación que integre a los productores de datos internacionales, regionales y nacionales de cara a la creación de una base de datos en línea sobre género, conflictos y crisis, con el fin de recopilar y difundir los datos disponibles.

✓ Utilizar la base de datos sobre el género, los conflictos y las crisis para aportar información a la programación y facilitar el intercambio de conocimientos y de buenas prácticas.

✓ Llevar a cabo una mayor difusión de los datos a través de la utilización de un archivo central de información en línea.

✓ Centrar los esfuerzos en el terreno del seguimiento de la paz y la seguridad en la medición de los resultados y efectos sobre el terreno a través de:

- la provisión de apoyo técnico y financiero a los sistemas estadísticos y las organizaciones de la sociedad civil nacionales, trabajando en coordinación con dichos sistemas para la producción de estadísticas relacionadas con la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad;
- la mejora de la colaboración con los mecanismos de coordinación estadística existentes a escala internacional, incluso con los auspiciados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas y para preparar el seguimiento de los ODS;
- la colaboración con especialistas en estadística de las organizaciones pertinentes.

**Los gobiernos nacionales deberían:**

✓ Dar prioridad a la producción de estadísticas nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad, lo que incluye la asignación de recursos financieros, técnicos y humanos suficientes y la integración de estas estadísticas en las iniciativas existentes, garantizando además que se utilicen para la formulación de políticas.

✓ Asegurarse de que las estadísticas nacionales pertinentes se desglosen siempre por sexo y otras variables clave, y de que se notifiquen oportunamente al sistema estadístico internacional.

✓ Incluir estadísticas de género en los programas de trabajo de los mecanismos de coordinación estadística existentes que trabajan en temas relacionados con la gobernanza, la paz y la seguridad.

## REFERENCIAS


1. Joseph Stiglitz, "*Why Inequality Matters and What Can Be Done About It*", Next New Deal: The Blog of the Roosevelt Institute, 1 de abril de 2014, http://www.nextnewdeal.net/stiglitz-why-inequality-matters-and-what-can-be-done-about-it.
2. "*Progress on Drinking Water and Sanitation 2012 Update*" (UNICEF, Organización Mundial de la Salud, 2012), 4.
3. "Indicadores de desarrollo mundial 2014" (Banco Mundial, 2014), 5.
4. "*Millennium Development Goal Drinking Water Target Met*", UNICEF Asia Oriental y el Pacífico, 6 de marzo de 2012, http://www.unicef.org/eapro/media_18369.html.
5. Pablo Castillo Díaz y Simon Tordjman, "Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia", en Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las mujeres, la paz y la seguridad (ONU Mujeres, 2012).
6. "*Consultation on the Women, Peace and Security 2015 High-Level Review*" (La Haya, Países Bajos: PeaceWomen, 28 de abril de 2015), 6, 9.
7. Puede consultarse la lista completa de indicadores en el "Informe del Secretario General: las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2010/498 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 28 de septiembre de 2010). Hay 26 indicadores (y 36 series de datos).
8. "*International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS)*" (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2015).
9. Las Encuestas Mundiales sobre Valores y los Sondeos Mundiales de Gallup son ejemplos de encuestas de percepción que proporcionan este tipo de información periódicamente y que cada vez se realizan más en los países frágiles. No obstante, dado que su realización corre a cargo de entidades externas, suelen quedar al margen de las estadísticas oficiales y rara vez se utilizan para la formulación de políticas públicas en los países.
10. En la actualidad existen numerosas iniciativas que persiguen mejorar la producción de este tipo de estadísticas, incluido el Grupo de Praia de Estadísticas sobre Gobernanza y el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre las Estadísticas de Género. El Grupo de Praia de Estadísticas sobre Gobernanza se constituyó formalmente en el 46º período de sesiones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, y se espera que desempeñe un papel clave en el impulso a la producción de estadísticas nacionales sobre la gobernanza, la paz y la seguridad y que integre las estadísticas sobre el género y los derechos humanos entre sus áreas temáticas fundamentales.
11. "*Strategy for the Harmonization of Statistics in Africa*" (Comisión de la Unión Africana, Banco Africano de Desarrollo, Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, 2013).
12. Con un plan de acción y un presupuesto para el despliegue progresivo de los instrumentos en todo el continente, se elaboraron dos módulos adicionales sobre las encuestas de hogares y dos cuadros de temas administrativos, uno sobre gobernanza y otro sobre estadísticas de paz y seguridad.
13. Benin, Camerún, Cabo Verde, Congo-Brazzaville, Gabón, Ghana, Côte d'Ivoire, Kenya, Madagascar, Malí, Senegal, Seychelles y Uganda.
14. Un 53% de hombres frente al 36% de mujeres.
15. Un 16% de hombres frente al 8% de mujeres.
16. Un 56% de mujeres frente al 31% de hombres.
17. "Comisión de Estadística: Informe sobre el 44° período de sesiones (26 de febrero a 1 de marzo de 2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura E/2013/24-E/CN.3/2013/33 (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 1 de marzo de 2013). Otros esfuerzos, como las diferentes iniciativas sectoriales específicas puestas en marcha por las entidades de las Naciones Unidas (por ejemplo, los indicadores de la OCAH sobre datos humanitarios mundiales, las estadísticas del ACNUR sobre las personas refugiadas, solicitantes de asilo, personas desplazadas internas y otras poblaciones en riesgo, la base de datos de la FAO sobre el género y los derechos sobre la tierra y los indicadores de derechos humanos del ACNUDH) también serán muy importantes para la elaboración de estadísticas relativas a las mujeres, la paz y la seguridad con objeto de aportar información de cara al seguimiento de los ODS y la mejora de los análisis globales de las dimensiones de género en entornos de conflicto, crisis y post-conflicto. La sociedad civil también está demostrando ser un importante agente de producción de datos en el contexto de la supervisión de los ODS.
18. Por ejemplo, en Asia y el Pacífico, la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) apoya el fomento de la capacidad nacional para dar respuesta a las necesidades de datos; para ello, utiliza el conjunto mínimo con el fin de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. "*Regional Consultative Workshop to Develop a Framework and Core Set of Gender Statistics and Indicators in Asia and the Pacific, United Nations Conference Centre, Bangkok, 46 November 2013*" (CESPAP, 2013), http://www.unescap.org/sites/default/files/Report-workshop-on-gender-statistics.pdf.

# 11

# LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

"Es igualmente importante que el Consejo de Seguridad, como máximo órgano de las Naciones Unidas responsable de los asuntos relativos a la paz y la seguridad, lidere con el ejemplo y aplique íntegramente la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad."

Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, documento presentado al Estudio Mundial

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## 2000

### Resolución 1325

*Expresa su disposición a velar por que en las misiones del Consejo de Seguridad se tengan en cuenta las consideraciones de género y los derechos de la mujer, incluso celebrando consultas con los grupos locales e internacionales de mujeres*

## 2009

### Resolución 1888

*Expresa su intención de asegurar que las resoluciones en que se establezcan o prorroguen mandatos de mantenimiento de la paz contengan disposiciones, según corresponda, sobre la prevención de la violencia sexual y la respuesta que deba darse a esa violencia, que impongan además la obligación de presentar al Consejo informes al respecto*

## Resolución 2122

*Expresa su intención de prestar mayor atención a las cuestiones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad en todas las esferas temáticas pertinentes de que se ocupa, en particular la protección de los civiles en los conflictos armados, la consolidación de la paz después de los conflictos, la promoción y el fortalecimiento del estado de derecho [...], la paz y la seguridad en África, las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas, y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*

2013

## Resolución 2106

*Reitera su exigencia de que todas las partes en conflictos armados pongan fin completamente y con efecto inmediato a todos los actos de violencia sexual, y su llamamiento a que esas partes asuman y cumplan compromisos concretos y con plazos determinados para combatir la violencia sexual*

El Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1325 un año después de sus resoluciones temáticas sobre la protección de las y los civiles, y sobre los niños y niñas y los conflictos armados. Estas decisiones llegaron en un momento de reflexión interna en el seno de las Naciones Unidas, tras un decenio de fracasos en el ámbito del mantenimiento de la paz en Rwanda, Somalia y la ex Yugoslavia. En Rwanda y Bosnia, muchos ataques iban específicamente dirigidos contra las mujeres, incluso a través de una violencia sexual sistemática. Las resoluciones temáticas también se produjeron tras una movilización mundial de los grupos de mujeres, incluido el Sur Global, con la finalidad de llamar la atención sobre el sesgo de género de los conflictos, por ejemplo en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, así como a través de la Declaración de Windhoek, en 2000.

En aquella época existían ciertas dudas y no poca resistencia —como se refleja en el proyecto de relatos orales llevado a cabo para apoyar el Estudio Mundial— por parte de algunos miembros del Consejo a aceptar la importancia del papel de las mujeres en la paz y la seguridad[1]. En última instancia, dos factores fundamentales condujeron a la adopción de la resolución 1325. En primer lugar, el gran esfuerzo, la determinación y la convicción personal de varios miembros del Consejo, en particular los representantes permanentes de una serie de miembros electos: Bangladesh, Namibia, el Canadá, Jamaica y Malí; y, en segundo lugar, la influencia de las ONG de mujeres que promovieron la Plataforma de Acción de Beijing en el contexto de una evaluación del enfoque general de las Naciones Unidas con respecto a las operaciones de paz. Este fue el contexto en el que el Consejo adoptó la resolución, que, en pocas palabras, determinó que el hecho de abordar las necesidades, los puntos de vista y la participación de la mitad de la sociedad brindaría un dividendo positivo de la paz para toda ella.

Esto fue ocho años antes de que el Consejo aprobara una serie de resoluciones relativas a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. El siguiente elemento catalizador fue la jurisprudencia sobre los delitos de violencia sexual emanada de los tribunales penales internacionales para Rwanda y la ex Yugoslavia, que reconoció la violencia sexual como crimen de guerra, crimen contra la humanidad y posible acto de genocidio. Esta jurisprudencia, combinada con informes altamente creíbles que apuntaban a la comisión de actos de violencia sexual masiva contra las mujeres en la región oriental de la RDC, contribuyó a crear el contexto y el clima político en el que se adoptó la resolución 1820 en el año 2008. Esta segunda resolución trataba específicamente sobre la violencia sexual en situaciones de conflicto y post-conflicto, y expresaba la disposición del Consejo a imponer sanciones a las y los autores de violencia en los conflictos armados. Cabe destacar que la resolución 1820 puso de relieve la capacidad y la legitimidad de las mujeres para participar en la prevención y la solución de los conflictos, así como en la vida pública después de estos, como un factor esencial para las estrategias de prevención y protección a largo plazo.

A lo largo de los años siguiente se aprobaron las resoluciones 1888 (2008), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2122 (2013) sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Con la excepción de las resoluciones 1889 y 2122, el resto se centraban en gran medida en la violencia sexual y en otros problemas relacionados con la protección. Todas ellas sirvieron para crear una estructura que definiría el modo en que el Consejo analizaría en su trabajo diario los elementos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad relacionados con la protección.

En principio, el Consejo tiene una función de prevención de conflictos, en la que el fomento de la participación de las mujeres —como pilar fundamental, pero también como factor de contribución— podría mejorar significativamente dicha prevención. En la práctica, no obstante, la caja de herramientas del

*En la práctica, no obstante, la caja de herramientas del Consejo para la prevención de los conflictos no se ha utilizado demasiado. Son muy pocas las ocasiones en las que el Consejo de Seguridad ha actuado de forma proactiva para prevenir un conflicto; en lugar de ello, se ha centrado principalmente en las cuestiones relacionadas con la protección, como queda reflejado en la documentación que produce.*

*Una esfera clave de preocupación es el modo en que la información que se dirige al Consejo... es recibida, debatida y analizada con un nivel de profundidad suficiente como para dar lugar a una respuesta pertinente y realizable por parte de las misiones, y para desencadenar la rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas por dicha respuesta.*

Consejo para la prevención de los conflictos no se ha utilizado demasiado. Son muy pocas las ocasiones en las que el Consejo de Seguridad ha actuado de forma proactiva para prevenir un conflicto; en lugar de ello, se ha centrado principalmente en las cuestiones relacionadas con la protección, como queda reflejado en la documentación que produce. Esto está correlacionado con una notable falta de inversión por parte del conjunto del sistema de las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos, una conclusión de la que se ha hecho eco el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en sus últimos informes, así como el informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz[2]. El traslado de este problema al ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad ha implicado una mayor atención a la protección de las mujeres y las niñas, en particular frente a la violencia sexual en los conflictos, y un reconocimiento e inclusión menos sistemáticos de su participación en la agenda. Además, las preocupaciones relacionadas con la protección encajan más directamente en la visión del Consejo acerca de su función en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mientras que la participación, aunque se reconoce su importancia para la estrategia para lograr una paz y una seguridad estructurales a largo plazo, no entraña la misma necesidad inmediata de protección física que las atrocidades masivas[3].

## UN COMPROMISO PROGRESIVO CON LA APLICACIÓN DE LA AGENDA SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD Y CON LA INTERVENCIÓN EN ESTE ÁMBITO

Las resoluciones 1889 y 2122 constituyen excepciones al enfoque centrado en la protección y contienen elementos que afectan de forma específica a los métodos de trabajo del Consejo. La resolución 1889, adoptada en 2009, solicitaba un conjunto de indicadores para hacer un seguimiento de la aplicación de la resolución 1325 a nivel mundial, y que el Secretario General presentara anualmente al Consejo un informe sobre las mujeres y la paz y la seguridad (véase el capítulo 10: *Principales agentes: Datos*).

La resolución 2122, adoptada en 2013, fue quizá el resultado más significativo de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad hasta la fecha en relación con los compromisos de aplicación y acción contraídos por el propio Consejo. Este órgano solicitaba que se consolidaran diversas prácticas, entre las que figuraban las siguientes:

- la mejora del flujo de información al Consejo, incluida la presentación de información periódica por parte de la máxima responsable de ONU Mujeres y del o la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos;
- la presentación de informes por parte de los Enviados y Enviadas Especiales, cuando se dirijan al Consejo, sobre los progresos realizados en sus reuniones periódicas con mujeres líderes y con grupos de mujeres, y en la invitación a mujeres a participar en los procesos de solución de conflictos;
- la inclusión de información sobre las mujeres, la paz y la seguridad por parte del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría de las Naciones Unidas en todos sus informes y en los documentos informativos que presenten periódicamente al Consejo;
- la inclusión, por parte de las comisiones de investigación encargadas de investigar las situaciones incluidas en el programa del Consejo, de los elementos específicos de género en los conflictos cuando presenten documentos informativos al Consejo.

Además, el Consejo hizo hincapié en la necesidad de aplicar de forma coherente la resolución 1325 en su propio trabajo, garantizando incluso que los mandatos de las misiones incluyan disposiciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad, como la provisión de conocimientos especializados en cuestiones de género o la transversalización del género en el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR), la reforma

del sector de la seguridad (RSS) y las actividades de apoyo electoral. El Consejo se comprometió a integrar la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad en otras áreas temáticas que examina periódicamente, como el estado de derecho y la lucha contra el terrorismo. También existe una instrucción clave para las y los líderes de las operaciones de paz, que deben mantenerse informados y adoptar las medidas necesarias en relación con las amenazas dirigidas contra las mujeres y sus derechos en situaciones de conflicto armado y después del conflicto. Asimismo, el Consejo subrayó la importancia de su propia interacción con la sociedad civil, tanto en Nueva York como durante las visitas a las misiones sobre el terreno. El Consejo hizo hincapié en todo momento en la necesidad que las mujeres tengan una participación sustantiva en los procesos de paz, y de que los equipos de mediación cuenten con personas especialistas en asuntos de género.

Por todo ello, la resolución 2122 esclareció en gran medida las formas en que el Consejo podría mejorar su rendición de cuentas en lo referente al cumplimiento de los compromisos contraídos en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad. No obstante, la traslación del espíritu de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en una aplicación concreta y coherente se sigue enfrentado a desafíos considerables. En el seno del Consejo, la voluntad política de abordar esta agenda en todo el trabajo del consejo aparece de manera intermitente. Además, parece existir una falta de comprensión de dicha agenda, que provoca que muy a menudo se ignore o se vincule exclusivamente a la protección frente a la violencia sexual.

En las secciones siguientes se describe el modo en que la mejora de los métodos de trabajo del Consejo, unida a unos flujos mejorados de análisis de los conflictos desde el punto de vista del género procedentes del sistema de las Naciones Unidas, pueden ayudar a cambiar la perspectiva de los miembros del Consejo que consideran la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad como un "problema de mujeres"[4] o, como lo describen algunos expertos y expertas, una obligación que hay que cumplir, frente a, por ejemplo, una herramienta capaz de mejorar los objetivos del propio Consejo en lo que concierne a la paz y la seguridad y la propia eficacia de este órgano a la hora de alcanzar dichos objetivos.

*La traslación del espíritu de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en una aplicación concreta y coherente se sigue enfrentado a desafíos considerables.*

## FORTALECIMIENTO DE LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN DE CALIDAD DIRIGIDOS AL CONSEJO DE SEGURIDAD

Una esfera clave de preocupación es el modo en que la información que se dirige al Consejo... es recibida, debatida y analizada con un nivel de profundidad suficiente como para dar lugar a una respuesta pertinente y realizable por parte de las misiones, y para desencadenar la rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas por dicha respuesta.

### La estructura de género de las Naciones Unidas y el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto

El trabajo del Consejo en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad depende, desde muchos puntos de vista, de la información y los análisis que recibe del propio sistema de las Naciones Unidas. El fortalecimiento de la estructura de género de las Naciones Unidas (un tema que se trata con detalle en el capítulo 10: *Principales agentes: Las Naciones Unidas*) tiene implicaciones concretas para la calidad y la cantidad de información que recibe el Consejo de Seguridad.

Por ejemplo, y más específicamente, el Consejo ha creado una sólida estructura en torno a la violencia sexual en los conflictos. Dicha estructura incluye la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, el Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos, los asesores y asesoras en materia de protección de las mujeres y la red interinstitucional denominada "Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos". Todos estos elementos desempeñan un papel crucial a la hora de garantizar los flujos de información y análisis al Consejo acerca de los aspectos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad relacionados con la protección.

Por lo que respecta al conjunto del sistema de las Naciones Unidas, deberían explorarse vías que permitan reforzar la interacción y los flujos de información en todo el sistema, e invertir esfuerzos para limitar la fragmentación y los silos, que pueden dificultar una respuesta eficaz[5]. Debido a la creación de un mayor número de comisiones y misiones de investigación a lo largo del último decenio, así como a través de la labor de sus titulares de mandatos especiales relacionados

con los conflictos, el Consejo de Derechos Humanos puede constituir una importante fuente de información para el Consejo de Seguridad en los países que preocupan a este órgano.
Se observa una tendencia a celebrar reuniones periódicas con arreglo a la fórmula Arria[6] o reuniones oficiosas e interactivas para debatir con las comisiones de investigación. Como resultado de la petición, recogida en la resolución 2122, de que todos estos órganos incluyan las conclusiones sobre los delitos basados en el género en los documentos informativos que presenten al Consejo, estas interacciones han dado lugar a flujos de información nuevos y muy significativos sobre el impacto que ejercen los conflictos sobre las mujeres y las niñas, que de otro modo no habrían sido señalados a la atención del Consejo. Si bien esta práctica resulta positiva, debería trabajarse para institucionalizarla.

Además, al igual que el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos informó al Consejo durante el debate abierto sobre las mujeres, la paz y la seguridad celebrado en 2014, hablando en particular sobre los efectos de los mayores niveles de desplazamiento registrados desde la segunda guerra mundial desde el punto de vista del género, debería estudiarse la posibilidad de integrar estas invitaciones a los y las titulares de los mandatos pertinentes en la práctica establecida del Consejo.

**Recopilación de datos**

La recogida de datos ha sido un desafío fundamental para la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. La falta de información obstaculiza la evaluación de los avances de los programas y políticas, y sirve a las partes interesadas menos favorables a esta agente como excusa (muy útil) para la inacción.

El Consejo ha respaldado los indicadores sobre las mujeres, la paz y la seguridad y los mecanismos armonizados de supervisión, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual en los conflictos; ambos son procesos de recopilación de información cuya finalidad es medir y fomentar la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. El informe anual del Secretario General de 2015 sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos fue particularmente duro, debido en parte al mayor despliegue de asesores y asesoras en materia de protección de las mujeres en los componentes de derechos humanos de las misiones, con objeto de prestar asistencia para la presentación de informes y de fortalecer la capacidad global de las misiones en lo que concierne a la violencia sexual relacionada con los conflictos[7]. Esto demuestra que las demandas del Consejo de contar con unas estructuras más sólidas para el despliegue de personal con especialización en los asuntos de género en las misiones de las Naciones Unidas pueden mejorar los análisis y la presentación de informes.

Los indicadores sobre las mujeres, la paz y la seguridad tienen la finalidad de calibrar el progreso longitudinal en los pilares de la agenda relativos a la prevención, la protección, la participación, el socorro y la recuperación. ONU Mujeres se encarga de recopilar los informes que emanan del sistema de las Naciones Unidas y de los Estados Miembros. Pese a que la sociedad civil alienta a ello, estos indicadores no se reflejan en los informes nacionales periódicos que recibe el Consejo de Seguridad, aunque sí figuran en el informe anual del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad. De igual modo, todos los informes que presenta el Secretario General al Consejo deberían incluir datos desglosados por sexo como parte de su análisis[8].

**Interacción con la sociedad civil**

La sociedad civil, y en particular las organizaciones de mujeres, son agentes clave para la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Durante un conflicto, estas organizaciones son a menudo las únicas que prestan servicios y mantienen el diálogo en las comunidades afectadas, y, a largo plazo, las que lideran la recuperación después del conflicto. También son fuentes de información inestimables, pues son capaces de proporcionar a las misiones y al Consejo de Seguridad una información imprescindible sobre el contexto local, los efectos del conflicto y la idoneidad de las respuestas. Además, la sociedad civil de mujeres representa un componente crucial del Consejo y una parte muy importante interesada en sus decisiones. La resolución 2122 reconoce específicamente "la importancia que tienen las interacciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, con los miembros del Consejo en la Sede y durante las misiones del Consejo sobre el terreno y se compromete a asegurar que sus visitas periódicas a zonas de conflicto incluyan reuniones interactivas con mujeres locales y organizaciones de mujeres sobre el terreno".

A lo largo de los últimos 15 años, el Consejo ha escuchado periódicamente a las líderes de la sociedad civil de mujeres durante el debate anual sobre las mujeres, la paz y la seguridad; y, en los últimos años, también en el marco del debate anual sobre la violencia sexual en los conflictos. En ocasiones, los miembros del Consejo han tomado la iniciativa de escuchar a mujeres procedentes de países que atravesaban situaciones concretas, como la reunión celebrada de acuerdo con la fórmula Arria el 17 de enero de 2014 con mujeres sirias para debatir sobre las conversaciones de paz para aquel país. No obstante, estas iniciativas siguen siendo de carácter puntual y excesivamente infrecuentes. Se necesita un compromiso más firme con la sociedad

> "Si pudiera hacer una propuesta al Consejo de Seguridad [...] sería la necesidad de fortalecer las organizaciones de mujeres que ya trabajan en la aplicación de la resolución 1325."
>
> **Katherine Ronderos,** Directora de LIMPL Colombia, entrevista realizada por vídeo con ONU Mujeres, 2015

civil de mujeres como fuente de información clave, y no solo durante los debates temáticos, sino durante las deliberaciones específicas sobre cada país.

Además, estas iniciativas deberían reforzarse a través de una interacción más frecuente sobre el terreno entre la dirección superior de las misiones y las organizaciones de mujeres. Tales interacciones incrementarían la calidad de los flujos de información hacia la misión, lo que tendría un efecto multiplicador positivo sobre la información y los análisis puestos a disposición del Consejo en los informes y documentos informativos presentados a este órgano, tal como requiere la resolución 2122.

## APLICACIÓN EN EL SENO DEL CONSEJO

Nunca se resaltará lo suficiente el importante papel que ha desempeñado el Consejo de seguridad en el establecimiento del ambicioso marco normativo sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Sin embargo, pese a que este órgano ha ayudado a crear la agenda, su aplicación ha demostrado ser un reto completamente distinto. Hasta el momento, el Consejo ha sido muy poco constante en su supervisión del modo en que las decisiones que adopta en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad se han traducido en acciones reales.

Tal como indica el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: "A pesar de los debates anuales del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad, la ejecución de la agenda a lo largo del resto del año es incoherente, en particular durante la formulación del mandato y las consultas de renovación, lo que se ve agravado por la falta de atención a esas cuestiones en los informes y las exposiciones informativas de la Secretaría y el personal directivo superior de las misiones al Consejo de Seguridad"[9].

Dado que el Consejo no es el brazo ejecutivo del sistema de las Naciones Unidas, no cabe esperar que consiga por sí solo los resultados requeridos, o sin contar con una información y unos análisis de calidad. En lugar de ello, la aplicación de la agenda requiere un trabajo muy importante por parte del conjunto del sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros y la sociedad civil. No obstante, el Consejo de Seguridad sigue teniendo margen para mejorar su rendición de cuentas en lo que atañe a las decisiones adoptadas por este órgano en relación con las mujeres, la paz y la seguridad, y para exigir a la Secretaría que también rinda cuentas de su papel en esta aplicación constante.

### Abordar las deficiencias en la aplicación

En los años transcurridos desde la adopción de la resolución 1325, el Consejo ha incrementado notablemente su compromiso con la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, sobre todo a través de la incorporación de contenido operativo en sus resoluciones. Se ha avanzado mucho en la inclusión de un lenguaje de género en los documentos que publica este órgano, particularmente en sus declaraciones presidenciales y resoluciones. Por ejemplo, en el año 2000 tan solo un 25% de las resoluciones pertinentes incluían alguna referencia a las mujeres, pero el porcentaje fue aumentando hasta situarse en el 94% en 2013[10]. También se produjo un incremento perceptible en la transversalización del lenguaje de género en los documentos publicados por el Consejo desde 2011 en adelante. Es probable que esto se deba a la creación y puesta en marcha de ONU Mujeres y de la oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual —dos iniciativas que han conducido a una mejora del flujo de información hacia los miembros del Consejo—, así como a un contacto más regular de la Secretaría con los miembros del Consejo, gracias a lo cual también ha mejorado la forma de trabajar. Los informes del Secretario General muestran igualmente una tendencia al alza en su contenido relacionado con las mujeres, la paz y la seguridad en los informes nacionales. Tan solo la mitad de dichos informes incluían referencias a las mujeres en el año 2000, frente al 83% en 2013 y el 89% en 2014.

Otros ejemplos de progreso incluyen las presentaciones informativas realizadas por la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los

conflictos y por la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres sobre las situaciones de países específicos, y no solamente sobre la temática de las mujeres, la paz y la seguridad. La Representante Especial también ha realizado presentaciones informativas periódicas ante los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, como los Comités de Sanciones para la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Sudán del Sur. Además, los grupos de especialistas vinculados a los regímenes de sanciones a la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Sudán y Somalia incluyen regularmente análisis de género en sus informes.

Pese a la tendencia positiva que se aprecia en los resultados del Consejo en Nueva York y a la mejora de los flujos de información de la Secretaría a los miembros del Consejo, lo que no se observa es una mejora de la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad por parte de las operaciones de paz sobre el terreno. Esto representa, efectivamente, un déficit. Si bien el lenguaje específico de género contenido en las resoluciones del Consejo y en sus declaraciones presidenciales brinda a los agentes de las Naciones Unidas la oportunidad de mejorar la aplicación de la agenda, sin el necesario liderazgo y seguimiento del Consejo, la Secretaría y las operaciones de paz no cabe esperar que estos avances produzcan efectos positivos sobre el terreno[11].

En las entrevistas realizadas a una amplia variedad de partes interesadas, surgió un tema común en relación con las medidas necesarias para abordar esta carencia. En particular, los miembros del Consejo señalaron la función de la Secretaría de proporcionar información oportuna y pertinente, sólidamente arraigada en el contexto de la paz y la seguridad. Manifestaron que cuando se incluye dicha información en un informe del Secretario General o en una presentación informativa realizada por el jefe o la jefa de una operación de paz, solía ser descriptiva en lugar de analítica. Los miembros del Consejo también parecían frustrados por las expectativas de la sociedad civil sobre los logros que razonablemente cabía esperar de este órgano.

Los miembros de la Secretaría expresaron la necesidad de que los miembros del Consejo de Seguridad mostraran un compromiso elevado, y, en particular, pidieron formular preguntas de seguimiento cuando los jefes o jefas de misión realicen presentaciones informativas al Consejo de Seguridad, señalando que resultaba difícil convencer a los y las Representantes Especiales sobre el terreno de que prestaran la debida consideración a la cuestión en el limitado tiempo del que disponían ante los miembros del Consejo si el propio Consejo no hacía lo propio. La Secretaría señaló asimismo que la proliferación de las tareas que el Consejo exige incluir en los mandatos no se corresponde con los recursos humanos y financieros que se ponen a disposición de las misiones.

Además, se produjo una reflexión interna entre el personal de la Secretaría, que indicó que su propia dirección a menudo no daba prioridad a la necesidad de contar con personal especializado en cuestiones de género, o que no se tomaba en serio dicha necesidad[12]. Una queja común del personal, aplicable a todas las operaciones de paz, es que cuando se aprueba la designación de puestos especializados en cuestiones de género (por los que es necesario pelear mucho) a una misión, rara vez se incluyen en el presupuesto básico de la misión (la única excepción a esta norma se produjo en la misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur). El resultado es que, durante la reducción de los efectivos de una misión, o si esta se enfrenta a restricciones presupuestarias, las personas especializadas en asuntos de género suelen ser las primeras en ser suprimidas de la nómina.

Sin embargo, es cierto que hubo numerosas excepciones a los comentarios anteriores que se citaron como ejemplos de correcta aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad sobre el terreno. No obstante, todas las partes interesadas se mostraron de acuerdo en que falta un liderazgo coherente y fiable, tanto en Nueva York como sobre el terreno. En última instancia, cualquier sistema de rendición de cuentas que se institucionalice en el trabajo del Consejo de seguridad y que pretenda resistir el paso del tiempo exige un enfoque capaz de resistir a la dinámica de cambio del Consejo, debido a la evolución de las realidades geopolíticas pero también a la rotación anual de los cinco miembros electos del Consejo. Tal sistema deberá reconocer que, pese a que los agentes individuales siempre serán importantes para los avances que se produzcan en la aplicación, la dependencia con respecto a personalidades específicas o miembros particularmente poderosos del Consejo es insostenible a largo plazo.

Por consiguiente, se proponen las siguientes esferas de interés con el fin de ilustrar el modo en que el Consejo de Seguridad puede contribuir a hacer frente al déficit en la aplicación:

- la mejora de la calidad de la información y de los flujos de información al Consejo;
- un liderazgo coherente y de alto nivel en lo que concierne a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en el seno del sistema de las Naciones Unidas, además del liderazgo ya existente sobre la violencia sexual en los conflictos (véase el capítulo 10): *Agentes clave: Las Naciones Unidas*);
- orientaciones concretas y específicas acerca de cómo promover la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en el trabajo cotidiano del Consejo, que a su vez darán lugar a unos mayores niveles de rendición de cuentas en lo que se refiere a la aplicación de esta agenda sobre el terreno.

## EL RECURSO A LAS SANCIONES POR PARTE DEL CONSEJO: EVOLUCIÓN DE LA CONSIDERACIÓN DE LA AGENDA SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Las sanciones son una importante herramienta de la que dispone el Consejo para hacer cumplir las normas relativas a la paz y la seguridad[13]. El concepto de sanciones se delimitó en el decenio de 1990, pasando de unas sanciones que afectaban a toda la población a un modelo basado en medidas dirigidas específicamente a lograr un cambio de comportamiento o a limitar determinadas actividades de personas responsables de actos que el Consejo quería minimizar[14]. Muchos de estos regímenes sancionadores se establecieron antes o poco después de la adopción de la resolución 1325. Dada la forma en que el Consejo utilizaba las sanciones en aquel momento, unida a la falta de un marco consolidado que proporcionara orientaciones al respecto, es natural que el Consejo no tuviera en cuenta los devastadores efectos que ejercen los conflictos sobre las vidas de las mujeres a la hora de establecer aquellos primeros regímenes de sanciones; en particular, no se prestó atención al hecho de que las sanciones económicas tienen mayor impacto en los grupos y personas afectados por la discriminación social, económica y política preexistente.

La resolución 1325 señaló la voluntad del Consejo de tener en consideración el impacto potencial que pueden tener las sanciones sobre la población civil, teniendo presentes las necesidades especiales de las mujeres y las niñas, con el fin de estudiar la posibilidad de introducir exenciones humanitarias apropiadas. Esta orientación llegó en un momento en que el Consejo estaba cambiando de enfoque, pasando de las sanciones totales hacia las "sanciones selectivas" o "sanciones inteligentes". Pero no fue hasta finales del decenio de 2000 cuando empezó a tomarse en consideración la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad al recurrir a las sanciones selectivas —que son aquellas que se imponen a entidades o personas concretas con capacidad decisoria o que sean sospechosas de ser las principales responsables de vulneraciones graves del derecho internacional—.

Se observa una tendencia general a incluir de un modo más sistemático referencias a las cuestiones de género en las resoluciones del Consejo relativas a los regímenes de sanciones. En un análisis realizado en 2010 de las resoluciones sancionadoras adoptadas por el consejo a lo largo de 10 años, PeaceWomen observó que un 15,8% de dichas resoluciones (es decir, 12) contenían referencias a las mujeres o a cuestiones de género[15]. Además, esta proporción ha ido en aumento en los últimos años: en abril de 2015, de las 75 resoluciones vinculadas a 16 regímenes sancionadores que estaban en vigor en ese momento, 22 incluían alguna referencia a las cuestiones de género o a los derechos de las mujeres (un 29,3%)[16].

### Consideraciones clave de género sobre los regímenes de sanciones

Hay cuatro áreas fundamentales en las que los regímenes sancionadores debieran prestar una mayor consideración a las cuestiones de género: los criterios de designación, los procesos de remisión, la supresión de la lista y las exenciones humanitarias.

**Criterios de designación:** esta es la principal dimensión en la que el Consejo tiene en cuenta los temas de género en sus regímenes de sanciones. Pese a la inclusión sistemática de los delitos basados en el género y de las vulneraciones de los derechos de las mujeres como criterios de designación, hasta el momento el número de personas sancionadas por este tipo de infracciones es muy reducido[17].

**Proceso de remisión:** el segundo aspecto más frecuente en el que se tienen en cuenta las consideraciones de género hace referencia al proceso de remisión. En cuatro situaciones[18] se ha invitado expresamente a la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos o a una misión de las Naciones Unidas a indicar qué personas o entidades debieran incluirse en la lista de sanciones por la comisión de delitos de violencia sexual o de género. Sin embargo, no está claro si la presentación de cualquier nombre por parte de la Representante Especial ha dado lugar a la inclusión de dichos nombres en la lista.

**Proceso de supresión de la lista:** estos procedimientos han constituido un problema muy destacado en el caso de las sanciones relacionadas con la lucha contra el terrorismo. No obstante, solamente un proceso de este tipo incluye consideraciones de género: el Comité de Sanciones contra los Talibanes establecido en virtud de la resolución 1988. Tanto la resolución 1988 (2011) como la 2082 (2012) requieren que este comité de sanciones garantice que el proceso de supresión de la lista tenga en cuenta el respeto de los derechos de las mujeres por parte de personas o entidades, citando expresamente el respeto a la Constitución afgana, incluidas sus disposiciones relativas a los derechos humanos y a los derechos de la mujer, entre los criterios aplicados para la supresión de la lista. Este criterio de supresión podría aplicarse en otros regímenes de sanciones dirigidos contra las y los saboteadores políticos, que en algunos casos podría ser necesario incluir como parte de una solución política.

**Exenciones humanitarias:** pese a la incorporación de exenciones referentes a la asistencia humanitaria en las resoluciones sancionadoras del Consejo de Seguridad relativas a Somalia, dichas exenciones no incluyeron consideraciones específicas de género. Tales consideraciones se podrían incorporar en otros regímenes de sanciones cuando estas afecten a productos básicos, como la madera en Liberia o los diamantes en Côte d'Ivoire.

## COMBATIR LA VIOLENCIA SEXUAL RELACIONADA CON LOS CONFLICTOS MEDIANTE SANCIONES

Tras la adopción de la resolución 1820 en 2008, el número de referencias a la preocupación que suscita al Consejo el problema de la violencia sexual aumentó en las resoluciones por las que se renuevan los regímenes de sanciones, y también en los informes de los grupos de especialistas presentados a los comités de sanciones pertinentes. Además, la resolución 1888 (2009) profundizó en este tema e instó a las misiones y órganos competentes de las Naciones Unidas a compartir información con los comités de sanciones y con sus grupos de especialistas. Más recientemente, la resolución 1960 (2010) pidió al Secretario General que incluyera en sus informes anuales sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos un anexo en el que se enumeren las partes sobre las que existan sospechas creíbles relativas a la comisión (o la responsabilidad en la comisión) de violaciones y otras formas de violencia sexual en situaciones de conflicto armado, y que incluyera este tema en el programa del Consejo "como base para una interacción más precisa de las Naciones Unidas con esas partes, incluidas, según proceda, medidas que se ajusten a los procedimientos de los comités de sanciones competentes."

El Consejo está intensificando la aplicación de sanciones selectivas y ha recurrido en cuatro casos a sanciones individuales para combatir explícitamente la violencia sexual y de género en conflictos armados. Añadió la violencia sexual como criterio para la imposición de sanciones selectivas en la República Democrática del Congo a través de la resolución 1807 (2008); en Somalia en la resolución 2002 (2011); en la República Centroafricana en la resolución 2127 (2013) y en Sudán del Sur en la resolución 2206 (2015). Sin embargo, solamente el Comité de Sanciones relativas a la República Democrática del Congo establecido en virtud de la resolución 1533 y el Comité de Sanciones relativas a Sudán del Sur establecido en virtud de la resolución 2206 han incluido listas de personas responsables de cometer dichas vulneraciones. Los otros dos comités de sanciones no lo han hecho, pese a tener la facultad de hacerlo.

Los criterios de designación de los regímenes sancionadores están evolucionando para incluir estas vulneraciones. De los 16 regímenes de sanciones actualmente vigentes en las Naciones Unidas, cinco incluyen criterios de designación relacionados con los derechos humanos y la violencia sexual[19]. De las más de 1.000 referencias individuales que figuran en dichos regímenes, se ha designado a 16 personas y a cuatro entidades con base en esos criterios[20]. Por ejemplo, en mayo de 2014, el Comité de Sanciones del Consejo contra Al-Qaida añadió a Boko Haram a la lista de sanciones tras una serie de atentados terroristas cometidos por dicho grupo, incluido el secuestro masivo de niñas estudiantes[21]. Además, un número creciente de equipos, grupos o paneles de supervisión incluyen una persona especialista en derechos humanos y violencia de género; en la actualidad hay 12 paneles y grupos de seguimiento, de los que seis cuentan con este tipo de especialistas, lo que supone un avance significativo.

**Criterios de designación sensibles al género: el régimen de sanciones aplicado en Sudán del Sur**

Puede que el lenguaje más avanzado incluido en los criterios de designación en lo que concierne al género y los derechos humanos sea el que aparece en la reciente decisión relativa a Sudán del Sur. El 3 de marzo de 2015, a través de la resolución 2206 (2015), el Consejo de Seguridad decidió crear un régimen de sanciones que permitiera imponer sanciones selectivas "a fin de contribuir al logro de una paz inclusiva y sostenible en Sudán del Sur".

Los criterios de designación permitirían al Comité de Sanciones relativas a Sudán del Sur creado en virtud de la citada resolución imponer sanciones a las personas y entidades directamente responsables de "ataques contra la población civil, incluidos mujeres y niños y niñas, mediante la comisión de actos de violencia (incluidos el asesinato, la mutilación, la tortura o los actos de violación u otras formas de violencia sexual), secuestro, desaparición forzada, desplazamiento forzado o ataques contra escuelas, hospitales, lugares de culto o lugares que sirvan de refugio a los civiles, o mediante conductas que constituyan graves violaciones o abusos contra los derechos humanos o violaciones del derecho internacional humanitario".

Dado el efecto desproporcionado y específico que tienen sobre las mujeres y las niñas vulneraciones tales como las desapariciones forzadas, el desplazamiento forzado y la destrucción deliberada de la infraestructura, unos criterios de designación exhaustivos pueden permitir en gran medida garantizar que los regímenes de sanciones estén en consonancia con los compromisos contraídos en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad.

Más recientemente, en 2014, el Compendio del Examen de Alto Nivel de las Sanciones de las Naciones Unidas señaló la necesidad de prestar una atención más concertada para incluir en los regímenes sancionadores las cuestiones relacionadas con la violencia sexual y otras formas de delitos basados en el género, así como los ataques dirigidos contra las mujeres. Además, indicó que los grupos de especialistas deberían tener un mayor acceso a la información y disfrutar de un apoyo sustantivo del sistema de las Naciones Unidas en relación con determinadas cuestiones, y que numerosas listas, incluida la lista específica de la iniciativa Justice Rapid Response y ONU Mujeres de investigadores e investigadoras especialistas en delitos sexuales y de género, se habían puesto a disposición de los grupos de especialistas en materia de sanciones.

## RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL ENFOQUE DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN RELACIÓN CON LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Pese a reconocer que existen diversas circunstancias que escapan al control del Consejo de Seguridad y que dificultan la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, hay dos factores claros que se podrían mejorar en relación con el trabajo de este órgano. El primero de ellos es el desequilibrado enfoque del Consejo a la hora de aplicar una estrategia coherente de género a las situaciones existentes en cada país. El segundo es que la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad se sigue considerando un componente "añadido" a un mandato, en lugar de uno de los principios fundamentales en los que se sustentan la prevención de los conflictos y la estabilidad a largo plazo. Esto se combina con una cultura contraria en determinadas partes de la Secretaría y sobre el terreno, en las que la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad se considera una agenda exclusiva de las mujeres.

El Consejo y el sistema de las Naciones Unidas tienen la posibilidad de adoptar una serie de medidas relativamente sencillas para hacer frente a los problemas expuestos y comenzar a cerrar una buena parte de la brecha actual en la aplicación.

### Asesores y asesoras en cuestiones de género y de protección de las mujeres

- La Secretaría podría mejorar su labor de despliegue de asesores y asesoras en cuestiones de género y de protección de la mujer, garantizando que dichos puestos estén contemplados en el presupuesto básico de las misiones y se organicen en consonancia con las recomendaciones relativas a la estructura de género expuestas en el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas*). El liderazgo de las misiones de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, así como de las misiones políticas, podría integrar mejor el trabajo de estos asesores y asesoras en el marco operativo de dichas misiones. El Consejo también podría mejorar su comprensión de la distinción entre los asesores y asesoras en cuestiones de género y de protección de las mujeres (un problema manifestado por las y los especialistas del Consejo)[22] y ser más coherente en el seguimiento de su despliegue.
- El Consejo podría subrayar constantemente la importancia de la función de los asesores y asesoras en cuestiones de protección de las mujeres en la coordinación y convocatoria de las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes. En 2014, el Consejo solamente se refirió específicamente a estas disposiciones en relación con dos misiones, a pesar de que se solicitó la inclusión de asesores o asesoras en cinco misiones. Además, sería útil recordar el concepto inicial subyacente a la designación de asesores o asesoras en materia de protección de las mujeres, a saber, una función operativa de seguridad que incluye el trabajo con contrapartes militares y policiales y presta asesoramiento sobre el modo en que la misión podría proteger a las mujeres frente a la amplia gama de vulneraciones a las que están expuestas durante un conflicto. Pese a la importancia del papel informativo que estos puestos han asumido en relación con las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes, su función operativa de asesoramiento en cuestiones de seguridad sigue sin formar parte de la respuesta de las misiones. Debería existir una interacción más directa entre estos asesores y asesoras con el jefe o jefa de la misión, pero también con las y los comandantes de la fuerza de las operaciones de mantenimiento de la paz.
- También es necesario poner de relieve el importante papel que desempeñan los asesores y asesoras en cuestiones de género. Pese a que el Consejo ha solicitado reiteradamente la inclusión de asesores o asesoras de género en los mandatos de sus misiones y en sus resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad (sobre todo en las resoluciones 1889 y 2122), la Secretaría no ha estado a la altura en cuanto al despliegue de un número suficiente de estos asesores y asesoras, la contratación de asesores y asesoras con suficiente antigüedad en la estructura de la misión y el mantenimiento de los puestos existentes (véase el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas*). En consecuencia, varias operaciones que supuestamente debían contar con estos puestos carecen de ellos. Los informes del DAP y el DOMP no siempre incluyen análisis y recomendaciones relativos a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad. El fortalecimiento tanto del contenido como de la solidez de este material es una función crucial de los asesores y asesoras en cuestiones de género, y un factor esencial para mejorar el flujo de información clave al Consejo.

### Informes y presentaciones informativas

- El Consejo puede hacer un hincapié considerable en la importancia de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad simplemente formulando preguntas de seguimiento a las y los responsables de las misiones cuando viajan a Nueva York para realizar presentaciones informativas, en consonancia con lo previsto en la resolución 2122. Si los miembros del Consejo muestran un compromiso mayor, es probable que la Secretaría y la dirección de las misiones presten más atención a esta tarea[23].

- Aunque la investigación llevada a cabo puso de relieve la existencia de una tendencia positiva y continuada en los informes nacionales del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad, continúa habiendo margen de mejora. En particular, el Consejo podría solicitar información analítica, en lugar de descriptiva, sobre las cuestiones de género en todo el informe así como la inclusión de una sección independiente y de naturaleza más analítica dedicada a reflejar el progreso de la misión, los desafíos que afronta y las recomendaciones para mejorar la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Debería ser posible contar con este tipo de secciones analíticas si las misiones de las Naciones Unidas disponen de personal con una especialización adecuada en temas de género. En los casos en que los informes incluyan una sección dedicada específicamente a la violencia sexual, también deberían incluir una sección más amplia sobre las mujeres, la paz y la seguridad con objeto de identificar los obstáculos a la participación y el empoderamiento de las mujeres y de reforzar los vínculos entre la violencia sexual y la discriminación sistémica basada en el género.
- Los indicadores sobre las mujeres, la paz y la seguridad tienen la finalidad de calibrar el progreso longitudinal en los pilares de la agenda relativos a la prevención, la protección, la participación, el socorro y la recuperación. ONU Mujeres se encarga de recopilar los informes que emanan del sistema de las Naciones Unidas y de los Estados Miembros. Pese a que la sociedad civil alienta a ello, estos indicadores no se reflejan en los informes nacionales periódicos que recibe el Consejo de Seguridad, aunque sí figuran en el informe anual del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad (para más información sobre los indicadores que emanan de la resolución 1325, véase el capítulo 10: *Principales agentes: Datos*). De igual modo, todos los informes que presenta el Secretario General al Consejo deberían incluir datos desglosados por sexo como parte de su análisis[24].
- La interacción de la Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos con el Consejo sigue siendo elevada. La Representante Especial ha realizado presentaciones informativas no solo sobre el conjunto de su mandato, sino también sobre situaciones que se viven en países específicos como la República Centroafricana, Darfur, Sudán del Sur y Siria. El Consejo podría continuar consolidando las presentaciones informativas de carácter práctico de la Representante Especial de forma previa a la renovación de los mandatos, o sobre situaciones en las que exista preocupación de que puedan cometerse actos de violencia sexual. El Consejo debería ampliar dichas interacciones también a la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, incrementando la frecuencia de las invitaciones que le remite —sobre todo cuando el Consejo esté estudiando un mandato para apoyar a las estructuras post-conflicto en un país que atraviese una situación específica—; esto contribuirá a garantizar una mayor participación de las mujeres, incluso en la toma de decisiones.

**Misiones de visita del Consejo de Seguridad**

- En sus declaraciones presidenciales pasadas, el Consejo se ha comprometido "a integrar la perspectiva de género en los mandatos de sus visitas y misiones a los países y regiones en conflicto. Con ese fin, el Consejo solicita al Secretario General la creación de una base de datos de especialistas en cuestiones de género y de grupos y redes de mujeres en los países y regiones en conflicto, y la inclusión de especialistas en asuntos de género en los equipos, cuando proceda"[25]. Siempre que la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad se ha incorporado al mandato de la visita, el Consejo ha mantenido contactos con las partes interesadas sobre el terreno, aunque en diferentes grados. Sin embargo, cuando no se incluyeron las cuestiones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad en dichos mandatos, las preocupaciones relacionadas con el género tendían a ser ignoradas por los miembros del Consejo durante la correspondiente misión de visita[26]. El Consejo podría realizar un esfuerzo más concertado para incorporar siempre la perspectiva de género al mandato de sus misiones de visita, incluso haciendo honor a su intención declarada de establecer una misión centrada en las mujeres, la paz y la seguridad antes del examen mundial de la resolución 1325 en 2015[27]. Si bien tal misión no se ha creado dentro del plazo propuesto, sin duda seguiría aportando valor si se creara, dado que podría establecer un conjunto de buenas prácticas de cara a futuras misiones de visita.
- Existen ejemplos positivos de miembros del Consejo de Seguridad que han escuchado los puntos de vista de la sociedad civil de mujeres: en Sierra Leona, en mayo de 2012, sobre las cuotas parlamentarias para mujeres; en la RDC, en octubre de 2013, sobre la rendición de cuentas por los actos de violencia sexual; en Malí, en 2014, sobre la dificultad de las mujeres para ser incluidas en el diálogo nacional; y en Sudán del Sur, en 2014, sobre la representación de las mujeres en las conversaciones de paz. No obstante, dado que estas interacciones con la sociedad civil suelen tener lugar hacia el final de las misiones de visita, a menudo se pierde la oportunidad para trasladar a la dirección nacional las preocupaciones relativas al género durante el diálogo político de alto nivel del Consejo mientras

*Se necesita un compromiso más firme con la sociedad civil de mujeres como fuente de información clave, y no solo durante los debates temáticos, sino durante las deliberaciones específicas sobre cada país.*

sus miembros se encuentran en el país. Si los comentarios de las partes interesadas se hubieran conocido al comienzo de la misión, habría mayores oportunidades para que los miembros del Consejo los incorporaran a sus interacciones posteriores con las y los líderes políticos y con la dirección de la misión. De ese modo podrían formularse preguntas de seguimiento a las y los Representantes Especiales sobre los avances hacia la superación de esos desafíos cuando acudan a Nueva York a realizar presentaciones informativas ante el Consejo.

**Mejora de la colaboración con los agentes locales**

- Una "mejor colaboración" podría definirse como un debate con los agentes que trabajan sobre el terreno sobre el modo en que el sistema de las Naciones Unidas podría contribuir al empoderamiento económico y político de las mujeres, si las labores de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas podrían estabilizar las zonas de modo que las desplazadas y desplazados internos puedan regresar a sus hogares (y cómo podrían hacerlo), abordando así los obstáculos estructurales a la inclusión de un mayor número de agentes de policía del sexo femenino en las operaciones de las Naciones Unidas y en las estructuras de seguridad nacional, y ofreciendo opciones concretas para que las y los autores de violencia sexual rindan cuentas de sus actos. Además, se podría acometer un debate específico sobre los mensajes que los agentes de la sociedad civil desearían que se transmitieran con mayor firmeza a las y los líderes nacionales y a la dirección de la misión.

**Explotación y abuso sexuales**

- Los mandatos no incluyen sistemáticamente referencias a la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas con respecto a la explotación y el abuso sexuales cometidos por su propio personal. El Consejo podría adoptar esta medida de forma inmediata en todas las resoluciones por las que se renueven o establezcan mandatos relacionados con operaciones de paz. El Consejo también podría solicitar de manera constante a los países que aportan contingentes que tomen medidas de capacitación previa al despliegue, preventivas y disciplinarias si es necesario (pueden consultarse recomendaciones adicionales sobre esta cuestión en el capítulo 6: *Mantenimiento de la paz*).

**Participación de las mujeres**

- Continúan existiendo indicios preocupantes de que el enfoque del Consejo no es tan nítido cuando se aborda el aspecto de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad referente a la participación de las mujeres. A pesar de la solidez del texto relativo a los aspectos vinculados a la participación en lo que se refiere a las mujeres, la paz y la seguridad en las nueve resoluciones adoptadas en 2013, que incluían referencias nuevas, sustanciales y operativas sobre las mujeres, su contenido versaba casi exclusivamente sobre la protección[28]. Sin embargo, más preocupante que los parámetros utilizados es el hecho de que las referencias a la participación de las mujeres siga siendo de carácter extremadamente general, mientras que en el ámbito de la protección el lenguaje es muy específico cuando se enumeran las vulneraciones y se articulan las respuestas que deberían dar las operaciones de paz y el sistema de las Naciones Unidas. El desafío que se plantea a la hora de potenciar la agenda reside en ir más allá de los llamamientos genéricos a adoptar medidas de rendición de cuentas para asegurar que las misiones que operan sobre el terreno cumplan de manera más concretas sus obligaciones en lo que respecta a las mujeres, la paz y la seguridad.
- La estructura de la que se ha dotado el Consejo para combatir la violencia sexual en los conflictos —como la Oficina de la Representante Especial, el Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos, los asesores y asesoras en materia de protección de las mujeres y la red interinstitucional "Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos"— desempeña un papel muy importante a la hora de garantizar que el Consejo disponga de flujos de información y análisis acerca de los elementos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad relacionados con la protección. Se necesita un enfoque y sistemas similares con respecto a la participación de las mujeres en la prevención de los conflictos, el establecimiento de la paz y la consolidación de la paz.

## RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA APLICACIÓN DE LA AGENDA SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD POR PARTE DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

### Los miembros electos deberían desempeñar una función de liderazgo compartido

Se necesita con urgencia un liderazgo sólido y coherente para acelerar la aplicación de la resolución de 1325 y de las resoluciones posteriores. La voluntad política y una supervisión constante del Consejo de Seguridad son fundamentales para mejorar el seguimiento de la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad por parte del propio Consejo, y es importante que sus miembros aborden su propia falta de liderazgo en esta materia. Dado que las deficiencias en la aplicación se ven agravadas por la ausencia de planteamiento de cuestiones clave en las consultas privadas celebradas por los miembros del Consejo, un proceso de rendición de cuentas exige un liderazgo concertado por parte de los miembros del Consejo en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas.

En la actualidad, el Consejo considera la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en dos niveles, en cada uno de los cuales el liderazgo corresponde a un miembro permanente: los Estados Unidos lideran la cuestión referente a la violencia sexual en los conflictos, y el Reino Unido se ocupa de las cuestiones más generales relativas a las mujeres, la paz y la seguridad. En teoría, el hecho de que un miembro permanente se ocupe explícitamente de los resultados en cada uno de estos dos niveles debe traducirse en una mayor solidez de la memoria institucional sobre cómo ha evolucionado el trabajo del Consejo, y proporciona el músculo necesario cuando otros miembros permanentes se muestren reacios a incorporar las preocupaciones importantes en lo que se refiere al género en los documentos que publica este órgano. En la práctica, sin embargo, la rotación del personal diplomático representa un gran obstáculo para la creación de dicha memoria institucional. Pero además existe otra barrera que puede ser incluso más complicada de superar: el hecho de que las prioridades políticas de los cinco miembros permanentes y su voluntad de aprovechar su capital político no siempre están alineadas con los objetivos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. A menudo son más bien los miembros no permanentes del Consejo quienes plantean estas cuestiones en los debates del Consejo de Seguridad[29].

En este contexto, podría ser útil limitar la naturaleza puntual de esta práctica haciendo que los miembros electos asuman un rol de liderazgo conjunto oficioso durante su mandato de dos años, junto al correspondiente miembro permanente, con el fin de aprovechar mejor la energía y los recursos que aportan dichos miembros electos al Consejo. La función del miembro electo en cuestión podría ser la de liderar un sistema de rendición de cuentas más amplio en el seno del Consejo con el fin de reflejar los objetivos pertinentes al área de las mujeres, la paz y la seguridad en los documentos que publica el Consejo.

### Grupo de trabajo

Hay dos ideas que se han planteado continuamente para respaldar el cumplimiento de los compromisos contraídos por el Consejo en el área de las mujeres, la paz y la seguridad: la creación de un grupo de trabajo del Consejo y el establecimiento de un liderazgo de alto nivel en esta materia. Ninguna de las dos ha sido objeto de un desarrollo pormenorizado, pero ambas incluyen elementos que merece la pena explorar. La cuestión del liderazgo de alto nivel se aborda en el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas*.

Para cumplir plenamente sus compromisos en lo que respecta a las mujeres, la paz y la seguridad, el Consejo podría aprovechar un mecanismo que no solamente está centrado en la protección y en las decisiones sancionadoras que se adoptan en los comités de sanciones, sino que también se ocupa de los aspectos más espinosos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad relacionados con la participación. Es precisamente en estos últimos aspectos donde el Consejo necesita mostrar un respaldo mayor.

El Consejo cuenta ya con un Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados, así como con un grupo oficioso de especialistas en la protección de civiles. Ambos grupos presentan ventajas e inconvenientes a la hora de determinar si un grupo similar que se ocupe de las cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad podría resultar eficaz. En este punto se plantean dos consideraciones clave: en primer lugar, es importante garantizar que cualquier sistema de este tipo reconozca e incorpore los elementos específicos del problema, no solamente los aspectos relacionados con la intervención y el empoderamiento, lo que plantea un desafío particular al ámbito de competencia del Consejo; en segundo lugar, pese a que tanto las estructuras

*Un grupo centrado en la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad debería tener carácter oficioso pero, al mismo tiempo, ocuparse del seguimiento de un conjunto de asuntos claramente definidos.*

dedicadas a los niños y niñas como a la protección del personal civil (un modelo formal y otro oficioso, respectivamente), es vital incluir también una evaluación de los retos que afrontan ambos modelos.

El Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados ofrece la ventaja que le confiere su naturaleza formal, lo que permite adoptar conclusiones formales y da continuidad a su trabajo. Este grupo es eficaz porque se centra exclusivamente en un conjunto acordado y finito de vulneraciones, y porque aporta a los miembros del Consejo las claves de los problemas de seguridad a los que están expuestos los niños y las niñas en las situaciones que se viven en países específicos. La presidencia de este grupo de trabajo tiene la facultad de transversalizar las preocupaciones relacionadas con la protección de los niños y niñas en todo el trabajo del Consejo, incluso mediante la formulación de preguntas durante las presentaciones informativas y el respaldo a la inclusión de las preocupaciones de las y los menores en los productos que elabora el Consejo. Este grupo de trabajo también puede realizar visitas sobre el terreno, una facultad que ha aprovechado para visitar el Afganistán, la RDC y Myanmar. Sin embargo, la naturaleza formal del grupo de trabajo no está exenta de inconvenientes. La marginación es un problema significativo, pues la agenda sobre los niños y niñas puede quedar "enterrada" en un órgano subsidiario del Consejo y no llegar a tener reflejo en el trabajo público del Consejo. Además, las y los especialistas del Consejo han calificado la carga de trabajo del grupo de trabajo como "aplastante", lo que deja escaso margen para la flexibilidad o la creatividad. De hecho, en parte como consecuencia de su éxito, o al menos no del hecho de que ponga de relieve a los autores de delitos tanto estatales como no estatales, el grupo de trabajo se ha ido burocratizando y ha ido perdiendo flexibilidad, limitándose fundamentalmente a adoptar conclusiones en lugar de impulsar los elementos más sustantivos y controvertidos de la agenda[30].

Pese a que el grupo oficioso de especialistas sobre la protección del personal civil no ostenta la condición de órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, su naturaleza informal le proporciona cierta agilidad a la hora de establecer procesos que permitan al Consejo transversalizar en su trabajo las cuestiones relativas a la protección. A modo de ejemplo, los miembros del Consejo asisten periódicamente a presentaciones informativas de la OCAH sobre la situación existente en los diferentes países de forma previa a la renovación de los mandatos. Representantes de otras partes del sistema de las Naciones Unidas —como el DOMP, el DAP, ONU Mujeres, el ACNUR, las oficinas del Representante Especial sobre los niños y los conflictos armados y la Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos, el UNMAS y el UNICEF— asisten también a estas presentaciones en función del tema tratado. Este grupo ha elaborado asimismo un *aide-mémoire* para orientar el trabajo del Consejo en las cuestiones relacionadas con la protección en los mandatos de las misiones. Sin embargo, existe un importante inconveniente que afecta a la eficacia de este grupo: el hecho de que, por su naturaleza oficiosa, no se requiere la asistencia ni las aportaciones de todos los miembros del Consejo. Además, el grupo únicamente se reúne para las renovaciones de mandatos y no se ocupa de realizar un seguimiento más amplio de la aplicación de la agenda de protección del personal civil.

**Con base en estas experiencias, parece que lo ideal en términos de eficacia sería que un grupo centrado en la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad tuviera carácter oficioso (como en el modelo de la protección del personal civil) pero, al mismo tiempo, se ocupara del seguimiento de un conjunto de asuntos claramente definidos (como en el caso del modelo del Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados)**. El trabajo de este grupo incluiría una vertiente muy necesaria y similar a lo que ocurre en los dos modelos expuestos: la transversalización de las cuestiones de género en todos los documentos que publique el Consejo, y una conexión más concreta de este órgano con los problemas de seguridad y los obstáculos a la participación que afrontan las mujeres en determinados países. Sería necesario incluir el intercambio de información con ONU Mujeres, con la Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos y con la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos —especialmente la información que trasladan las y los funcionarios del DAP y el DOMP en los diferentes países, que incluye los análisis de género elaborados por los asesores y asesoras en cuestiones de género y de protección de las mujeres que trabajan en las misiones sobre el terreno y en la OCAH— con el fin de fortalecer la respuesta del Consejo a los problemas de género en sus documentos humanitarios[31].

Más concretamente, el trabajo de este grupo podría incluir:

- Un seguimiento del contenido de género incluido en las presentaciones informativas y en los informes sobre las situaciones existentes en los diferentes países. Esta información puede servir de base para garantizar que se planteen asuntos cruciales y específicos de género en lo que respecta a la seguridad en las consultas con las personas que realicen dichas presentaciones informativas, cuya naturaleza privada e informal hace que sean más ágiles. Asimismo, esto permitiría al Consejo adaptar el mandato de la misión de que se trate y el lenguaje del tema de las mujeres, la paz y la seguridad a las preocupaciones de género específicas y a las que se haya dado mayor prioridad en esa situación concreta.
- La realización de visitas sobre el terreno con el objetivo de identificar a los interlocutores e interlocutoras clave, así como los problemas existentes en un determinado país, de forma previa

a las misiones de visita del Consejo. Este trabajo anticipado podría contribuir a garantizar que las misiones de visita del Consejo utilicen el limitado tiempo del que disponen sobre el terreno para mantener contactos con las partes interesadas que realmente sean cruciales para los desafíos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad. A su vez, esto puede mejorar los mensajes específicos de género que transmitirán los miembros del Consejo a las y los líderes gubernamentales y de la misión durante su visita.

- Cerciorarse de que los diferentes elementos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad queden reflejados en todas las esferas temáticas del trabajo del Consejo, según se establece en la resolución 2122. Dichas esferas temáticas incluyen: la protección del personal civil durante los conflictos armados; la consolidación de la paz después de un conflicto; la promoción y el fortalecimiento del estado de derecho en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; la paz y la seguridad en África; y las amenazas para la paz y la seguridad internacionales provocadas por actos terroristas.
- El seguimiento de la inclusión por parte del Consejo de otros aspectos importantes de la resolución 2122 a la hora de establecer o renovar operaciones de paz, como el despliegue de asesores o asesoras en cuestiones de género o de protección de las mujeres y la provisión de orientaciones sobre el tipo de lenguaje que deben emplearse en los componentes de género de las operaciones de paz.
- La vinculación de los elementos concernientes a las mujeres, la paz y la seguridad con las tareas de los mandatos, como la preparación de elecciones y los procesos políticos; los programas de desarme, desmovilización y reintegración; las reformas judiciales y del sector de la seguridad; y los procesos generales posteriores a un conflicto.

Es preciso señalar que la tarea de transversalización es mucho más sencilla que el seguimiento de la aplicación de la agenda sobre el terreno y la incorporación de la perspectiva de género en la rendición de cuentas y el liderazgo del Consejo en Nueva York, que plantean mayores dificultades. Para que el grupo pueda obtener resultados en este último ámbito, será necesario definir con claridad los asuntos sobre los que sea razonable esperar que el Consejo rinda cuentas.

Con el fin de que sus esfuerzos den frutos, se sugiere adoptar un enfoque incremental en la fase de puesta en marcha. En un primer momento, el grupo de trabajo podría limitar el número de situaciones nacionales sobre las que hará un seguimiento de la aplicación en un año dado, con objeto de explorar cómo puede mejorar los resultados del Consejo en lo que se refiere a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. El objetivo sería ir incluyendo progresivamente todas las situaciones nacionales para su examen por parte del grupo de trabajo. Pese a que correspondería a los miembros del Consejo determinar su propio enfoque, los asuntos iniciales podrían ser representativos de los tipos de situaciones que suele examinar periódicamente el Consejo: por ejemplo, una misión de las Naciones Unidas en una situación de crisis (como las de Malí o la República Centroafricana), una situación post-conflicto (como la de Côte d'Ivoire) y una situación en la que no haya una misión del Consejo de Seguridad pero que esté sometida a una vigilancia intensa por parte de este órgano, a la mediación de las Naciones Unidas o a una intervención o programa de las Naciones Unidas sobre el terreno (como en caso del conflicto de Siria). Un enfoque analítico específico sobre estas situaciones no debería impedir que el grupo lleve a cabo también las tareas relativas a la transversalización. El grupo podría utilizar a continuación el mandato o las resoluciones pertinentes a las situaciones nacionales seleccionadas para delimitar mejor el alcance de su análisis, de manera que las tareas que se hayan encomendado directamente a una operación de paz o a un proceso de mediación de las Naciones Unidas —como el apoyo electoral, la reforma del sector de la seguridad, el DDR, el estado de derecho, la supervisión de los acuerdos de alto el fuego, la asistencia en la elaboración de textos legislativos o constitucionales, una interacción significativa con la sociedad civil, etc.— se puedan realizar con perspectiva de género (con independencia del contenido del mandato en lo que se refiere a las mujeres, la paz y la seguridad).

Este ejercicio pondrá a prueba la calidad de la transversalización de las cuestiones de género sobre el terreno y permitirá identificar con rapidez cualquier deficiencia que requiera una priorización, no solo por parte de los miembros del Consejo sino también de los o las Representantes Especiales que lideren las misiones sobre el terreno. La información obtenida mediante un estudio específico de la aplicación podría utilizarse para formular preguntas serias, analíticas y de sondeo a los y las Representantes Especiales cuando realicen presentaciones informativas sobre la situación de un

*Este tipo de ejercicio de seguimiento de la aplicación exigiría mantener abiertas las líneas de comunicación entre los miembros del Consejo, la Sede de las Naciones Unidas y las misiones sobre el terreno.*

país. Esto, a su vez, podría tener un efecto de cascada en la dirección de las misiones y en la Secretaría, que se tomarían más en serio sus propios compromisos en lo referente al género, incluidas las líneas de notificación y las estructuras adecuadas para la contratación de personal especializado en esta materia.

Además, este tipo de ejercicio de seguimiento de la aplicación, que exigiría mantener abiertas las líneas de comunicación entre los miembros del Consejo, la Sede de las Naciones Unidas y las misiones sobre el terreno, podría crear una red oficiosa de intercambio de información que permitiría al Consejo proporcionar mejores orientaciones en las renovaciones de sus mandatos y trasladar mejor al personal sobre el terreno las prioridades en relación con el género. En ese sentido, los miembros pertinentes del Consejo deberían trabajar (en su otra función, es decir, como Estados Miembros de la Quinta Comisión de Asuntos Administrativos y de Presupuesto de la Asamblea General) para garantizar que las misiones cuenten con los recursos necesarios para implementar los componentes de género de los mandatos del Consejo.

Otras esferas que podría explorar este posible grupo oficioso de especialistas incluyen:

- El análisis de si los comités de sanciones competentes que ya incluyen entre sus criterios de designación las vulneraciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario podrían incluir también las vulneraciones específicamente relacionadas con el género.
- El estudio de cómo se podría introducir estratégicamente la opción de plantear las preocupaciones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad ante otros miembros del Consejo durante las presentaciones informativas o cuando estas cuestiones se incluyan en el apartado "otros asuntos" en las consultas.
- El análisis del modo en que el Consejo puede aprovechar sus reuniones con arreglo a la fórmula Arria, a los debates abiertos y a las presentaciones informativas para plantear sus preocupaciones en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad y solicitar recomendaciones concretas para impulsar esta agenda.

Por último, en consonancia con la recomendación anterior referente al liderazgo conjunto en el Consejo, se recomienda que este órgano esté copresidido por un miembro permanente y otro no permanente, y que ONU Mujeres asuma la función de secretaría para el nuevo grupo.

**Aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad por parte del sistema de las Naciones Unidas**

Como se ha mencionado en una sección anterior de este capítulo, el Consejo necesita que el sistema de las Naciones Unidas le proporcione información y análisis de mayor calidad. Así lo destacó el Consejo en una petición dirigida al DOMP y al DAP en la resolución 2122. Como principales entidades de las Naciones Unidas responsables de ejecutar los mandatos del Consejo de Seguridad relativos a las operaciones de paz, estos departamentos tienen una función crucial en la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como sobre el terreno, y deben ocuparse asimismo de garantizar que todos los informes y presentaciones informativas ante el Consejo incluyan información sobre la participación de las mujeres.

*Este ejercicio pondrá a prueba la calidad de la transversalización de las cuestiones de género sobre el terreno y permitirá identificar con rapidez cualquier deficiencia que requiera una priorización.*

En la actualidad esta información se proporciona con carácter puntual, y a menudo se centra en un único aspecto de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad (la protección, por lo general). Con gran frecuencia se echan en falta análisis pormenorizados tanto en las presentaciones informativas que realizan las y los jefes de las operaciones de paz como en los informes nacionales del Secretario General. Con el fin de mejorar esta información y estos análisis y de garantizar que lleguen al Consejo de manera oportuna, será necesario contar con recursos adicionales y con el liderazgo necesario en las entidades clave de las Naciones Unidas. En consecuencia, es fundamental que el DOMP y el DAP —como agentes cruciales en el ámbito de la paz y la seguridad— y que ONU Mujeres —como entidad líder en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad— mejoren su dotación de recursos ordinarios a las funciones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad, y destinen capital político para garantizar que estos asuntos sean tomados en serio en su trabajo cotidiano y para que el trabajo que se lleva a cabo en los diferentes países en esta materia se refleje en todo momento en los informes nacionales y en las presentaciones informativas urgentes y periódicas ante los miembros del Consejo.

## RECOMENDACIONES

### Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

**El Consejo de Seguridad debería:**

- ✓ Crear un grupo oficioso de especialistas para maximizar la información, el seguimiento y la capacidad del conjunto del sistema de las Naciones Unidas para prestar apoyo. Inicialmente este grupo se centraría en tres o cuatro países. Esto permitiría adoptar un enfoque exhaustivo y adecuado con respecto al seguimiento de la coherencia del Consejo en la aplicación de la resolución 2122, incluida la garantía de que la información sobre las mujeres, la paz y la seguridad se incluya en todas las presentaciones informativas e informes que se sometan al Consejo, y de que se formulen constantes preguntas sobre estas cuestiones a la dirección superior.
- ✓ Incrementar el número de canales para el envío de información desde el Consejo de Derechos Humanos y otros órganos conexos, incluso por parte de los titulares de mandatos que guarden relación con los conflictos, las comisiones de investigación y otros órganos dedicados a la investigación, con objeto de proporcionar fuentes de información importantes para los debates del Consejo y los documentos que este publica. Deberían adoptarse planteamientos más coherentes, incluida la celebración de reuniones periódicas sobre los países que suscitan preocupación de acuerdo con la fórmula Arria entre el Consejo de Seguridad y las comisiones de investigación creadas por el Consejo de Derechos Humanos.
- ✓ Organizar presentaciones informativas periódicas con la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres en particular, no solo sobre deliberaciones temáticas sino también para abordar la situación específica de diferentes países.
- ✓ Garantizar una mayor y mejor capacidad para la realización de análisis de género en los países afectados por conflictos (véase el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas*).
- ✓ Intensificar la presentación de informes por parte del liderazgo de alto nivel del sistema de las Naciones Unidas sobre el contexto existente en países específicos en lo que concierne a las mujeres, la paz y la seguridad (véase el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas)*.
- ✓ Garantizar que el liderazgo superior de las misiones incluya siempre un análisis sobre las mujeres, la paz y la seguridad en todos los informes y en las prestaciones informativas periódicas que realice, en consonancia con lo dispuesto en la resolución 2122.
- ✓ Incorporar siempre la perspectiva de género en los mandatos de las misiones de visita y dar prioridad a estas cuestiones al inicio de la visita.
- ✓ Incrementar la apropiación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en el seno del Consejo, más allá de la persona que asuma el liderazgo o de quien se encargue de redactar la resolución, incluyendo una función de liderazgo conjunto con un miembro electo.
- ✓ Garantizar que los miembros del Consejo que también son miembros de la Quinta Comisión de la Asamblea General faciliten la aprobación de los recursos necesarios para implementar los componentes de género de los mandatos del Consejo.
- ✓ Solicitar periódicamente a los y las Representantes Especiales del Secretario General que presenten informes nacionales *ad hoc* sobre la aplicación del mandato relativo a las mujeres, la paz y la seguridad. Esto podría ofrecer oportunidades para el examen, análisis y acción colectiva a escala nacional, al tiempo que proporcionaría al Consejo información más exhaustiva y sustantiva sobre el contexto específico.

✓ Fortalecer su trabajo en los comités de sanciones mediante:

- Una utilización más eficaz de los regímenes de sanciones existentes con objeto de exigir el cumplimiento de las prioridades temáticas —en consonancia con el examen de alto nivel de las sanciones—, incluida la relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, y estudiar la posibilidad de adoptar regímenes de sanciones temáticos además de las sanciones específicas impuestas a los diferentes países, con el objetivo de hacer frente a las amenazas mundiales, como la violencia sexual en los conflictos, la trata de seres humanos y las vulneraciones graves de los derechos de las mujeres.
- La ampliación de los criterios de designación utilizados en otros regímenes sancionadores pertinentes cuando se perpetren de manera persistente delitos de violencia sexual y de género y ataques específicamente dirigidos contra las mujeres.
- Un llamamiento al intercambio de información entre la Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos, ONU Mujeres (cuando proceda) y todos los comités de sanciones competentes y sus grupos de especialistas conexos.
- Una petición formal de que los grupos de especialistas que prestan asistencia a los comités de sanciones incluyan personas expertas en cuestiones de género, y, en consonancia con las recomendaciones del Examen de Alto Nivel de las Sanciones, solicitar a la Asamblea General que dote recursos adicionales para proporcionar las aptitudes técnicas, lingüísticas y sustantivas necesarias para fortalecer la capacidad de los órganos sancionadores y sus grupos de especialistas.
- La inclusión del respeto de los derechos de las mujeres como criterio de supresión de la lista en regímenes de sanciones dirigidos contra las y los saboteadores políticos, que en algunos casos podría ser necesario incluir como parte de una solución política.
- La garantía de que la información específica sobre los efectos que ejercen las sanciones desde el punto de vista del género se incluya sistemáticamente en todos los informes sobre la aplicación de los regímenes de sanciones pertinentes.

## REFERENCIAS

Este capítulo está basado en una investigación de antecedentes llevada a cabo por Amanda Roberts y Sarah Taylor. Buena parte del análisis expuesto se basa en las entrevistas realizadas por ambas coautoras entre los años 2011 y 2015 a las y los diplomáticos miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas procedentes de Alemania, la Argentina, Australia, Chile, España, los Estados Unidos, Francia, Guatemala, la India, Luxemburgo, Malasia, Marruecos, Noruega, el Pakistán, Portugal, Sudáfrica y el Reino Unido. En ese mismo período se realizaron entrevistas periódicas al personal de la Secretaría de las Naciones Unidas que trabajaba en el Departamento de Asuntos Políticos y en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como al personal de ONU Mujeres. La investigación se basó asimismo en las observaciones de las operaciones de paz desarrolladas en la RDC, Sudán del Sur, Somalia, Liberia, Malí y Sierra Leona, así como en un riguroso análisis de las coautoras de los documentos publicados por el Consejo de Seguridad entre 2000 y 2014 y de los datos recabados por el Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad acerca de los informes orales y escritos presentados por la Secretaría de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad con el fin de estudiar su contenido de género en dicho período. También se utilizaron las investigaciones y publicaciones elaboradas durante el período en que la Sra. Roberts mantuvo una relación profesional con Security Council Report, y durante el período en que la Sra. Taylor formó parte del Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad.

1. Incluso, en aquel momento, entre los cinco miembros permanentes (también denominados P5), dos de los cuales (el Reino Unido y los Estados Unidos) lideran actualmente la cuestión en el Consejo.
2. En lo que respecta al Consejo, es posible que esto se deba en parte a un incremento de la carga de trabajo que soporta este órgano cuando reacciona a las crisis existentes, cada vez más numerosas, así como a la fragmentación del enfoque sobre la paz y la seguridad en el seno del sistema. Véase "El reto de mantener la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/968–S/2015/490 (Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de 2015 de la Estructura para la Consolidación de la Paz, 29 de junio de 2015), párr. 67.
3. Es preciso tener en cuenta que la distinción entre participación y protección, particularmente dentro de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, es arbitraria en gran medida, puesto que la violencia sexual y la amenaza de violencia sexual también impide la participación política, económica y social de las mujeres, y dado que los esfuerzos por protegerlas se verán debilitados en el caso de que no se haga hincapié en la necesidad de que la participación de las mujeres aporte información a tales iniciativas.
4. Tal como ha señalado el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, en general, "[p]redomina la idea errónea de que las mujeres y la paz y la seguridad son una "cuestión de la mujer" que solo ella puede abordar, en lugar de entenderse como una cuestión relacionada con la paz y la seguridad que afecta a hombres y mujeres y a la sociedad en su conjunto". Véase "Aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas", documento de las Naciones Unidas A/70/95–S/2015/446 (Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 16 de junio de 2015), párr. 239 i).
5. La fragmentación del sistema de las Naciones Unidas y el efecto que esta ejerce sobre la consolidación de la paz y, de forma más general, sobre la paz y la seguridad, fue una de las principales conclusiones del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz. Véase el "Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (2015)", párrs. 61–67.
6. Las reuniones con arreglo a la fórmula Arria son encuentros oficiosos y confidenciales que permiten a los miembros del Consejo de Seguridad intercambiar impresiones con franqueza y de forma privada con personas que el miembro o los miembros del Consejo que las inviten entiendan que pueden tener algo interesante que aportar. Estas reuniones no constituyen una actividad del Consejo, y la decisión de participar en ellas compete a cada miembro. Este tipo de reuniones constituye una práctica relativamente reciente del Consejo, iniciada por el embajador venezolano Diego Arria en 1992.
7. "Informe del Secretario General: la violencia sexual relacionada con los conflictos", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2015/203 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de marzo de 2015), párr. 4.
8. El DAP informa de que la integración de datos desglosados por sexo en los informes de las misiones políticas especiales ha aumentado de forma significativa desde 2010, cuando asumió 15 compromisos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad.
9. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 239 viii).
10. En relación con el análisis estadístico expuesto en este capítulo, las resoluciones de carácter técnico, como las relativas a prórrogas de las renovaciones, se excluyeron de la población analizada, al igual que las misiones de mantenimiento de la paz que no tenían el mandato de apoyar los procesos post-conflicto en los países de acogida, como la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) o la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS). También se excluyeron las renovaciones de los grupos de especialistas que prestan asistencia a los comités de sanciones en los que no cabe esperar que las cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad formen parte de sus esferas de competencia (como los comités que se ocupan de la no proliferación, por ejemplo).
11. Los casos de Timor-Leste (que se describe con detalle en el capítulo 10: Agentes clave: Las Naciones Unidas) y Somalia demuestran que, si bien es importante que los documentos que publica el Consejo utilicen un lenguaje coherente en lo que respecta a las mujeres, la paz y la seguridad, es posible llegar a una interpretación y una aplicación sólidas incluso en ausencia de dicho lenguaje (Timor-Leste), pero también puede darse el caso inverso, es decir, la existencia de un lenguaje avanzado en los documentos que, sin embargo, vaya acompañada de una aplicación deficiente sobre el terreno (Somalia). Con el

fin de impulsar la aplicación se necesita voluntad política, conocimientos especializados y liderazgo, tanto en el seno del Consejo de Seguridad como en todo el sistema de las Naciones Unidas.

12. A modo de ejemplo, cuando el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 2100 en abril de 2013, por la que se estableció la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), el Consejo instó específicamente a desplegar personal con especialización en cuestiones de género. Sin embargo, en aquel momento existía una resistencia importante tanto en la dirección del DOMP como de la misión, que se oponía a la creación de una estructura de personal que posibilitara tal despliegue.
13. Para obtener más información sobre este tema, véase "*Women, Peace and Security," Cross-Cutting Report* (Security Council Report, abril de 2014); "*Women, Peace and Security: Sexual Violence in Conflict and Sanctions*", *Cross-Cutting Report* (Security Council Report, 10 de abril de 2013); Simon Tordjman y Anthony Amicelle, "*The Gendered Dimensions of International Sanctions: Normative Evolution and Operational Dilemmas*" (ONU Mujeres, de próxima publicación).
14. En los decenios de 1990 y 2000, el Consejo empezó también a incluir sanciones relativas a productos básicos como la madera, los diamantes o el carbón vegetal, con el propósito de contener la extracción de recursos naturales con la que se financiaban los conflictos.
15. Maria Butler, Kristina Mader, y Rachel Kean, "*Women, Peace and Security Handbook: Compilation and Analysis of United Nations Security Council Resolution Language (2000-2010)*" (PeaceWomen Project de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, octubre de 2010), 10.
16. Datos obtenidos a través de: http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml
17. En los seis regímenes que mencionan de manera expresa o tácita los delitos basados en el género como criterio para la inclusión en la lista, tan solo 16 personas y 4 entidades han sido designados con base en dichos criterios: 12 personas y 4 entidades por parte del Comité de Sanciones relativas a la RDC, una persona por parte del Comité de Sanciones relativas a Sudán del Sur y otras 3 personas por parte del Comité de Sanciones relativas a Côte d'Ivoire.
18. Côte d'Ivoire, la RDC, Sudán y Sudán del Sur.
19. Datos obtenidos a través de: http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml
20. Datos obtenidos a través de: http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml
21. Servicio de Noticias de las Naciones Unidas, "*Boko Haram, Nigerian Group That Kidnapped Schoolgirls, Put on UN Terror Sanctions List*", Centro de Noticias de las Naciones Unidas, 23 de mayo de 2014, http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47874#.VfHQGBFVhHx.
22. Los miembros del Consejo de Seguridad y la dirección de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como sobre el terreno, formula esta pregunta con mucha frecuencia. Los asesores y asesoras en cuestiones de género son responsables de la integración de la perspectiva de género en todos los aspectos de las operaciones de paz. Los asesores y asesoras en materia de protección de las mujeres tienen el mandato específico de supervisar y asesorar sobre las vulneraciones relacionadas con los conflictos cometidas contra las mujeres. Esta confusión hace que muchas veces se considere que ambos conceptos son sinónimos y que si un mandato menciona uno de los dos, la necesidad queda suficientemente cubierta.
23. El DAP aportó pruebas empíricas que respaldan que dicho seguimiento puede tener un efecto en cascada positivo. Durante las consultas privadas, un miembro del Consejo formuló una pregunta específica relativa al género a la persona responsable de la misión, que no pudo aportar información pertinente para responder. Al parecer, dicha persona empezó a prestar mayor atención a la dependencia de género cuando regresó a su puesto.
24. El DAP informa de que la integración de datos desglosados por sexo en los informes de las misiones políticas especiales ha aumentado de forma significativa desde 2010, cuando asumió 15 compromisos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad.
25. "Resolución 2122 (2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2122 (2013) (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de octubre de 2013), párrs. 17.
26. Los informes de las misiones del Consejo de Seguridad están disponibles en: http://www.un.org/es/sc/documents/missions/
27. "Resolución 2122 (2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2122 (2013) (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de octubre de 2013), párrs. 17.
28. Solamente una resolución relativa a Malí incluía referencias comparables tanto a los aspectos relacionados con la protección como con la participación; sin embargo, como se ha señalado anteriormente, el hecho de que un documento publicado por el Consejo contenga un lenguaje avanzado en lo que se refiere al género no conllevó una aplicación coherente sobre el terreno, y, de hecho, se topó con la resistencia de la dirección superior de la misión. En 2014, el Consejo se esmeró más a la hora de reflejar la participación de las mujeres en los párrafos operativos de sus resoluciones (48%).
29. Un ejemplo de ello es el liderazgo de España durante el año 2015, incluso en relación con el examen de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad al cabo de 15 años de la adopción de la resolución 1325.
30. Véase, por ejemplo, "*Children and Armed Conflict", Cross-Cutting Report* (Security Council Report, 21 de febrero de 2014); "*Children and Armed Conflict", Cross-Cutting Report* (Security Council Report, 27 de agosto de 2012).
31. El grupo oficioso de especialistas sobre la protección del personal civil cuenta con un *aide mémoire* con disposiciones específicas de género que un nuevo grupo dedicado a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad podría utilizar y ampliar a través de su propia labor. "*Aide Memoire for the Consideration of Issues Pertaining to the Protection of Civilians in Armed Conflict", Policy and Studies Series* (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas, 2014).

12

# VÍNCULOS ENTRE LOS MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS Y LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD: OPORTUNIDADES PARA MEJORAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS CON RESPECTO A LA APLICACIÓN

+ "Creo que no hay ninguna otra resolución del Consejo de Seguridad que haya sido traducida a tantas lenguas y que esté siendo utilizada de maneras más orgánicas y autóctonas."

Sanam Naraghi-Anderlini, cofundadora de International Civil Society Action Network, entrevista realizada por vídeo con ONU Mujeres, 2015

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## Resolución 1325

*Reafirmando también la necesidad de aplicar plenamente las disposiciones del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos que protejan los derechos de las mujeres y las niñas durante los conflictos y después de ellos*

*Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, especialmente en tanto que civiles, en particular las obligaciones correspondientes en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y su Protocolo Facultativo de 1999 y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y sus dos Protocolos Facultativos de 25 de mayo de 2000, y a que tengan presentes las disposiciones pertinentes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*

2000

## Resolución 2106

*hace notar que la lucha contra la impunidad por los delitos más graves de trascendencia internacional cometidos contra mujeres y niñas se ha fortalecido gracias a la labor de la Corte Penal Internacional, los tribunales especiales y mixtos, y las salas especializadas de los tribunales nacionales; reitera su intención de seguir luchando con energía contra la impunidad y de obligar a rendir cuentas por los medios apropiados*

## Resolución 2122

*Recuerda, a este respecto, las disposiciones aplicables del derecho internacional relativas al derecho a reparaciones de las víctimas de vulneraciones de derechos individuales*

2013

Con la adopción de la resolución 1325 y de otras seis resoluciones posteriores relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, el Consejo de Seguridad ha dejado claro que los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género son aspectos centrales para el mantenimiento de la paz y la seguridad a escala internacional. A fin de cumplir plenamente las obligaciones de derechos humanos que emanan de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, todos los órganos intergubernamentales y todos los mecanismos de derechos humanos deben actuar de forma sinérgica para proteger y promover los derechos de las mujeres y las niñas en todo momento, incluidas las situaciones de conflicto y post-conflicto.

El conjunto de mecanismos de derechos humanos incluye los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos —como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer—, el Consejo de Derechos Humanos y su examen periódico universal, y los procedimientos especiales, los tribunales y comisiones regionales de derechos humanos y los mecanismos nacionales de derechos humanos. Estos mecanismos llevan largo tiempo abordando los elementos que componen la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, incluida la obligación de los Estados de defender los derechos de las mujeres y las niñas a la educación, la salud y la participación en la gobernanza, así como a vivir una vida sin violencia ni discriminación. En las consultas celebradas en todo el mundo de cara a la elaboración del Estudio Mundial, las mujeres reiteraron el carácter central de los derechos humanos y la igualdad de género en la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y subrayaron que la agenda no solo concierne al Consejo de Seguridad, sino que es responsabilidad de numerosos agentes, incluidos, en particular, los Estados Miembros.

En este capítulo se describe cómo un uso eficaz de estos mecanismos y un mayor intercambio de información con el Consejo de Seguridad puede fomentar la capacidad de la comunidad internacional, incluida la sociedad civil, para exigir a los Estados Miembros que rindan cuentas del cumplimiento de los compromisos mundiales en lo que concierne a las mujeres, la paz y la seguridad, y ofrecer nuevas oportunidades para un análisis más profundo, actuaciones preventivas y soluciones duraderas a los conflictos.

## LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) suele describirse como una carta de derechos de las mujeres. Ha sido ratificada por 189 Estados partes, lo que la convierte en uno de los tratados con mayor adhesión oficial del mundo. En su resolución 2122, el Consejo de Seguridad reconoció la importancia de la CEDAW y de su Protocolo Facultativo para la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, e instó a los Estados Miembros a ratificar ambos documentos[1]. El mismo día que el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 2122 (2013), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que es el órgano responsable de supervisar la aplicación de la Convención, adoptó la Recomendación general 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos[2]. Esta recomendación general esclarece las obligaciones que tienen los Estados y los agentes no estatales de aplicar la Convención antes, durante y después de los conflictos y de las crisis políticas, así como a través de contribuciones a las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz, al tiempo que los donantes deben prestar asistencia. Todo ello reafirma el papel de la CEDAW como uno de los instrumentos más importantes desde el punto de vista de la rendición de cuentas acerca de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

> "...[L]a paz duradera requiere un enfoque integrado, basado en la coherencia entre las agendas de medidas políticas y de seguridad y las relativas al desarrollo y los derechos humanos, incluida la igualdad de género y el estado de derecho."
>
> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, documento presentado al Estudio Mundial

La Recomendación general 30 de la CEDAW aclara los vínculos que existen entre la Convención y el Consejo de Seguridad, y hace un llamamiento para que la

aplicación de las resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad se sustenten en un modelo de igualdad de género, tal como se establece en la Convención. En la elaboración de la recomendación general se tuvo en cuenta la información obtenida a través de un proceso de consultas amplio y profundo con mujeres afectadas por conflictos y con agentes de la sociedad civil de diferentes regiones del planeta. La recomendación general también destaca por su inclusión de los agentes no estatales; pese a que el Comité de la CEDAW no puede imponerles obligaciones[3], les exhorta a respetar los derechos de las mujeres en las situaciones de conflicto y post-conflicto, así como a prohibir todas las formas de violencia de género[4]. Asimismo, afirma la responsabilidad de los Estados por las vulneraciones de los derechos de las mujeres cometidas por las y los agentes no estatales, lo que incluye las acciones de las empresas, grupos armados y otras personas, entidades y organizaciones que operan de forma extraterritorial pero bajo el control del Estado[5]. Los Estados deberían comprometerse con las y los agentes no estatales a evitar los abusos de derechos humanos relacionados con sus actividades en las zonas afectadas por conflictos, y, en particular, todas las formas de violencia de género. Deberían prestar una asistencia adecuada a las corporaciones nacionales en la evaluación y la lucha contra los mayores riesgos de vulneración de los derechos de las mujeres, así como establecer un mecanismo eficaz de rendición de cuentas[6].

Además de las garantías que establece sobre los derechos sustantivos, la CEDAW contiene un proceso periódico de presentación de informes y examen con arreglo a su artículo 18, que exige a todos los Estados partes que presenten informes sobre las medidas adoptadas para poner en práctica las disposiciones de la Convención, incluso en el ámbito de la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y post-conflicto[7]. En virtud del apartado 1 del artículo 18 de la Convención, los Estados se comprometen a presentar un informe en el plazo de un año a partir del momento en que la ratifiquen, y posteriormente al menos cada cuatro años "y cada vez que el Comité lo solicite".

La letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la Convención establece asimismo que el Comité debe solicitar "informes de carácter excepcional" cuando existan motivos especiales de preocupación acerca de una vulneración de los derechos humanos de las mujeres. El Comité ya ha recurrido a estos informes de carácter excepcional desde el decenio de 1990 con objeto de analizar la situación en materia de derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto y post-conflicto. El Comité debería estudiar la posibilidad de intensificar el uso de los informes de carácter excepcional y de solicitar períodos de sesiones extraordinarios dedicados específicamente a examinar la aplicación de la Recomendación general 30. Estas medidas desempeñarían un importante papel en el seguimiento de la situación de las mujeres durante un conflicto, pondrían de relieve sus actuaciones, llamarían la atención sobre aquellos ámbitos en los que necesitan ayuda, permitirían hacer un seguimiento de los niveles de consulta y participación en los posibles procesos de paz y elevarían el nivel de vigilancia sobre el comportamiento y la responsabilidad de los Estados.

Los informes presentados al Comité de la CEDAW, sean de carácter ordinario o excepcional, ofrecen un importante mecanismo de rendición de cuentas —que todavía puede explotarse más— sobre el cumplimiento de los compromisos en la esfera relativa a las mujeres, la paz y la seguridad. La Recomendación general 30 formula las siguientes recomendaciones concretas a los Estados partes de cara a los informes que deben presentar al Comité:

- Los Estados partes deben presentar informes sobre el marco jurídico, las políticas y los programas que han aplicado para garantizar los derechos de la mujer en la prevención de conflictos y en las situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos.
- Los Estados partes deben recopilar, analizar y divulgar estadísticas desglosadas por sexo, además de las tendencias a lo largo del tiempo, en relación con las mujeres, la paz y la seguridad.
- Los informes de los Estados partes deben recoger las medidas adoptadas dentro y fuera de su territorio, en las zonas bajo su jurisdicción, además de las adoptadas individualmente y en tanto que miembros de organizaciones y coaliciones internacionales o intergubernamentales que estén relacionadas con las mujeres y la prevención de conflictos y las situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.
- Los Estados partes deben proporcionar información sobre la aplicación del programa del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad, en particular las resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2122 (2013).
- Los Estados partes deberían presentar informes específicos sobre el cumplimiento de todos los parámetros o indicadores desarrollados como parte de dicho programa.

Una guía recientemente publicada sobre la Recomendación general 30 de la CEDAW y las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad ofrece a los Estados partes orientaciones adicionales de cara a la presentación de informes, incluida una lista de verificación integrada por un conjunto de preguntas.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Lista de preguntas de control para los Estados partes que presenten informes al Comité de la CEDAW[8]

**Prevención de conflictos**

- ¿Qué sistemas de alerta temprana existen para la prevención de conflictos? ¿Fomentan los sistemas de alerta temprana la inclusión de las mujeres? ¿Son los indicadores de alerta temprana sensibles al género y específicos a las vulneraciones de género que afectan a las mujeres?
- Detállese en qué medida se apoyan las iniciativas de prevención de conflictos (formales e informales) impulsadas por mujeres.
- ¿Qué medidas han adoptado los Estados partes exportadores de armas para garantizar que esas armas no se utilicen para cometer o facilitar violaciones de los derechos humanos de las mujeres, incluida la violencia de género? ¿Ha ratificado el Estado el Tratado sobre el Comercio de Armas, y qué medidas ha adoptado para aplicar dicho tratado?
- Detállense los esfuerzos realizados por los Estados partes, a través de su política interior y exterior, de cara a una regulación eficaz de las armas convencionales e ilícitas, incluidas las armas pequeñas.

**Violencia de género**

- ¿Qué medidas se han adoptado para prohibir, prevenir y castigar todas las formas de violencia relacionadas con los conflictos contra mujeres y niñas perpetradas por agentes estatales y no estatales?
- ¿Qué medidas se han tomado para proteger a la población civil frente a la violencia sexual relacionada con los conflictos?
- Detállense los procesos utilizados para la recogida de datos normalizados sobre la violencia relacionada con los conflictos contra las mujeres y las niñas.
- ¿Qué servicios jurídicos, médicos y psicosociales están disponibles para las víctimas de la violencia relacionada con los conflictos? ¿Qué medidas se han adoptado para garantizar un acceso efectivo a esos servicios por parte de todas las mujeres y niñas?
- Detállense los procedimientos previstos para asegurar que todo el personal humanitario, militar y policial que contribuya a las respuestas humanitarias a los conflictos posea una capacitación adecuada en materia de prevención de la violencia sexual así como sobre los códigos de conducta referentes a la explotación y el abuso sexuales. Detállense las medidas adoptadas a través de la política exterior, la pertenencia a organizaciones intergubernamentales y a instituciones financieras internacionales, para fortalecer las respuestas judiciales, sanitarias y de la sociedad civil a la violencia sexual relacionada con los conflictos.
- Detállense las contribuciones de los Estados partes a los esfuerzos de las Naciones Unidas dirigidos a prevenir la violencia sexual en los conflictos, por ejemplo a través de la aportación de financiación, personal y liderazgo político.

**Trata de personas**

- ¿Qué medidas han adoptado los Estados partes para garantizar que las políticas de migración y asilo no disuadan ni limiten las oportunidades de las mujeres y las niñas para huir de las zonas de conflicto a fin de acceder legalmente al asilo, y reducir de ese modo su vulnerabilidad a la trata y la explotación?
- ¿Qué medidas bilaterales y multilaterales han adoptado los Estados para proteger los derechos de las mujeres y niñas que son objeto de trata y facilitar el enjuiciamiento de las y los autores de la trata y de la explotación y abusos sexuales?
- ¿Qué medidas se han adoptado para implantar una política de tolerancia cero hacia la trata de personas y la explotación y el abuso sexuales, que también se aplique a los contingentes militares, las fuerzas de mantenimiento de la paz, la policía fronteriza, las y los funcionarios de inmigración y los agentes humanitarios nacionales?

**Participación**

- ¿Qué obstáculos, incluso de naturaleza jurídica, social, política o institucional, dificultan la participación de las mujeres en la prevención, gestión y solución de los conflictos?
- ¿Qué medidas, incluso medidas especiales de carácter temporal, se han tomado para garantizar la igualdad de participación de las mujeres en la prevención, gestión y solución de los conflictos?
- ¿En qué medida están incluidas las organizaciones de la sociedad civil de mujeres en las negociaciones de paz y en las labores de reconstrucción posteriores a un conflicto? Detállense las medidas, incluidas las especiales de carácter temporal, adoptadas para garantizar la inclusión de la sociedad civil de mujeres en las negociaciones de paz y en las labores de reconstrucción post-conflicto.
- ¿Qué capacitación se ha proporcionado, y a quién, para apoyar la participación y el liderazgo de la sociedad civil de mujeres en tales procesos?
- ¿Qué cifra representan las mujeres entre el personal de los Estados partes dedicado a labores de negociación y mediación, incluso en niveles superiores de responsabilidad?
- ¿Qué asistencia técnica han ofrecido los Estados partes a través de su política exterior y su pertenencia a organizaciones intergubernamentales y regionales para promover la participación efectiva de las mujeres en la prevención de los conflictos, la mediación y la consolidación de la paz?

**Acceso a la educación, el empleo y la salud y mujeres rurales**

- ¿Qué medidas se han tomado para garantizar el acceso de las mujeres y las niñas a la educación en todos los niveles en los contextos post-conflicto?
- ¿De qué manera fomentan la participación y la igualdad de las mujeres las estrategias de recuperación económica post-conflicto? ¿Abordan esas políticas los roles y las necesidades de las mujeres, tanto en los sectores formales como informales? ¿Reconocen que la situación particular de los grupos desfavorecidos de mujeres, rurales u otras, se ve afectada de un modo desproporcionado por la falta de servicios sociosanitarios adecuados y por la desigualdad de acceso a la tierra y los recursos naturales?
- Detállese la provisión de servicios de atención de la salud sexual y reproductiva, incluido el acceso a la información, el apoyo psicológico, los servicios de planificación familiar, los de salud materna e interrupción segura del embarazo, los cuidados posteriores al aborto y la prevención, tratamiento y apoyo a las personas infectadas con el VIH/SIDA. ¿Qué medidas se han adoptado para garantizar la igualdad de acceso de las mujeres y las niñas a dichos servicios?
- ¿Qué política y práctica exterior se ha aplicado, a través de la actividad bilateral y multilateral, para asegurar la participación de las mujeres en la recuperación económica y en la adopción de decisiones en este ámbito?

**Desplazamiento, personas refugiadas y solicitantes de asilo**

- ¿Qué medidas preventivas se han tomado para proteger a las mujeres y niñas desplazadas internas y externas frente al desplazamiento forzado y la violencia?
- ¿Reconocen las respuestas normativas y jurídicas dadas a las poblaciones desplazadas las necesidades específicas de género de las mujeres y niñas desplazadas? ¿Reconocen dichas leyes y políticas las diferentes necesidades de las mujeres y niñas desplazadas en las diferentes fases del ciclo de desplazamiento, durante el vuelo, el asentamiento y el retorno? ¿Dan respuesta dichas leyes y políticas a las formas múltiples y cruzadas de discriminación a las que se enfrentan los diferentes grupos de mujeres y niñas desplazadas, incluidas las mujeres con discapacidad, las mujeres de edad avanzada,

las infectadas con el VIH/SIDA y las pertenecientes a minorías étnicas, nacionales, sexuales o religiosas?

- Detállense los esfuerzos realizados para garantizar la protección del personal civil, la prevención de la violencia sexual y de género y la igualdad de acceso a los suministros y servicios en los campamentos ubicados dentro del territorio del Estado parte o en Estados vecinos, así como a través de la política exterior y la pertenencia a organismos y organizaciones intergubernamentales.

**Reforma del sector de la seguridad y desarme, desmovilización y reintegración (DDR)**

- ¿Qué esfuerzos se han realizado para asegurar que los procesos de DDR sean sensibles al género y se hayan desarrollado en coordinación con las iniciativas de reforma del sector de la seguridad?
- Detállense las medidas encaminadas a garantizar que las y los autores de violencia sexual relacionada con los conflictos queden excluidos de las fuerzas del sector de la seguridad reformadas.
- ¿Qué medidas se han adoptado para garantizar que la reforma del sector de la seguridad dé lugar a unas instituciones del sector de la seguridad que incluyan a las mujeres, mantengan contacto con las organizaciones de mujeres y respondan a las necesidades específicas de las mujeres y las niñas en materia de seguridad en contextos post-conflicto?
- Detállense las disposiciones adoptadas para que se investigue la violencia sexual de género y se prevenga la violencia sexual en el seno de las instituciones del sector de la seguridad reformadas.
- Detállense las medidas de protección de las mujeres y las niñas en los lugares de acantonamiento y cerca de ellos.
- ¿Qué medidas se han adoptado para garantizar que los programas de DDR incluyan a las mujeres combatientes y que se aborden las necesidades específicas de las niñas victimizadas pertenecientes a grupos armados desmovilizados?

**Reforma constitucional y electoral**

- Detállense las medidas adoptadas para garantizar la inscripción de mujeres votantes y que estas voten. Detállense las medidas adoptadas, incluidas las especiales de carácter temporal, para garantizar la igualdad de participación de las mujeres en todos los procesos oficiales de reforma constitucional y electoral.
- ¿Qué medidas se están adoptando para asegurar que las constituciones reformadas y los sistemas electorales respeten los derechos humanos de las mujeres, prohíban la discriminación directa e indirecta y garanticen la participación de las mujeres?
- Detállense las actuaciones llevadas a cabo, a través de la política interior y exterior, para garantizar la seguridad de las mujeres antes de las elecciones y cuando se celebran estas.

**Acceso a la justicia (rendición de cuentas, amnistía, reforma del estado de derecho, justicia transicional)**

- ¿Permiten las leyes de amnistía la impunidad para la violencia de género? ¿En qué medida se han enjuiciado la violencia sexual y otras formas de violencia de género como elementos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad?
- ¿Qué medidas existen para garantizar la igualdad de participación de las mujeres en los procesos de reforma constitucional y jurídica post-conflicto?
- ¿Cómo han garantizado los mecanismos de justicia transicional la inclusión de las mujeres, y cómo han abordado las vulneraciones basadas en el género, en su diseño y aplicación?
- Detállense los procedimientos utilizados para investigar, con perspectiva de género, la violencia contra las mujeres relacionada con los conflictos. ¿Qué medidas se han adoptado en el sector de la seguridad y en el ámbito judicial para poner fin a la impunidad por esas vulneraciones? ¿Qué reformas se han emprendido en los sectores jurídico y judicial para garantizar el acceso a la justicia y a las reparaciones en casos de violencia sexual?
- Detállense los recursos de que disponen las mujeres y las niñas que son víctimas de violencia sexual relacionada con los conflictos, así como las medidas establecidas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres a dichos recursos.

- ¿Cómo se ha promovido la rendición de cuentas por la violencia sexual en los conflictos a través de la política exterior de los Estados partes y su pertenencia a organizaciones intergubernamentales?

**Nacionalidad y apatridia**

- ¿Qué medidas se han adoptado para evitar la situación de apatridia de las mujeres y niñas afectadas por conflictos, incluido el reconocimiento de la igualdad de derecho de las mujeres y los hombres a la nacionalidad basada en el matrimonio y en otras relaciones familiares, y el reconocimiento de las desventajas específicas a las que se enfrentan las mujeres a la hora de acceder a la asistencia consular y a la documentación necesaria para obtener la ciudadanía?

**Matrimonio y relaciones familiares**

- ¿Qué medidas se han adoptado para prevenir, investigar y castigar las vulneraciones basadas en el género, como el matrimonio forzado, los embarazos forzados, el aborto o la esterilización en las zonas afectadas por conflictos?
- Detállense las leyes y políticas sensibles al género que garantizan que las mujeres puedan heredar y su acceso efectivo a la tierra en contextos post-conflicto.

En el marco de diálogos de carácter constructivo, el Comité de la CEDAW ha pedido a algunos Estados partes que proporcionen información sobre la aplicación de las resoluciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad. Entre 2013 y 2014, dicho Comité examinó los informes de 12 países en situaciones de conflicto y post-conflicto. Todos los Estados partes deben someterse periódicamente a estos exámenes, que además brindan una oportunidad a la sociedad civil de complementar la información recogida en los informes de los Estados partes, mediante la presentación de informes paralelos.

Los diálogos constructivos y las observaciones finales del Comité de la CEDAW pueden ayudar a llamar la atención sobre cuestiones que revisten una importancia crucial. En sus observaciones finales de julio de 2013 sobre la situación en la República Democrática del Congo (RDC), por ejemplo, el Comité expresó su preocupación por el hecho de que las autoridades no daban prioridad a la protección de la población civil, y por la negación por parte de funcionarios y funcionarias clave del Estado del alcance de la violencia cometida contra las mujeres en las zonas afectadas por el conflicto[9]. El Comité expresó asimismo su preocupación por las limitaciones de la normativa referente a las armas pequeñas y las armas ligeras, y por el impacto que tienen estas armas en la seguridad de las mujeres. El caso de Siria ofrece otro ejemplo ilustrativo.

El artículo 8 del Protocolo Facultativo de la CEDAW proporciona además un importante mecanismo de rendición de cuentas a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad; las personas físicas, o grupos de ellas, pueden presentar información fiable al Comité que indique la existencia de vulneraciones graves o sistemáticas de los derechos recogidos en la Convención por un Estado parte. Dichas vulneraciones pueden incluir las relacionadas con los conflictos, tal como se definen en la Recomendación general 30 del Comité de la CEDAW. Si un Estado parte en el Protocolo Facultativo no se ha acogido a la cláusula potestativa de exclusión del procedimiento de investigación, el Comité, si lo estima oportuno, puede designar a uno o más de sus miembros para que lleven a cabo una investigación e informen con carácter urgente al Comité.

Pese a que casi todos los países del mundo han ratificado la CEDAW, muchos de ellos han formulado reservas que limitan su aplicación. Es preciso continuar trabajando para eliminar dichas reservas.

## OTROS ÓRGANOS CREADOS EN VIRTUD DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

Además del Comité de la CEDAW, hay otros nueve órganos creados en virtud de tratados encargados de supervisar la aplicación de los principales tratados de derechos humanos[10]. Todos los órganos creados en virtud de tratados desempeñan un papel vital en la vigilancia de las vulneraciones de los derechos de las mujeres en contextos de conflicto y post-conflicto, y su trabajo puede aportar información de cara a las políticas de otros Estados Miembros, aportar documentación pertinente a otras partes del sistema de las Naciones Unidas (por ejemplo, a un examen periódico universal o a una comisión de investigación) y, en última instancia, ser utilizado en el curso de una investigación penal. La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y el órgano conexo creado en virtud de este tratado, el Comité de los Derechos del Niño, son herramientas especialmente importantes en este sentido. La CDN y un Protocolo Facultativo de dicha Convención relativo a la participación de niños en los conflictos armados imponen a los Estados Miembros una serie de obligaciones con respecto a los derechos y necesidades específicos de las adolescentes que viven en países afectados por conflictos[11]. Por ejemplo, en sus observaciones finales sobre Rwanda en virtud del Protocolo Facultativo sobre el conflicto armado en 2013, el Comité recomendó a Rwanda que prestara una atención especial a las niñas, incluidas las madres adolescentes y sus hijas e hijos, en el desarrollo de las políticas y programas de desmovilización, desarme y reintegración[12].

Las convenciones de derechos humanos y los órganos creados en virtud de tratados constituyen mecanismos muy importantes para la prevención estructural de los conflictos a largo plazo. A modo de ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exige a los Estados proporcionar un acceso equitativo a la educación, la atención de la salud y el empleo. El Comité ha expresado su preocupación acerca de las asignaciones presupuestarias destinadas a la realización progresiva de cada uno de esos derechos en comparación con el gasto militar y de defensa[13]. Mediante el examen de la desigualdad y la economía política como factores impulsores del conflicto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ejerce un papel muy importante, al exigir a todos los Estados partes que rindan cuentas sobre el pilar de "prevención" de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

## EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

### El examen periódico universal

El examen periódico universal (EPU) es el principal mecanismo con el que cuenta el Consejo de Derechos

**Reservas a la CEDAW en marzo de 2015[14]**




## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Observaciones finales relativas a las vulneraciones de los derechos humanos en Siria[15]

Siria ratificó la CEDAW en abril de 2003 y ha presentado dos informes al Comité de la CEDAW: su informe inicial en 2007 y su segundo informe periódico en 2014. Tras el informe presentado por el Gobierno sirio en 2014, y respaldado por un informe paralelo presentado por las organizaciones de derechos humanos sirias y por los aliados y aliadas internacionales, el Comité formuló un conjunto de observaciones finales firmes y exhaustivas. Dichas observaciones finales podrían servir de modelo para la interacción de la sociedad civil con los mecanismos de derechos humanos acerca de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

En sus observaciones finales y recomendaciones, el Comité tuvieron en cuenta los asuntos planteados en el informe paralelo de la sociedad civil. El Comité respondió a las demandas de la sociedad civil de combatir la violencia contra las mujeres y las prácticas culturales y los estereotipos discriminatorios, instando a Siria a que exigiera a los agentes estatales y no estatales que rindan cuentas de la violencia de género; proporcionara el necesario tratamiento médico y de salud mental a las y los supervivientes; y garantizara la ejecución de un programa de reparaciones que abordara las necesidades de las mujeres y las niñas y aborde las desigualdades estructurales. El Comité se refirió también a los problemas humanitarios, y exhortó a Siria a reactivar su proceso de paz e incluir a las mujeres de forma efectiva en todas las etapas de las negociaciones de paz y en los procesos de justicia transicional.

Las observaciones finales del Comité ilustran cómo pueden utilizarse la Convención y su mecanismo de presentación de informes para exponer las vulneraciones de los derechos humanos en situaciones de conflicto, y para abordar los obstáculos estructurales e institucionales a los que se enfrentan la justicia de género y la igualdad de género. El examen del informe de Siria por parte del Comité de la CEDAW demuestra asimismo la importancia de que la sociedad civil se exprese con una voz potente y unificada, con el fin de garantizar que el Comité escuche y responda a las preocupaciones de las mujeres que viven en países afectados por conflictos.

Humanos de las Naciones Unidas (CDH) para evaluar periódicamente la situación de los derechos humanos en cada Estado Miembro. Este examen proporciona a los Estados Miembros una oportunidad para examinar las actividades llevadas a cabo por otros Estados Miembros para cumplir todas las obligaciones en materia de derechos humanos, incluidas las disposiciones de la CEDAW y del resto de tratados de derechos humanos. A diferencia de los exámenes por especialistas que realiza el Comité de la CEDAW, el EPU se realiza a través de un diálogo interactivo entre el Estado que se somete al examen y el resto de Estados Miembros, de manera que cualquiera de ellos puede formular una pregunta o una recomendación al Estado examinado. Como mecanismo de examen entre pares, el EPU desempeña una función especial para garantizar que se debata sobre los derechos de las mujeres en contextos de conflicto y post-conflicto a nivel internacional entre los Estados Miembros.

En los recientes exámenes periódicos de países en situaciones de conflicto y post-conflicto se han abordado cuestiones relativas a la aplicación de la resolución 1325, y las recomendaciones formuladas en el marco de dichos exámenes han sido particularmente firmes en lo que se refiere a la rendición de cuentas por la violencia sexual relacionada con los conflictos. En 2014, Irlanda recomendó a la RDC que trabajara para garantizar la plena aplicación de las resoluciones 1325 y 2122, incluso incrementando la participación de las mujeres en la consolidación de la paz[16]. Más de dos docenas de Estados formularon recomendaciones a la RDC en cuanto a la violencia sexual relacionada con los conflictos. Estonia, Luxemburgo y Francia formularon recomendaciones a la República Centroafricana de cara a la aplicación de la resolución 1325, que incluían una mayor participación de las mujeres en el proceso de transición; asimismo, nueve Estados formularon recomendaciones relativas a la violencia sexual relacionada con el conflicto[17]. Estas recomendaciones envían un mensaje claro e importante: los Estados Miembros de la comunidad internacional valoran la igualdad de género y los derechos de las mujeres, de manera particular en los contextos afectados por conflictos, y están dispuestos a exigir a sus pares que rindan cuentas de las obligaciones y los compromisos contraídos en ese ámbito[18].

La sociedad civil y otras partes interesadas desempeñan también un papel muy relevante en el fortalecimiento del EPU como proceso de rendición de cuentas, primero a través de los informes que presentan al CDH, en el que describen los progresos y las carencias en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, y, en un segundo momento, utilizando los resultados del EPU para promover un cambio en sus países de origen. Los órganos regionales de derechos humanos —el Consejo de Europa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos— también presentan informes al CDH sobre los Estados Miembros pertenecientes a sus respectivas regiones que se someten al examen, lo que representa una importante forma de intercambiar información entre los órganos de derechos humanos[19].

### Procedimientos especiales y otros mecanismos

Los procedimientos especiales del CDH son especialistas independientes a quienes se confía el mandato de examinar, supervisar, asesorar e informar públicamente sobre las situaciones de los derechos humanos en determinados países, o sobre temas relacionados con los derechos humanos a escala mundial[20].

Estos mandatos, sean de carácter temático o específicamente relativos a un país, se ejecutan de diversas formas, por ejemplo a través de informes, visitas a países, comunicaciones sobre presuntas violaciones de los derechos humanos a los Gobiernos afectados y comunicados de prensa sobre asuntos que sean motivo de preocupación. Encabezados por el mandato de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, estos mecanismos han prestado una atención creciente a lo largo de los últimos 17 años a los derechos humanos de las mujeres en las situaciones de conflicto y post-conflicto en sus informes

*Las recomendaciones formuladas en el marco de los recientes exámenes periódicos han sido particularmente firmes en lo que se refiere a la rendición de cuentas por la violencia sexual relacionada con los conflictos.*

temáticos y sobre las visitas realizadas a diferentes países. Las conclusiones y recomendaciones temáticas y específicamente dirigidas a los países analizados formuladas por estos y estas especialistas representan una herramienta adicional de rendición de cuentas, de la que se podría hacer un mejor uso de cara a la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, en particular utilizando dicha información en el trabajo del Consejo de Seguridad y de otros órganos internacionales y regionales competentes en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad.

Los procedimientos especiales del CDH llevan ya tiempo desempeñando un importante papel en la promoción de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Por ejemplo, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer publicó un informe crucial sobre las reparaciones, que ha influido positivamente en la aceptación de la necesidad de que la justicia transforme las desigualdades sociales subyacentes que afectan a las mujeres y las niñas (véase el capítulo 5: *Justicia transformadora*). El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica publicó su primer informe temático sobre la discriminación contra las mujeres en la vida pública y política, incluso en épocas de transición[21], y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias formuló una observación general sobre las desapariciones de género y forzadas[22].

Las cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad también han sido planteadas por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, los 14 Relatores y Relatoras Especiales con mandatos referentes a países específicos y los Relatores y Relatoras Especiales sobre: los derechos humanos de los desplazados internos; las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; el derecho a la alimentación; cuestiones de las minorías; formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia; la pobreza extrema y los derechos humanos; la situación de las y los defensores de los derechos humanos; la trata de personas, especialmente mujeres y niños y niñas; y la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Muchos de los 14 procedimientos especiales con mandatos referentes a países específicos incluyen también análisis periódicos sobre temas relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad en los informes que presenta al Consejo de Derechos Humanos.

*Las conclusiones y recomendaciones temáticas y específicamente dirigidas a los países analizados formuladas por estos y estas especialistas representan una herramienta adicional de rendición de cuentas, de la que se podría hacer un mejor uso de cara a la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.*

Si bien los procedimientos especiales llevan mucho tiempo señalando a la atención de la comunidad internacional diversas cuestiones relativas a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, las Naciones Unidas pueden hacer más para garantizar que esta información y estos análisis lleguen a los órganos mundiales encargados de la adopción de decisiones en la esfera de la paz y la seguridad, incluido el Consejo de Seguridad. Por ejemplo, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos realizó una presentación informativa ante el Consejo de Seguridad en octubre de 2014 en conexión con el debate abierto sobre las mujeres, la paz y la seguridad[23]. De igual modo, los Estados que trabajan con los mecanismos de procedimientos especiales deberían proporcionarles información sobre los avances realizados en la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, incluidas las siete resoluciones del Consejo de Seguridad y la Recomendación general 30 del Comité de la CEDAW.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición: integración de las cuestiones de género en las iniciativas del sector judicial relacionadas con los conflictos[24]

El Consejo de Derechos Humanos estableció el mandato del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las Naciones Unidas en su resolución 18/7, adoptada en septiembre de 2011. La persona titular del mandato tiene la misión de tratar aquellas situaciones en las que se hayan producido vulneraciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La resolución 18/7 señala específicamente que el Relator Especial debe "integrar una perspectiva de género en todas las actividades del mandato", una petición que aparece constantemente en las resoluciones del CDH referidas a los Relatores y Relatoras Especiales.

Como primer Relator Especial titular de este mandato, Pablo de Greiff ha utilizado la resolución 1325 del Consejo de Seguridad como marco fundamental para obtener información sobre los elementos de género de su mandato de cara a su trabajo temático y normativo, así como en relación con países específicos. En particular, los informes y recomendaciones del Relator Especial reflejan continuamente la cuestión de la protección de las mujeres y las niñas frente a la violencia de género, y hacen hincapié en la lucha contra la impunidad por los delitos relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas. El Relator Especial ha entablado una colaboración estrecha con ONU Mujeres, la Enviada Especial de la Unión Africana sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad así como con otras instituciones con el fin de obtener información de cara a los elementos técnicos de su trabajo y para apoyar la participación de las mujeres en las consultas.

Además, el Relator Especial ha destacado en todo momento la necesidad de evitar un enfoque excesivamente corto de miras en lo que respecta a la violencia sexual. En ese sentido, el planteamiento debe ser el mismo ante cualquier tipo de vulneración relacionada con el género. El Relator Especial ha defendido que los Estados Miembros deben adoptar políticas dirigidas a erradicar los patrones preexistentes de discriminación y desigualdades estructurales basadas en el género, subrayando la externalización positiva que genera un enfoque transformador como el descrito en las leyes y políticas nacionales.

Un examen de los casos de vulneraciones de los derechos humanos relacionadas con el género en contextos de conflicto y post-conflicto, que ha sido señalado a la atención de las y los titulares de mandatos en el marco de procedimientos especiales desde 2011[25], ofrece una imagen turbadora de la amplitud de tales vulneraciones. Incluye comunicaciones relativas a casos de violación, otras formas de violencia sexual y ataques contra personas supervivientes y contra quienes trabajaban para ayudarlas; palizas de la policía a víctimas de violaciones; acoso, desapariciones forzadas y asesinatos de personas defensoras de los derechos humanos de las mujeres; asesinatos relacionados con conflictos; ejecuciones extrajudiciales; detenciones arbitrarias, intimidación y acoso de personas LGBT; trata de seres humanos; condenas por adulterio y apostasía con riesgo de sufrir castigos corporales; legislación discriminatoria, incluso en lo referente a la nacionalidad; cierre arbitrario de organizaciones que trabajan por la defensa de los derechos de las mujeres; uso desproporcionado de la fuerza durante la dispersión de manifestantes; matrimonio forzado y precoz; y ataques (incluidos asesinatos) contra residentes en campamentos para personas refugiadas. Estas comunicaciones ponen de manifiesto la importancia de utilizar los procedimientos especiales para fomentar la rendición de cuentas en lo que concierne a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad fuera del Consejo de Seguridad y ante dicho órgano, que ha tendido a afrontar la violencia sexual relacionada con los conflictos como un problema de protección civil, a menudo excluyendo todas las vulneraciones de los derechos humanos que sufren las

mujeres en entornos de conflicto.

Además de los procedimientos especiales, el CDH tiene la facultad de crear órganos de investigación especializados para investigar, analizar desde el punto de vista jurídico e informar sobre situaciones de conflicto armado o de atrocidades masivas, en forma de comisiones y misiones de investigación. Esto supone una importante herramienta añadida para la rendición de cuentas acerca de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y el CDH debe continuar fortaleciendo las capacidades de estos órganos para presentar informes relativos a la violencia sexual y de género y a las vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres y las niñas (como se expone con mayor detalle en el capítulo 5: *Justicia transformadora*), y ampliar el flujo de información entre estas comisiones, las entidades de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad (véase el capítulo 11: *El Consejo de Seguridad*).

## MECANISMOS REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Los mecanismos regionales y subregionales de derechos humanos también desempeñan un papel crucial en la promoción de la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y en la rendición de cuentas, por parte de los Estados, del cumplimiento de los compromisos contraídos en materia de igualdad de género en los contextos afectados por conflictos. El sistema interamericano —la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos— representa un buen ejemplo de rendición de cuentas (a través de los mecanismos regionales) por las vulneraciones cometidas por los Estados, particularmente reforzando las normas sobre los derechos humanos de las mujeres e impulsando ideas innovadoras en relación con la justicia de género. Europa también ha desarrollado su jurisprudencia sobre los derechos de las mujeres a través del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El Convenio de Estambul, un tratado europeo sobre la violencia contra las mujeres, que entró en vigor en 2014 y es de aplicación en épocas de conflicto armado, incluye un nuevo mecanismo de rendición de cuentas que se antoja prometedor: un grupo de supervisión integrado por especialistas, que comenzará a funcionar en 2015. Los tribunales subregionales, como el Tribunal de Justicia de África Oriental y la Corte de Justicia del Caribe, también ofrecen oportunidades para luchar contra la desigualdad de género y contra las vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en entornos de conflicto.

El sistema regional africano de derechos humanos —que incluye la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos— cuenta con algunos de los marcos normativos más sólidos en lo que se refiere a los derechos de las mujeres. Entre ellos, el Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África, el primer instrumento internacional o regional de derechos humanos que incluye disposiciones relativas al aborto. Por desgracia, el sistema africano presenta una carencia clara en términos de ejecución, a pesar de presentar un panorama poco prometedor de la justicia ante las vulneraciones de los derechos humanos a escala regional. La Comisión Africana, que está abierta a recibir denuncias individuales de vulneraciones de los derechos humanos, solo ha recibido una denuncia en toda su historia (sobre un total de 550) en la que se solicite reparación por una vulneración de los derechos de las mujeres[27].

Incluso los mecanismos regionales de derechos humanos más robustos han sido criticados por su falta de eficiencia, y por no ser capaces de modificar el comportamiento de los Estados Miembros con sus sentencias. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha invertido en años recientes un esfuerzo considerable para reducir el número de asuntos pendientes de resolución. Sin embargo, en 2014 todavía tenía 70.000 casos pendientes[28].

> "La participación y el liderazgo de las mujeres desplazadas internas es crucial para encontrar soluciones duraderas que den respuesta a sus problemas específicos."
>
> **Chaloka Beyani**, Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, durante una presentación informativa ante el Consejo de Seguridad en el marco del debate sobre las mujeres, la paz y la seguridad celebrado en 2014

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### La justicia de género en el sistema interamericano

El sistema interamericano, integrado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha adoptad un planteamiento integral en relación con la justicia de género, en el que se reconoce la importancia de abordar la discriminación estructural e interseccional como causa fundamental de las vulneraciones de los derechos humanos. El enfoque interamericano podría servir de modelo para todos los mecanismos regionales de rendición de cuentas, de cara a la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

En 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó un informe sobre la violencia y la discriminación contra las mujeres en los conflictos armados en Colombia[29]. El informe, basado en una visita de la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer al país, reconoció la heterogeneidad de las mujeres colombianas y de sus experiencias de conflicto armado, así como la necesidad de responder a las vulneraciones basadas en el género, reconociendo de ese modo la diversidad y el carácter interseccional. El informe analizó asimismo de forma particular las experiencias de las mujeres indígenas y afrocolombianas, que sufren discriminación basada en la religión, el origen étnico y el género, agravada por la violencia y el desplazamiento relacionados con el conflicto. El informe incluía una serie de recomendaciones detalladas en las que se traza el camino para que todas las mujeres y niñas colombianas puedan obtener justicia por la violencia de género relacionada con el conflicto que sufrieron.

En su sentencia de 2009 sobre el asunto Cotton Field *c.* México[30], la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que el Estado mexicano no había actuado con la debida diligencia para prevenir, investigar y enjuiciar la desaparición, la violación y el asesinato de mujeres en Ciudad Juaréz por parte de agentes no estatales, lo que supone una vulneración del derecho internacional de los derechos humanos. Pese a que la sentencia dictada en el asunto Cotton Fields no concierne a la violencia de género relacionada con los conflictos *per se*, tiene importantes implicaciones para la reparación de dichas violaciones en otros contextos. La Corte resolvió que las víctimas y sus familias tenían derecho a reparaciones transformadoras y sensibles al género, y que dichas reparaciones debían tratar de conseguir algo más que el simple restablecimiento de la situación inicial: debían abordar también las desigualdades estructurales subyacentes que condujeron a la vulneración.

Este tipo de informes y resoluciones judiciales representan avances importantes en la comprensión regional y mundial del significado de hacer justicia para las mujeres que son víctimas de la violencia de género, y de proporcionarles al menos unas mínimas posibilidades para exigir a los Estados que rindan cuentas, especialmente por las vulneraciones cometidas por agentes no estatales. Estos documentos demuestran además la importancia de potenciar las sinergias y los flujos de información entre los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos y la sociedad civil. Los dos documentos mencionados anteriormente incluyen referencias frecuentes a los informes de la CEDAW sobre Colombia y México, los presentados por las y los Relatores Especiales de las Naciones Unidas, las declaraciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los numerosos informes de ONG en los que se documentan las vulneraciones que sufren las mujeres.

## INSTITUCIONES Y MECANISMOS NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido el papel que desempeñan las instituciones nacionales independientes que trabajan junto a los Gobiernos para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos a nivel nacional, y que respaldan la cooperación entre los Gobiernos y las Naciones Unidas en la promoción y protección de los derechos humanos[31]. El Secretario General también ha destacado la función de estas instituciones en los informes que presenta al Consejo de Seguridad. Además de su responsabilidad de garantizar el cumplimiento general de las obligaciones de derechos humanos por parte del Estado, las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) gozan de una posición privilegiada junto a otros mecanismos nacionales para liderar la aplicación de las recomendaciones formuladas por todos los mecanismos de derechos humanos internacionales y regionales. Esto incluye el establecimiento de plazos, parámetros de referencia e indicadores de éxito, incluidos los referentes a las cuestiones que conciernen a los derechos humanos de las mujeres relacionadas con la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Sigue siendo prioritario fomentar la capacidad de las INDH para supervisar las vulneraciones de los derechos humanos específicas de género en contextos de conflicto y post-conflicto, lo que incluye invertir en la adquisición de conocimientos especializados y en el fomento de la capacidad del personal para vigilar y presentar informes sobre los aspectos clave de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad y de la Recomendación general 30 de la CEDAW.

El seguimiento de los progresos en términos de estructura y equilibrio de género de las INDH que actúan en contextos de conflicto y post-conflicto desde 2011[32] muestra que el grado de participación de las mujeres en la dirección de dichos órganos sigue siendo desigual, y lo mismo sucede con la disponibilidad de especialistas de género que puedan respaldar dichas investigaciones. De los 33 países y territorios examinados en 2014[33], 24 contaban con INDH, de las que 13 fueron calificados con el estado A o B por parte del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos[34]. Esto significa que dichas instituciones cumplen de manera íntegra o parcial los principios internacionalmente aceptados sobre el estado de las instituciones nacionales ("Principios de París")[35], que requieren que estas entidades tengan un mandato amplio basado en las normas universales de derechos humanos; sean independientes de sus respectivos gobiernos; tengan garantizada su independencia en las leyes o en la Constitución; sean plurales, incluso en su composición o colaboración; cuenten con recursos apropiados; y dispongan de facultades adecuadas de investigación[36]. Algunos países, como la República Centroafricana y la República Democrática del Congo, se encuentran inmersos en el proceso de creación de sus INDH. En 2014, casi la mitad de estas instituciones (11) contaba con dependencias, departamentos o comités específicos encargados de las cuestiones relativas al género y los derechos de las mujeres, mientras 13 de ellas han publicado informes especiales, secciones de informes o programas sobre los derechos de las mujeres.

La sustancia y la calidad del compromiso de las INDH con la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad varían de manera considerable. La Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán ofrece un buen ejemplo práctico de implicación activa en la supervisión y presentación de informes sobre vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres. Esta institución cuenta con una Dependencia de Derechos de las Mujeres específica, cuya misión consiste en promover y proteger los derechos de las mujeres así como en combatir las causas subyacentes a las vulneraciones de dichos derechos[37]. Esta dependencia ha elaborado informes temáticos sobre la situación de las mujeres en el Afganistán y ha instado al Gobierno a abordar el incremento del nivel de violencia contra las mujeres. Además, ha publicado varios comunicados de prensa en los que se condena la violencia y los asesinatos de mujeres en el país.

*Sigue siendo prioritario fomentar la capacidad de las INDH para supervisar las vulneraciones de los derechos humanos específicas de género en contextos de conflicto y post-conflicto, lo que incluye invertir en la adquisición de conocimientos especializados y en el fomento de la capacidad del personal para vigilar y presentar informes sobre los aspectos clave de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.*

## RECOMENDACIONES

### Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

**Los Estados Miembros deberían:**

- ✓ Ratificar, suprimir las reservas y aplicar plenamente la CEDAW, así como informar sobre el cumplimiento de las obligaciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad en los informes periódicos que presentan al Comité de la CEDAW y a otros órganos creados en virtud de tratados.
- ✓ Informar sobre el cumplimiento de las obligaciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad en el EPU; participar en el examen de otros Estados que se sometan a examen formulando preguntas sobre el cumplimiento de dichas obligaciones por parte de esos Estados; y establecer mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento de las recomendaciones que emanan del EPU y de otros mecanismos de derechos humanos.
- ✓ Alentar a la sociedad civil a presentar informes paralelos independientes y proporcionar apoyo financiero para permitir la participación de estas organizaciones en el proceso del EPU y en los exámenes realizados por otros órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.
- ✓ Prestar asistencia multilateral y bilateral y garantizar el apoyo político a (y la independencia de) los mecanismos regionales y nacionales de derechos humanos para abordar las vulneraciones de los derechos de las mujeres en contextos afectados por conflictos, y aplicar en su integridad las resoluciones y recomendaciones de dichas instituciones.

**La sociedad civil debería:**

- ✓ Enviar informes paralelos a los órganos creados en virtud de tratados y al EPU, poniendo de relieve las obligaciones del Estado en lo que concierne a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad.
- ✓ Trabajar con las mujeres y niñas afectadas por conflictos que deseen presentar denuncias por vulneraciones de sus derechos individuales ante los órganos creados en virtud de tratados y ante los mecanismos de derechos humanos regionales, subregionales y nacionales.

**El Comité de la CEDAW (y, cuando proceda, otros órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos) deberían:**

- ✓ Preguntar a los países objeto de examen sobre el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la Convención en lo que respecta a las mujeres, la paz y la seguridad.
- ✓ Alentar y apoyar a la sociedad civil a presentar información nacional específica de cara a la presentación de los informes del Estado parte, incluidas las obligaciones del Estado en relación con las mujeres, la paz y la seguridad.
- ✓ Estudiar la posibilidad de ampliar la función de elaboración de informes extraordinarios y celebrar períodos de sesiones extraordinarios para examinar específicamente a los países en situaciones de conflicto y su aplicación de la Recomendación general 30.

**Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, así como las comisiones y misiones de investigación creadas por él, deberían:**

- ✓ Incluir un análisis de género y de los conflictos en el trabajo que realicen en los países afectados por conflictos, incluso en los mandatos de las comisiones y misiones de investigación.

## REFERENCIAS


1. "Resolución 2122 (2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2122 (2013) (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de octubre de 2013).
2. "Recomendación general Nº 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos", documento de las Naciones Unidas con signatura CEDAW/C/GC/30 (Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de octubre de 2013).
3. El Comité señaló, no obstante, que en determinadas circunstancias, en particular cuando un grupo armado con una estructura política identificable ejerce un control significativo sobre el territorio y la población, las y los agentes no estatales tienen la obligación de respetar los derechos humanos internacionales. Tales agentes deberían respetar los derechos de las mujeres en situaciones de conflicto y post-conflicto, y comprometerse a acatar los códigos de conducta sobre derechos humanos y la prohibición de todas las formas de violencia basadas en el género. *Ibid*., párr. 16.
4. *Ibid*., párr. 15. A modo de ejemplo de este tipo de autorregulación, en las observaciones finales del Comité relativas a Siria, dicho órgano insta a los grupos armados no estatales que han firmado la declaración del Compromiso de cumplimiento del derecho humanitario internacional y la facilitación de asistencia humanitaria a cumplir dicho compromiso, en orden a facilitar el acceso de la asistencia humanitaria a la población civil, sobre todo a las mujeres y los niños y niñas. "Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de la República Árabe Siria", documento de las Naciones Unidas con signatura CEDAW/C/SYR/CO/2 (Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de julio de 2014), párr. 11.
5. "Recomendación general 30 de la CEDAW (2013)", párr. 14-15 y 17.
6. *Ibid*., párr. 14-15 y 17.
7. El Comité ha pedido y examinado informes de carácter excepcional a los Estados del territorio de la ex Yugoslavia, es decir, Serbia y Montenegro; Bosnia y Herzegovina; Rwanda; la República Democrática del Congo; y, más recientemente, con el fin de abordar la violencia comunal en Gujarat (India) y su repercusión sobre las mujeres, así como a Guinea, con objeto de analizar la masacre producida en el estadio de Conakry.
8. La lista de verificación ha sido extraída de Catherine O'Rourke y Aisling Swaine, "*Guidebook on CEDAW General Recommendation No. 30 and the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security*" (ONU Mujeres, 2015).
9. "Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de la República Democrática del Congo", documento de las Naciones Unidas con signatura CEDAW/C/COD/CO/6-7 (Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 30 de julio de 2013).
10. "El seguimiento de los principales tratados de derechos humanos: ¿Qué son los órganos de tratados?", Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, consultado el 7 de julio de 2015, http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx.
11. El artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados partes a respetar el derecho internacional humanitario en los conflictos armados en lo que afecte a las y los menores, así como a proteger y cuidar de los niños y niñas afectados por conflictos armados. El artículo 39 obliga a los Estados partes a hacer todo lo que esté en su mano para garantizar la protección y el cuidado de las niñas y los niños afectados por un conflicto armado. Uno de los protocolos facultativos de la Convención se centra específicamente en la participación de los niños y niñas en los conflictos armados.
12. Véase, por ejemplo, "Observaciones finales sobre el informe inicial de Rwanda presentado en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención relativo a la participación de niños en los conflictos armados", documento de las Naciones Unidas con signatura CRC/C/OPAC/RWA/CO/1 (Comité de los Derechos del Niño, 8 de julio de 2013).
13. Véase, por ejemplo, "Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el segundo informe periódico de la República Popular Democrática de Corea", documento de las Naciones Unidas con signatura E/C.12/1/Add.95 (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 12 de diciembre de 2003).
14. "El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: Transformar las economías, realizar derechos" (ONU Mujeres, 2015), anexo 6.
15. "Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de la República Árabe Siria (2014)".
16. "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: República Democrática del Congo", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/27/5 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 7 de julio de 2014), párr. 134.98.
17. "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: República Centroafricana", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/28/17 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 6 de enero de 2014), párrs. 105.12–105.15.
18. Charlesworth y Larking señalan "el poder y el potencial del [EPU como] mecanismo de derechos humanos", argumentando que se han registrado unas "tasas de aplicación significativas en el seno de los Estados en los años siguientes a su examen. Esto se observa incluso en el caso de las recomendaciones rechazadas por los Estados examinados". Hilary Charlesworth y Emma Larking, *Human Rights and the Universal Periodic Review* (Cambridge University Press, 2015), 14.
19. El Consejo de Europa y la Comisión Interamericana presentan estos informes periódicamente, siempre que se examina a un Estado Miembro. La Comisión Africana lo hace con menos frecuencia. "*Workshop on Regional Arrangements for the Promotion and Protection of Human Rights: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*" (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 8 de abril de 2013), párr. 24.
20. El sistema de procedimientos especiales es un elemento central de la maquinaria de derechos humanos de las Naciones Unidas y abarca todos los derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Los

procedimientos especiales son de carácter individual (en cuyo caso se denominan "Relator(a) Especial" o "Experto/a Independiente") o bien grupos de trabajo integrados por cinco miembros, cada uno de los cuales procede de una de las cinco agrupaciones regionales de las Naciones Unidas. Todos estos miembros intervienen a título individual; no forman parte del personal de las Naciones Unidas ni reciben remuneración económica por su labor.

21. Consejo de Derechos Humanos, "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/23/50 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 19 de abril de 2013).
22. Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, "Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/WGEID/98/2 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de febrero de 2013).
23. "Acta del debate abierto del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/PV.7289 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 28 de octubre de 2014).
24. "*Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence*", Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, consultado el 28 de septiembre de 2015, http://www.ohchr.org/EN/Issues/TruthJusticeReparation/Pages/Index.aspx.
25. El número y la naturaleza de las comunicaciones ha sido objeto de un seguimiento e informes sistemáticos desde 2011 a través de los indicadores establecidos por las Naciones Unidas para supervisar la aplicación de la resolución 1325 (2000). Entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2014, en respuesta a presuntas vulneraciones de los derechos humanos, los titulares de mandatos en virtud de procedimientos especiales de las Naciones Unidas enviaron 29 comunicaciones a 19 de los países y territorios examinados, lo que supuso un incremento con respecto a los años precedentes.
26. "Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias" (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 10 de junio de 2015), para.17.
27. *Ibid*., párr. 24. El asunto Egyptian Initiative for Personal Rights y INTERIGHTS c. Egipto se resolvió en 2011.
28. "*European Court of Human Rights: Annual Report 2014*" (Estrasburgo, Francia: Secretaría del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2015), 63; Christian M. De Vos, "*From Rights to Remedies: Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions*" (Fundaciones de la Sociedad Abierta, junio de 2013).
29. "*Violence and Discrimination against Women in the Armed Conflict in Colombia*", OEA/Ser.L/V/II. Doc.67 Eng (Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 18 de octubre de 2006).
30. Ruth Rubio-Marín y Clara Sandoval, "*Engendering the Reparations Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights: The Promise of the Cotton Field Judgment*", Human Rights Quarterly 33, n.º 4 (2011): 1062–91.
31. Véase, por ejemplo, la "Resolución aprobada por la Asamblea General sobre las Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos", documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/66/169 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 11 de abril de 2012); "Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la Promoción efectiva de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas", documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/68/172 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 23 de enero de 2014); "Resolución aprobada por la Asamblea General sobre el papel de los ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos", documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/69/168 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 12 de febrero de 2015), 168.
32. La información relativa a las INDH ha sido objeto de un seguimiento e informes sistemáticos desde 2011 a través de los indicadores establecidos por las Naciones Unidas para supervisar la aplicación de la resolución 1325 (2000).
33. Los países o territorios en los que se llevó a cabo una misión política, de consolidación de la paz o de establecimiento de la paz en 2014, o en relación con los cuales se sometieron al Consejo de Seguridad y fueron consideradas por este órgano durante alguna de las reuniones formales celebradas en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014, o los países o territorios que recibieron financiación del Fondo para la Consolidación de la Paz para la ejecución de programas en 2014.
34. "Informe del Secretario General: las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2014/693 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de septiembre de 2014), fig. 7.
35. "Resolución aprobada por la Asamblea General sobre el papel de los ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos", documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/48/134 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de diciembre de 1993), 134.
36. Para obtener información sobre el proceso de acreditación, véase "*International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC)*", Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, consultado el 28 de septiembre de 2015, http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx.
37. "*Women's Rights Unit*", Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán, 5 de diciembre de 2011, http://www.aihrc.org.af/home/women/486.

13

# FINANCIACIÓN DE LA AGENDA SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

"Necesitamos apoyo financiero a largo plazo —que no dependa de las prioridades de los donantes en relación con los proyectos— para fomentar nuestra capacidad de participar y combatir las desigualdades estructurales que provocan conflictos en nuestra región."

Participante en la consulta con la sociedad civil de la región de Asia y el Pacífico para el Estudio Mundial

# EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

## Resolución 1325

*Insta a los Estados Miembros a que aumenten su apoyo financiero, técnico y logístico voluntario a las actividades de adiestramiento destinadas a crear sensibilidad sobre las cuestiones de género, incluidas las que llevan a cabo los fondos y programas pertinentes*

2000

2009

## Resolución 1888

*Solicita al Secretario General que siga impartiendo instrucciones a todas las entidades de las Naciones Unidas que corresponda para que adopten medidas concretas a fin de que las cuestiones de género se incorporen sistemáticamente en sus respectivas instituciones, entre otros medios, asignando recursos humanos y financieros suficientes en todas las oficinas y departamentos competentes y sobre el terreno*

## Resolución 1889

*Insta a los Estados Miembros, los órganos de las Naciones Unidas, los donantes y la sociedad civil a que aseguren que el empoderamiento de la mujer sea tenido en cuenta en las evaluaciones de las necesidades y la planificación después de los conflictos y en los consiguientes desembolsos de fondos y actividades programáticas*

## Resolución 2106

*Reconoce la importancia de que se proporcione una asistencia oportuna a los supervivientes de violencia sexual, insta a las entidades de las Naciones Unidas y los donantes a que presten servicios no discriminatorios y completos de salud [...]; alienta a los Estados Miembros y a los donantes a que apoyen los programas nacionales e internacionales que prestan asistencia a las víctimas de violencia sexual, como el Fondo Fiduciario para las Víctimas [...]; y solicita a las entidades competentes de las Naciones Unidas que aumenten los recursos asignados a la coordinación de la respuesta a la violencia basada en el género y la prestación de servicios*

2013

## Resolución 2122

*Alienta a los Estados Miembros interesados a que elaboren mecanismos de financiación dedicados exclusivamente a apoyar la labor y aumentar la capacidad de las organizaciones que fomentan el desarrollo del liderazgo de las mujeres y su plena participación en todos los niveles de adopción de decisiones respecto de la aplicación de la resolución 1325 (2000), entre otros medios aumentando las contribuciones a la sociedad civil local*

Pese a la gran cantidad de pruebas que destacan los beneficios de invertir en las mujeres en términos de prevención de conflictos, respuesta ante las crisis y logro de la paz, la insuficiente asignación de fondos y recursos ha sido posiblemente el obstáculo más serio y persistente para la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad a lo largo de los últimos 15 años[1]. La escasez de fondos destinados a esta agente está en consonancia con la enorme necesidad de financiación que existe a escala mundial para el fomento de la igualdad de género. Las investigaciones disponibles muestran una disparidad constante y sorprendente entre los compromisos de las políticas de promoción de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las dotaciones financieras que se asignan a esas políticas para lograr dichos objetivos.

La falta de priorización y de utilización eficaz de esta herramienta para el cambio quedan patentes con una claridad pasmosa mediante el análisis de los patrones de gasto a escala mundial. Como se describe en el capítulo 8: *Prevenir los conflictos*, 15 años después, el mundo sigue dedicando recursos a las respuestas militarizadas a corto plazo, en lugar de invertir en la prevención de los conflictos, la justicia social y la inclusión. Los datos que se exponen en este capítulo ponen de relieve que, del volumen total de asistencia proporcionada a los Estados frágiles y afectados por conflictos, las cantidades que se asignan a la promoción de la igualdad de género, la participación de las mujeres o la satisfacción de sus necesidades siguen siendo insignificantes.

El Examen de Alto Nivel proporciona una oportunidad única para garantizar una financiación importante y previsible para la plena aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad después de 2015, una recomendación prioritaria que se destacó en las consultas regionales y nacionales así como en otras contribuciones al Estudio Mundial. Se han formulado diversas recomendaciones relativas a la financiación de esta agenda, incluso en el marco del Nuevo Acuerdo para la construcción de sociedades pacíficas, alcanzado en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan en diciembre de 2011[2].

Entre ellas cabe citar las siguientes:

- hacer hincapié en la aplicación de los análisis de género en las evaluaciones de necesidades, la planificación y el control de los presupuestos;
- dedicar presupuestos específicos a los marcos de aplicación nacionales, como los planes de acción nacionales;
- utilizar constantemente herramientas como los indicadores de políticas de igualdad entre los géneros para evaluar los resultados y mejorar la rendición de cuentas en el ámbito de la financiación de la igualdad de género;
- destinar un volumen de recursos mayor al apoyo a las organizaciones de mujeres que trabajan en entornos de conflicto y post-conflicto, y fomentar la capacidad de dichas organizaciones.

Ninguna de estas recomendaciones resulta particularmente novedosa, y los documentos que publica el Consejo de Seguridad se han hecho eco de muchas de ellas. Sin embargo, como se ilustra en este capítulo, su aplicación ha sido irregular e incompleta.

## TENDENCIAS DEL GASTO DE LOS DONANTES

Los recientes informes elaborados por la OCDE[3] y por el Secretario General de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad[4] concluyen que los Estados y economías frágiles, incluidos los países afectados por conflictos, van muy rezagados con respecto a otros países en desarrollo en cuanto al logro de los ODM y de las metas de dichos objetivos relacionadas con el género[5]. Los datos disponibles muestran que un 43% de la población del mundo que vive en la pobreza absoluta residen en países y economías frágiles[6]. En 2012 se estimaba que un 50% de los niños y niñas no escolarizados que tenían edad para cursar la enseñanza primaria vivían en zonas afectadas por conflictos[7], y, de acuerdo con estimaciones correspondientes a 2013, los índices de mortalidad materna eran 2,5 veces más altos en países en situación de conflicto o post-conflicto que en el mismo conjunto de países en desarrollo[8].

En los entornos de conflicto o post-conflicto, la financiación nacional es inexistente o ampliamente insuficiente para hacer frente a los riesgos que plantean las situaciones de fragilidad para el desarrollo sostenible. Otras fuentes de financiación para el desarrollo, como la financiación privada o las inversiones en tecnología e innovación, son igualmente escasas. Como resultado de ello, la mayor parte de la financiación proviene de los fondos aportados por los donantes. Sin embargo, estos suelen centrarse en la respuesta de emergencia, como la asistencia humanitaria, durante la propia crisis, dejando escaso remanente para la reconstrucción del Estado y la obtención de dividendos de la paz para la sociedad hasta que se garantice la estabilidad. Además de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), otros tipos de intervenciones, como la financiación sostenible de la deuda, también facilitan la movilización de recursos para la inversión pública y privada, lo que, a su vez, afecta a la asignación de recursos en el ámbito nacional e influye en la alimentación, la salud, la educación, la energía, la infraestructura y otras esferas de importancia para el desarrollo sostenible, muchas de las cuales afectan de manera desproporcionada a las mujeres[9].

Pese a que puede argumentarse que el panorama no es completamente sombrío —los datos muestran que la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la igualdad de género en los Estados y economías frágiles sigue una trayectoria ascendente—, en realidad, su tasa de crecimiento parte de unos niveles casi insignificantes, lo que significa que, a pesar del crecimiento, la proporción de la ayuda enviada a estos Estados y economías que se destina a hacer frente a las necesidades específicas de las mujeres es muy baja.

El análisis de los datos de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral de los miembros del CAD de la OCDE que puede asignarse a sectores específicos muestra que la ayuda para la igualdad de género y los derechos de las mujeres en los Estados frágiles ha aumentado a un ritmo medio del 10% anual desde 2008[10]. Desde la adopción de los ODM, la asistencia[11] destinada a la igualdad de género en los Estados y economías frágiles se ha cuadruplicado, pasando de 2.600 millones de dólares de los Estados Unidos por año en el período 2002-2003 a 10.300 millones de dólares de los Estados Unidos en el período 2012-2013[12]. Sin embargo, en este último período, tan solo un 6% del total de la ayuda concedida a los Estados y economías frágiles tenía como principal objetivo la igualdad de género. En el caso de la asistencia específica para la paz y la seguridad, este porcentaje ascendía a tan solo un 2%[13]. Esto sugiere que, pese a que los miembros del CAD de la OCDE están trabajando para integrar la igualdad de género en sus intervenciones en contextos frágiles, son pocos los que están realizando inversiones sustanciales en programas específicamente dirigidos a promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

Sin embargo, por pocos que sean, representan ejemplos muy importantes de progreso dentro de estos datos globales. Por ejemplo, Suecia ha incrementado significativamente el volumen de asistencia destinado a la igualdad de género en Estados frágiles y afectados por conflictos hasta situarlo en 1.470 millones de dólares de los Estados Unidos en 2014, una cifra cinco veces superior a la del año 2000[14]. El Canadá exhibe la mayor proporción de asistencia para este objetivo en los Estados y economías frágiles (un 43% en 2012-2013). Por su parte, Portugal, Corea y el Japón registraron los mayores incrementos en cuanto al volumen de asistencia para promover la igualdad de género en Estados y economías frágiles desde 2008.

*Pese a todo, en 2012-2013, tan solo un 6% del total de la asistencia enviada a Estados y economías frágiles tenían por objetivo principal el fomento de la igualdad de género. En el caso de la asistencia específica para la paz y la seguridad, este porcentaje ascendía a tan solo un 2%*

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### Adopción de decisiones en materia de financiación con criterios de igualdad de género

El Fondo para la Paz y la Seguridad Mundiales del Canadá contribuye a la realización de proyectos en Estados frágiles y afectados por conflictos en apoyo a la paz y la seguridad internacionales. Los esfuerzos del Fondo por promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres mejoraron notablemente con la adopción del Plan de Acción Nacional del Canadá sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad en 2010. En dicho plan se establece un requisito específico de evaluar la financiación de los proyectos de acuerdo con su contribución a la igualdad de género. El Equipo de Evaluación de Proyectos del Fondo analiza si las propuestas presentadas favorecen el cumplimiento de los compromisos contraídos por el Canadá en lo que respecta a las mujeres, la paz y la seguridad, pidiendo a los participantes que respondan específicamente a esta pregunta: "¿Cómo abordará este proyecto las diferentes necesidades de las mujeres, los hombres, los niños y las niñas?" La repercusión de estas medidas ha sido significativa. La evaluación de la contribución de los proyectos a las cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad se ha convertido en un procedimiento estándar. A lo largo del período de tres años para el que se han publicado informes, la proporción de proyectos que incluyen un enfoque de género aumentó desde aproximadamente un 12% hasta un 85[15]%.

### La falta de previsibilidad de la asistencia centrada en la igualdad de género

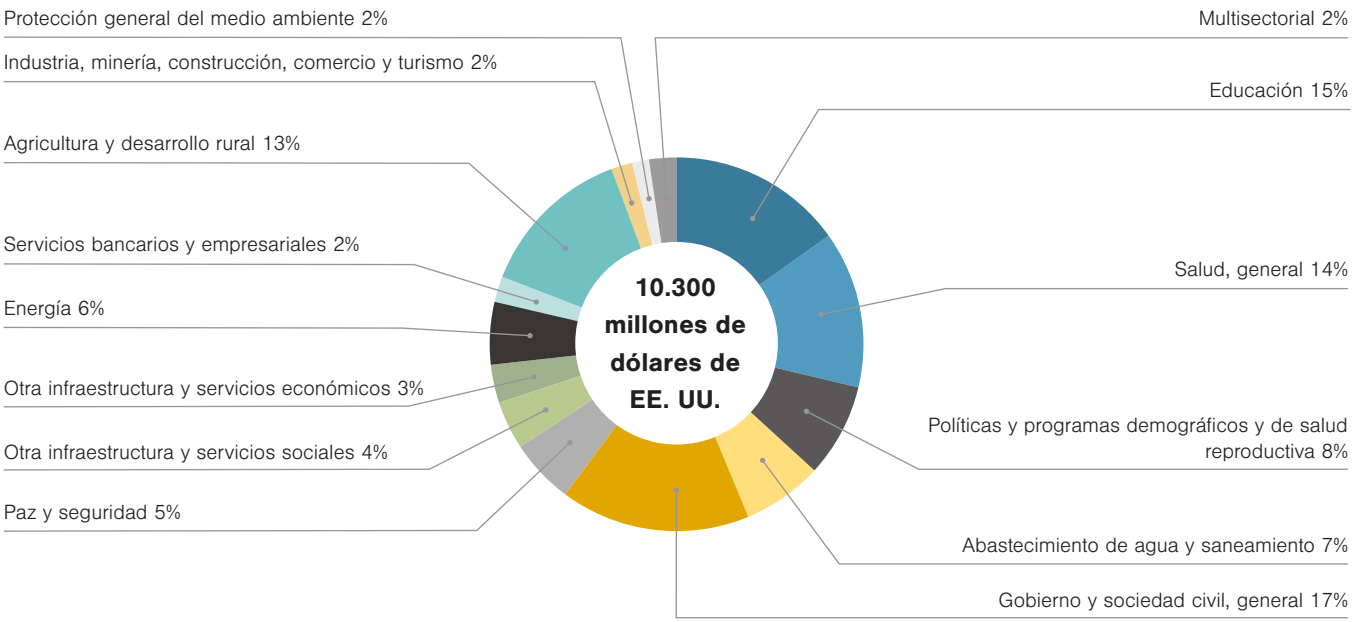
La prioridad otorgada a la igualdad de género varía enormemente de unos contextos frágiles a otros. Los datos del CAD de la OCDE muestran que un 67% de la asistencia concedida al Nepal tenía por objetivo el fomento de la igualdad de género en 2012-2013, frente a tan solo un 14% en el Iraq[16]. Asimismo, más de un 50% de la asistencia para la promoción de la igualdad de género concedida a los Estados y economías frágiles en 2012-2013 se concentró en tan solo ocho países, aunque la lista de los principales receptores de ayuda ha cambiado de manera notable en los últimos seis años[17]. Esto pone de relieve el hecho de que el apoyo a las intervenciones a largo plazo en favor de las mujeres, la paz y la seguridad sigue siendo limitado.

Parte de esta volatilidad está relacionada con el contexto global de la asistencia a los Estados frágiles. Según el Banco Mundial, en promedio, los flujos de asistencia destinados a los países que se encuentran en situación post-conflicto y a Estados frágiles presentan una volatilidad mayor que los que van dirigidos a países que no son frágiles ni se encuentran en situación post-conflicto, si bien es cierto que se observan variaciones entre los distintos países[18]. El carácter imprevisible de los flujos de asistencia dificulta a los países la planificación eficaz de sus estrategias de desarrollo, lo que tiene repercusiones especiales para las mujeres, la paz y la seguridad. En esta esfera, el doble filo de esta asistencia inestable, junto a la limitación de los recursos, tiene un efecto perjudicial para las iniciativas encaminadas a dar respuesta a las necesidades de las mujeres[19]. Además de incrementar la previsibilidad de la asistencia, otras formas de mejorar la eficacia de la ayuda asignada a las cuestiones de género en contextos de conflicto y post-conflicto incluyen la garantía de que esta llegue en el momento oportuno, la desvinculación de la asistencia, su alineación con las prioridades nacionales y la posibilidad de dirigir la asistencia específicamente a sectores desatendidos e insuficientemente financiados. Pese a que la proporción de la asistencia mundial que no tiene requisitos de vinculación ha aumentado del 68% en 2006 al 79% en 2012, los gobiernos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil continúan enfrentándose a obstáculos muy importantes para acceder a la ayuda. Los enfoques innovadores en cuanto a la financiación y otros tipos de intervenciones en los países frágiles persiguen solucionar algunos de estos problemas.

### ¿Qué sectores son prioritarios?

Los datos del CAD de la OCDE muestran que la mayor parte de la asistencia bilateral en favor de la igualdad de género en los Estados y economías frágiles se destina a sectores sociales, como la educación[20] y la salud, mientras siguen existiendo déficits de financiación muy significativos en los sectores económico y productivo, así como en el sector de la paz y la seguridad[21]. Los procesos de consolidación de la paz y construcción

**Distribución sectorial de la asistencia dirigida al fomento de la igualdad de género en los Estados y economías frágiles (compromisos medios en 2012-2013; datos expresados a precios de 2012)[22]**



"El hecho de que el nivel de retórica en favor de la igualdad de género y el nivel de ambición expresada no tenga su reflejo en la financiación es una frustración constante. No debemos perder la oportunidad de conseguir un cambio radical: dejar de tratar los problemas de las mujeres como asuntos secundarios o periféricos a la actividad principal de las Naciones Unidas, para convertir a las mujeres y las niñas en la solución que buscábamos para crear un mundo pacífico y justo."

**Phumzile Mlambo-Ngcuka**, Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de ONU Mujeres

estatal ofrecen una oportunidad crucial para abordar las desigualdades de género y construir unos Estados inclusivos, capaces de responder a las necesidades de todos los miembros de la sociedad (incluidas las mujeres y las niñas) y que rindan cuentas ante todos ellos y todas ellas. A pesar de esto, tan solo un 28% de la asistencia otorgada por los miembros del CAD de la OCDE para la paz y la seguridad en los Estados y economías frágiles incluía un enfoque centrado en la igualdad de género en 2012-2013, y solamente un 2% tenía la igualdad de género como principal objetivo[23]. Dentro de la categoría de la paz y la seguridad, las principales esferas receptoras de ayuda para la igualdad de género fueron la consolidación civil de la paz, la prevención y solución de conflictos y la reforma de la gestión del sistema de seguridad. Sin embargo, solo un 4% y un 1%, respectivamente, tenían la igualdad de género como principal objetivo[24].

*Tan solo un 28% de la asistencia otorgada por los miembros del CAD de la OCDE para la paz y la seguridad en los Estados y economías frágiles incluía un enfoque centrado en la igualdad de género en 2012-2013, y solamente un 2% tenía la igualdad de género como principal objetivo.*

**Porcentaje y volumen total de asistencia destinado a la paz y la seguridad para el que la igualdad de género representa el objetivo principal o un objetivo significativo, por subcategoría, 2012-2013[25]**

| CUESTIONES CLAVE EN RELACIÓN CON LA PAZ Y LA SEGURIDAD | PORCENTAJE DE ASISTENCIA DEDICADO AL FOMENTO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO | | MILLONES DE DÓLARES DE EE. UU., PROMEDIO DEL PERÍODO 2012-2013 | |
|---|---|---|---|---|
| | *significativo* | *principal* | *significativo* | *principal* |
| Gestión y reforma de los sistemas de seguridad | 26% | 1% | 90,6 | 5,2 |
| Consolidación civil de la paz, prevención y solución de conflictos | 41% | 4% | 359,3 | 32,3 |
| Reintegración y control de armas pequeñas y armas ligeras | 14% | 0% | 6,2 | 0 |
| Retirada de minas terrestres y restos explosivos de guerra | 19% | 0% | 16,2 | 0 |

Hasta el momento no existen normas internacionales relativas al seguimiento del gasto mundial en el ámbito de la paz y seguridad y de la perspectiva de género de dicho gasto. Si se alcanzara un acuerdo sobre dichas normas y metas mundiales, la calidad de las iniciativas internacionales dirigidas a prevenir y reducir las crisis aumentaría de forma considerable[26].

**Países no pertenecientes al CAD**

El contexto general del gasto de los donantes ha cambiado en los últimos 15 años; los nuevos donantes están desempeñando un papel cada vez más importante en el envío de asistencia a los países en conflicto[27]. Se calcula que los Emiratos Árabes Unidos, Turquía y la República Popular China se encuentran (dentro de los

países no pertenecientes al CAD) entre los principales proveedores de ayuda en términos absolutos. Es más, Turquía y los Emiratos Árabes Unidos figuran entre los proveedores más generosos entre los que no son miembros del CAD en cuanto a su aportación a situaciones de fragilidad en términos de porcentaje de su ingreso nacional bruto (INB)[28]. Cuatro de los 10 principales receptores de asistencia oficial para el desarrollo bilateral proporcionada por los Emiratos Árabes Unidos en 2012-2013 están considerados actualmente como Estados frágiles, y en conjunto recibieron 239 millones de dólares de los Estados Unidos[29]. En el caso de Turquía, cinco de sus 10 principales beneficiarios de asistencia son Estados frágiles y recibieron en total 1.645 millones de dólares de los Estados Unidos[30]. Sin embargo, no existían datos disponibles que permitieran determinar si esta financiación iba dirigida o no a promover la igualdad de género. Es importante que todos los proveedores de asistencia, incluidos los no pertenecientes al CAD, documenten el enfoque de género de todas sus contribuciones destinadas a asistencia.

## AUMENTAR LA EFICACIA DE LA ASISTENCIA

Se necesitan intervenciones más inclusivas e innovadoras, impulsadas por las prioridades de los países en desarrollo, con el fin de acelerar la transición a la estabilidad y a un desarrollo inclusivo en los contextos frágiles. Además, dado el incremento del número de emergencias, conflictos prolongados y países que entran y salen de situaciones de conflicto, es necesario salvar la brecha entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo, e invertir más en la generación de resiliencia, la solución de conflictos y la consolidación de la paz, con un objetivo más firme de lograr los resultados del desarrollo a largo plazo.

El Nuevo Acuerdo para la Paz y el Compromiso en los Estados Frágiles ofrece un modelo de asistencia más eficaz[31]. Alcanzado durante el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan en diciembre de 2011, este Nuevo Acuerdo es un enfoque respecto a la ayuda liderado por los países, diseñado para respaldar las transiciones de una situación de inestabilidad a otra de desarrollo, y para servir como plataforma para el fortalecimiento de las relaciones entre los donantes y los países afectados. Su objetivo es identificar las prioridades de cada país en materia de consolidación de la paz y construcción estatal para, a continuación, elaborar un plan liderado por el país y adaptado a su contexto específico. Con este fin, se espera que los donantes colaboren y contribuyan a alcanzar un pacto en materia de financiación.

La igualdad de género y la participación de las mujeres son cruciales para la realización del Nuevo Acuerdo. Su énfasis en el liderazgo nacional, la apropiación local y la colaboración entre las múltiples partes interesadas, así como la oportunidad que brinda para impulsar una agenda más inclusiva, hacen imprescindible la inclusión de las mujeres y que se escuchen sus voces. A pesar de que la puesta en práctica de esta iniciativa no ha cosechado tanto apoyo como se esperaba inicialmente, la sociedad civil ha logrado movilizar e integrar el género en algunos casos, como en el Afganistán y en Sudán del Sur[32].

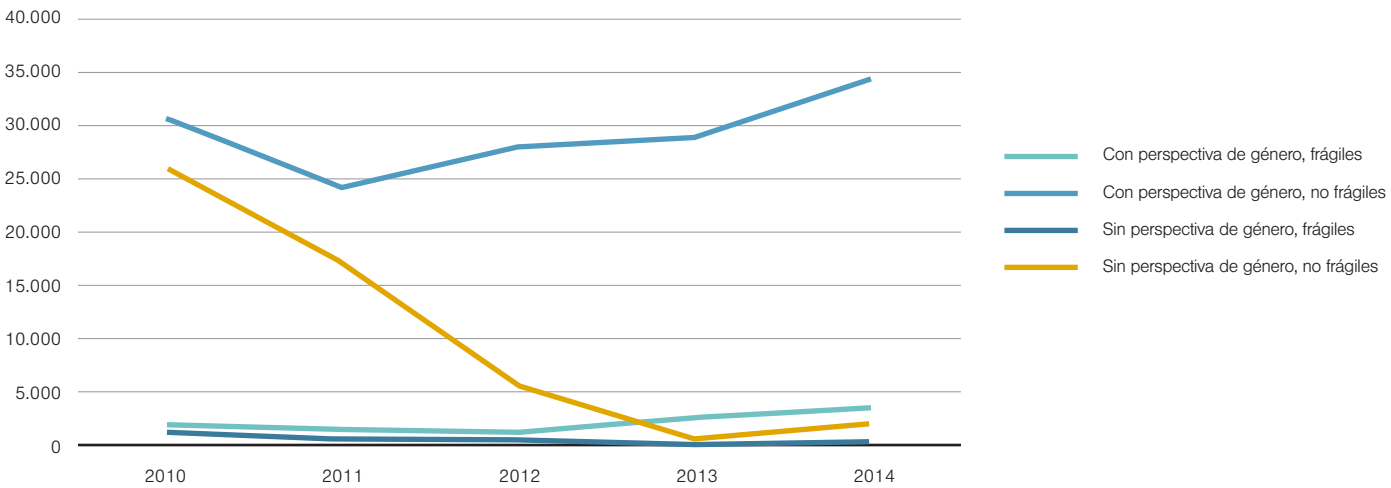
### La función de los bancos de desarrollo

Las pruebas disponibles muestran que 20 Estados frágiles y afectados por conflictos cumplieron al menos una de las 18 metas establecidas en los ODM antes de 2015[33]. La asistencia financiera ha desempeñado un importante papel en ese sentido. Junto a la asistencia oficial para el desarrollo bilateral, los donantes multilaterales, como los bancos de desarrollo, constituyen palancas fundamentales para el desarrollo. A modo de ejemplo, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) —el fondo del Banco Mundial para ayudar a los países más pobres— ha proporcionado más de 28.500 millones de dólares a los Estados frágiles y afectados por conflictos desde el año 2000, y se ha comprometido a elevar el porcentaje de financiación que destina la AIF a esos Estados en un 50%[34]. La proporción de las asignaciones del Banco Mundial que incluyen una perspectiva de género ha crecido de manera sustancial desde el ejercicio económico 2010[35]. Las metas estratégicas del Banco consistentes en conseguir que "un 60% de todas las operaciones de préstamo de la AIF y un 55% de todas las operaciones de préstamo del Banco incluyan una perspectiva de género" se alcanzaron en 2014[36].

En el caso de los Estados frágiles, el enfoque de género de las asignaciones del Banco ha aumentado de forma notable. En 2010, un 57% de dichas asignaciones incluían una perspectiva de género, y este porcentaje aumentó hasta situarse en un 97% en 2014[37]. Este cambio es comparable al registrado en las asignaciones dirigidas a Estados no frágiles, que pasaron de un 54% a un 94% a lo largo del mismo período. No obstante, las asignaciones totales concedidas a los Estados frágiles siguen siendo muy inferiores que las otorgadas a países no frágiles. En el ejercicio 2014, por ejemplo, se asignaron 3,38 millones de dólares de los Estados Unidos a intervenciones con perspectiva de género en Estados frágiles, frente a 34,15 millones de dólares en Estados no frágiles.

La mayor asignación con perspectiva de género a un solo país frágil o en situación post-conflicto en el ejercicio 2014 se otorgó al Iraq (355 millones de dólares de los Estados Unidos), seguida de Myanmar (281,5 millones) y Malí (280 millones).

**Asignaciones del Banco Mundial con y sin perspectiva de género (en millones de dólares de EE. UU.) a Estados frágiles y no frágiles (ejercicios económicos 2010 a 2014)[38]**




En el marco de su Política sobre Género y Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) se comprometió a apoyar un mayor número de proyectos que aborden la igualdad de género. Los esfuerzos se centran tanto en transversalizar el género en todos los proyectos y programas financiados por el BAD como en incrementar el número de préstamos dirigidos específicamente a combatir las disparidades de género[39]. Un análisis de los registros de proyectos, préstamos y subvenciones aprobados por el BAD en 2014 para intervenciones en Estados frágiles de la región de Asia y el Pacífico muestra que la mayoría de las asignaciones calificadas, un 54% (por un valor total de 2,49 millones de dólares de los Estados Unidos) fueron consideradas como intervenciones que incorporaban de manera eficaz y transversal la perspectiva de género[40]. Sin embargo, tan solo un 14% de los fondos calificados (638.000 dólares de los Estados Unidos) se asignaron a proyectos centrados específicamente en la promoción de la igualdad de género, mientras que casi un 30% (1,32 millones de dólares) carecían de elementos de género.

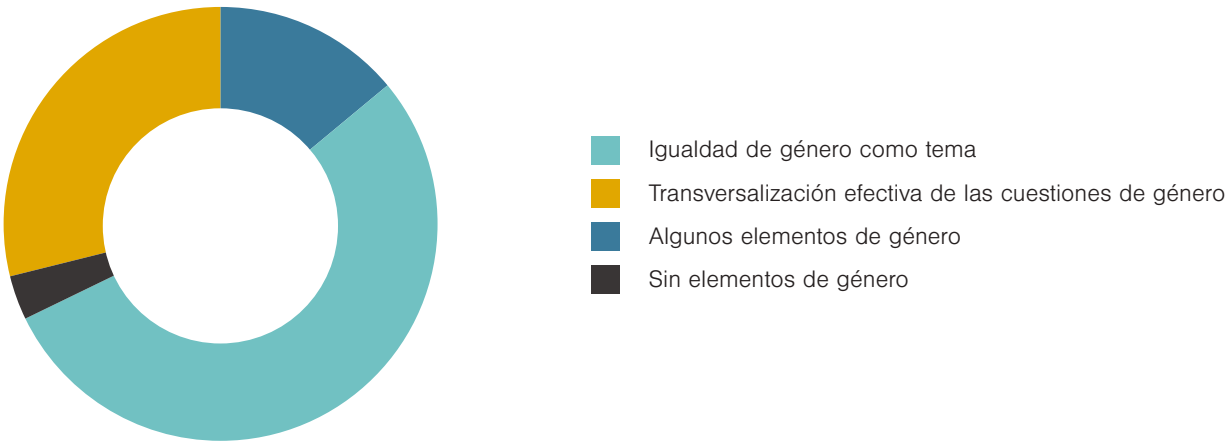
Aunque la mayor cantidad (en términos absolutos) aprobada por el BAD en 2014 para ser asignada a un único Estado frágil en Asia y el Pacífico (concretamente Sri Lanka) fue de 1,56 millones de dólares de los Estados Unidos, los países que recibieron las asignaciones más elevadas con perspectiva de género fueron Bangladesh y el Nepal.

Otros bancos de desarrollo no aplican todavía de manera constante indicadores de políticas de igualdad entre los géneros, por lo que no resulta posible evaluar adecuadamente el enfoque de género de sus intervenciones. El Banco Africano de Desarrollo (BAfD), por ejemplo, planea introducir un sistema de indicadores de políticas de igualdad entre los géneros en 2015 para etiquetar las operaciones según su impacto potencial sobre la igualdad de género[41]. Este Banco tiene previsto utilizar tres indicadores: "impacto de género potencialmente alto, mediano y bajo", dependiendo de si la igualdad de género es o no un resultado específico del desarrollo en cada una de las operaciones que se lleven a cabo[42].

### Conferencias de donantes: traducción de la evaluación de necesidades en compromisos financieros

Las conferencias de donantes son cruciales para centrar la atención de la comunidad mundial en las prioridades de los países que se encuentran en una situación post-conflicto. Sin embargo, pese al reiterado reconocimiento de la importancia central de las mujeres para la reconstrucción, las líderes y las organizaciones de la sociedad civil han sido a menudo marginadas por el proceso de compromisos de asistencia de los donantes[43]. En su informe de 2010 sobre la participación de las mujeres en la consolidación de la paz, el Secretario General instó a las entidades de las Naciones Unidas, a las organizaciones regionales, a las instituciones financieras internacionales y a los Estados Miembros involucrados en la organización de conferencias de donantes a que proporcionaran oportunidades efectivas para que las representantes de las mujeres pudieran participar en dichos eventos cruciales, incluido el acceso a toda la documentación de las conferencias, la inclusión de temas en el programa para exponer los asuntos que les preocupan y la asistencia en la convocatoria de las reuniones preparatorias y la elaboración de documentos sobre políticas[44].

**Asignaciones calificadas para proyectos, préstamos y subvenciones en Estados frágiles de la región de Asia y el Pacífico aprobados por el BAD en 2014, según su enfoque de género[45]**




El examen de una muestra compuesta por 22 grandes conferencias de donantes o de formulación de compromisos celebradas desde 2010, que abarcaban 11 situaciones de conflicto o post-conflicto, arrojó resultados mixtos[46]. Por ejemplo, con respecto a las conferencias en las que se abordaron las prioridades de la consolidación de la paz en el Afganistán, las representantes de la sociedad civil de mujeres fueron invitadas formalmente a dar a conocer sus prioridades en algunas de ellas, mientras que en otras fueron apartadas de los procedimientos formales, incluso a pesar de estar preparadas y presentes en el lugar en que se celebraba la conferencia[47]. Aunque la disponibilidad de datos es desigual, las conclusiones preliminares de este análisis sugieren una fuerte correlación entre las conferencias que ofrecen canales claros para la participación de las representantes de la sociedad civil de mujeres, el apoyo de personas especializadas en cuestiones de género, y los resultados de los compromisos de los donantes dirigidos a llevar a cabo intervenciones relacionadas con la igualdad de género. Esto demuestra el importante papel que pueden desempeñar las organizaciones de mujeres y la utilización de análisis de género en la captación de fondos para dichas intervenciones, y en particular para dar respuesta a las necesidades de las mujeres.

## SEGUIMIENTO DE RECURSOS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA ESFERA DE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Los informes referentes al Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-SWAP) muestran que las entidades de las Naciones Unidas han avanzado poco en el seguimiento y la asignación de recursos para intervenciones centradas en el género. Tan solo 15 (un 24%) de las 62 entidades que notificaron datos en 2015 cuentan actualmente con sistemas de seguimiento de recursos para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres[48]. De ellas, los departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas, que representan en torno al 40% del total de entidades de la Organización, van considerable rezagadas, ya que son muy pocas las entidades que hacen un seguimiento de los recursos que destinan a las cuestiones de género. En consecuencia, este ha sido el indicador con peores resultados de ONU-SWAP en los informes presentados durante tres años consecutivos. Se está trabajando para respaldar el establecimiento y despliegue de sistemas de

*Solamente 15 de las 62 entidades que aportaron datos en 2015 (un 24%) cuentan con sistemas para realizar un seguimiento de los recursos destinados a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.*

indicadores de políticas de igualdad entre los géneros en un mayor número de entidades de las Naciones Unidas, si bien es necesario intensificar notablemente los esfuerzos si el sistema de las Naciones Unidas pretende lograr la mayoría de las metas de ONU-SWAP antes del plazo límite, fijado por la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para 2017.

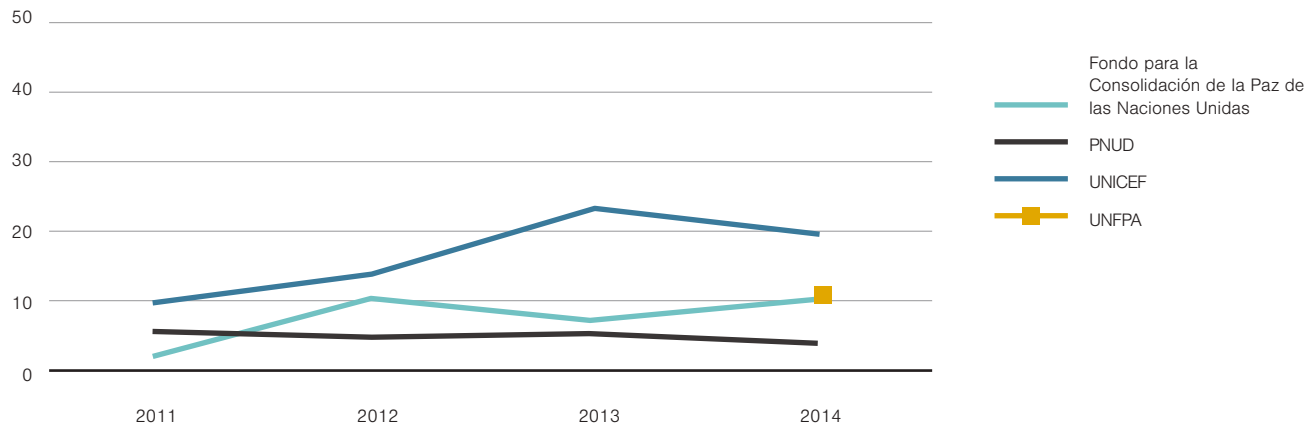
### Indicadores de políticas de igualdad entre los géneros

Cabe resaltar que un creciente número de entidades que trabajan en entornos de crisis y afectados por conflictos utilizan indicadores de políticas de igualdad entre los géneros. En la actualidad, cinco entidades diferentes de las Naciones Unidas presentan anualmente informes en los que se recogen este tipo de indicadores en relación con entornos de conflicto y post-conflicto. El PNUD, el Fondo para la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (FCP) y el UNICEF han notificado datos desde la adopción de los indicadores y los marcos de seguimiento de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad, en 2010[49]. Los datos del Comité Interinstitucional Permanente (CIP)[50] están disponibles desde 2012, y el UNFPA inició el uso de este tipo de indicadores (y comenzó a elaborar informes al respecto) en 2014. No obstante, las diferencias en cuanto a la metodología limitan la plena comparabilidad entre las diversas entidades de las Naciones Unidas, así como en el tiempo[51].

Pese a que los datos disponibles relativos al porcentaje de asignaciones centradas en el género muestran una tendencia generalmente creciente a partir de 2011, está claro que es necesario intensificar notablemente los esfuerzos. En particular, el objetivo de asignar como mínimo un 15% de los fondos de apoyo a la consolidación de la paz gestionados por las Naciones Unidas a proyectos cuyo principal propósito sea dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres y promover la igualdad de género —como se establece en el Plan de Acción de Siete Puntos para la Consolidación de la Paz con una Perspectiva de Género[52]— sigue siendo en gran medida un reto pendiente. A modo de ejemplo, en las intervenciones del Fondo para la Consolidación de la Paz (FCP), esta proporción ha fluctuado significativamente desde 2011, cuando se situaba en un 2,1%, hasta alcanzar cotas más satisfactorias en 2012 y 2014, los años en los que el Fondo ejecutó su Iniciativa de Promoción de las Cuestiones de Género e hizo hincapié en la financiación de proyectos dirigidos al empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género. En 2014, el dato registrado fue de un 9,3% sobre un total de 8,22 millones de dólares de los Estados Unidos[53]. Aunque las medidas especiales como la Iniciativa de Promoción de las Cuestiones de Género son importantes, también existe el riesgo de que aíslen o encasillen los programas y fondos dedicados al género, haciendo que sean objeto de acciones separadas e independientes, en lugar de programas dedicados que se transversalicen eficazmente en el conjunto de la programación llevada a cabo por todas las entidades en contextos post-conflicto.

La meta de las Naciones Unidas consistente en reservar un 15% de la financiación para intervenciones de consolidación de la paz, pese a que está lejos de ser alcanzada por todas las entidades responsable, ha sido muy importante para estimular una actuación más decidida y un seguimiento más sistemático de los progresos. Tal como ha reconocido el Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, ahora es necesario un poderoso estímulo adicional, no solo para alcanzar, sino preferiblemente para superar las metas de financiación definidas por el Secretario General en relación con la

**Porcentaje de fondos asignados por las entidades de las Naciones Unidas para intervenciones que tengan por objetivo principal la igualdad de género (porcentaje del importe total analizado, en dólares de los EE. UU.)[54]**



igualdad de género y la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad[55]. El informe destaca el indicador de políticas de igualdad entre los géneros del 15% como una de las medidas fundamentales que ayudarán a las Naciones Unidas a redefinir y reorientar su trabajo en pos de la visión de las Naciones Unidas de "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra"[56]. También será necesario un liderazgo mucho más firme en los ámbitos de la planificación y la elaboración de presupuestos con perspectiva de género; el seguimiento y la evaluación; y la inversión para la adquisición de conocimientos técnicos especializados.

**Desafíos planteados por la metodología y los sistemas de presentación de informes**

> *"Para garantizar que las mujeres y las niñas, los niños y los hombres disfruten de igualdad de acceso a la asistencia humanitaria y se beneficien de ella por igual, debemos 'seguir el dinero'. Necesitamos saber en qué gastamos los fondos y a quién beneficia dicho gasto."*
>
> **Valerie Amos**, Secretaria General Adjunta de Asuntos Humanitarios y Coordinadora del Socorro de Emergencia

Las sumas asignadas a intervenciones en las que la igualdad de género constituye un "objetivo significativo" son muy superiores; se trata de intervenciones que promueven la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, aunque estos no son los objetivos principales de esas intervenciones. Además, en ellas, los aspectos relativos a la igualdad de género se consideran transversalizados en todas las intervenciones.

Los actuales sistemas de indicadores de políticas de igualdad entre los géneros no son lo bastante sofisticados como para identificar, dentro de las intervenciones clasificadas como "significativas", la proporción de fondos que realmente se destina a promover la igualdad de género. En consecuencia, algunas intervenciones pueden tener un impacto de género mucho mayor que otras, y concentrar los fondos en determinados tipos de sectores. En la actualidad no existen herramientas disponibles para llevar a cabo un seguimiento del gasto real, y en la mayoría de las entidades la capacidad del personal para supervisar y analizar este tipo de datos es limitada. Además, aunque algunas entidades de las Naciones Unidas, como el UNFPA, analizan desde el punto de vista del género la totalidad de las asignaciones que conceden a los países frágiles utilizando indicadores de políticas de igualdad entre los géneros, otros —especialmente las intervenciones humanitarias y de respuesta de emergencia— tienen dificultades para realizar este tipo de análisis, de lo que resulta una imagen poco fiable acerca de si los cumplimientos referentes a la igualdad de género se están cumpliendo o no.

*Por ejemplo, Siria, Sudán del Sur y Filipinas recibieron en 2014 la mayor proporción de asistencia humanitaria en favor, principalmente, de la promoción de las cuestiones de género, y aun así solamente representaba un 1% del total de la asistencia humanitaria otorgada a cada uno de esos países.*

Desde 2012, la proporción de asistencia humanitaria en la que no se utilizan estos indicadores y canalizada a través de entidades de las Naciones Unidas se ha situado en torno a un 60%, y, cuando se utilizaban indicadores, una proporción significativa de la ayuda se codificaba como "sin especificar" (un 23% en 2014[57]). Por consiguiente, no solo resulta complicado identificar qué esferas humanitarias y de emergencia recibieron mayor atención, sino que además los datos indican que el enfoque de género fue, en general, extremadamente reducido. Por ejemplo, Siria, Sudán del Sur y Filipinas recibieron en 2014 la mayor proporción de asistencia humanitaria en favor, principalmente, de la promoción de las cuestiones de género, y aun así solamente representaba un 1% del total de la asistencia humanitaria otorgada a cada uno de esos países[58].

Otras entidades de las Naciones Unidas que trabajan en entornos de conflicto y post-conflicto, como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos, ambos integrados en la Secretaría de las Naciones Unidas, no utilizan indicadores de políticas de igualdad entre los géneros debido a que sus operaciones no están basadas en proyectos, y para captar el enfoque de género de sus intervenciones sería necesario utilizar sistemas de indicadores ligeramente más sofisticados. Los datos disponibles indican que la financiación total destinada al establecimiento de la paz en el ejercicio 2014/2015 ascendía a 8.470 millones de dólares de los Estados Unidos[59], mientras que el presupuesto anual para misiones políticas especiales era de unos 590 millones de dólares de los Estados Unidos[60]. Estas elevadas sumas siguen sin estar sujetas a seguimiento mediante indicadores de políticas de igualdad entre los géneros, por lo que no se contabilizan en los sistemas

de seguimiento de la asistencia centrados en el fomento de la igualdad de género. El establecimiento de una metodología y de sistemas de presentación de informes adecuados para supervisar el enfoque de género de las asignaciones que no se basan en proyectos, lo que incluye las misiones sobre el terreno, es clave para exigir a todas las entidades de las Naciones Unidas que rindan cuentas del cumplimiento de los compromisos en lo que concierne al género.

## FONDOS ASIGNADOS A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE TRABAJAN EN ENTORNOS DE CONFLICTO Y POST-CONFLICTO

En este Estudio se ha expuesto de forma detallada el conjunto de pruebas existentes sobre la participación de las mujeres y la eficacia de los esfuerzos en la esfera de la paz y la seguridad. En el período inmediatamente posterior a un conflicto, existe una breve oportunidad para fortalecer los derechos y el liderazgo de las mujeres y, por esa vía, acelerar la recuperación y la estabilidad después del conflicto. Sin embargo, ese es precisamente el período en el que los países sufren falta de financiación, y en el que las organizaciones de mujeres y la crucial labor que desarrollan resultan más perjudicadas. La escasez de fondos se ve agravada por el hecho de que, cuando al fin se dispone de ellos, suelen desembolsarse de manera tardía, cuando ya ha pasado la necesidad inmediata y cuando otros flujos de asistencia oficial para el desarrollo han quedado restablecidos. Si se resolviera este problema de recursos y del momento en que se proporcionan, se dispondría de una poderosa herramienta para promover el liderazgo de las mujeres y, como resultado de ello, la paz y la seguridad resultarían altamente beneficiadas, tal como nos lo demuestran las pruebas con las que contamos.

La esencial contribución de las organizaciones de mujeres —incluidas las que trabajan en el nivel de base— para la resolución de conflictos y la consolidación de la paz ha sido explícitamente reconocida en la resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad, que insta a los Estados Miembros a desarrollar mecanismos de financiación específicos y a incrementar sus contribuciones a las organizaciones de mujeres en el ámbito local. Actualmente existen algunas iniciativas en curso. Por ejemplo, los Estados Unidos han comenzado a proporcionar subvenciones de pequeña cuantía como mecanismo para canalizar la ayuda y los recursos directamente hacia las organizaciones de la sociedad civil lideradas por mujeres en momentos cruciales para la recuperación de sus respectivos países, a modo de respuesta fundamental contra las crisis[61].

Sin embargo, es preciso intensificar notablemente los esfuerzos en esta esfera. Los datos del CAD de la OCDE muestran que en el período 2012-2013, solamente 130 millones de dólares de los Estados Unidos destinados a la asistencia iban dirigidos a organizaciones e instituciones que trabajaban en favor de la igualdad de las mujeres, una cantidad ínfima si se tiene en cuenta que el volumen total de asistencia a Estados y economías frágiles ascendió a 31.800 millones de dólares de los Estados Unidos en ese mismo período, y que representaba tan solo un 1% de la ayuda dirigida al fomento de la igualdad de género en dichos Estados y economías[62].

Una encuesta realizada en 2011 en varias regiones con el respaldo de la Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID), y en cuyo marco se encuestó a más de 1.000 organizaciones de mujeres y cerca de 50 fondos para las mujeres, puso de relieve que el ingreso mediano anual de esas organizaciones se había duplicado entre 2005 y 2010[63]. Sin embargo, el presupuesto medio de dichas organizaciones era de tan solo 20.000 dólares de los Estados Unidos y solo un 7% de las organizaciones encuestadas señalaron que sus presupuestos para 2010 superaban los 500.000 dólares[64]. La mayoría de ellas indicaban que tenían dificultades para captar recursos y que habían tenido que reducir sus actividades o su personal como consecuencia de las limitaciones de financiación. Además, las organizaciones de mujeres dependen fundamentalmente de las ayudas para proyectos, más que de financiación flexible a largo plazo. De hecho, un 48% de las organizaciones encuestadas señalaron que nunca habían recibido financiación básica, y un 52% jamás había recibido financiación plurianual[65]. Como consecuencia de ello, muchas de estas pequeñas organizaciones invierten una cantidad desproporcionada de su tiempo en actividades relacionadas con los donantes —como la elaboración de propuestas de

*Además, las organizaciones de mujeres dependen fundamentalmente de las ayudas para proyectos, más que de financiación flexible a largo plazo. De hecho, un 48% de las organizaciones encuestadas señalaron que nunca habían recibido financiación básica, y un 52% jamás había recibido financiación plurianual.*

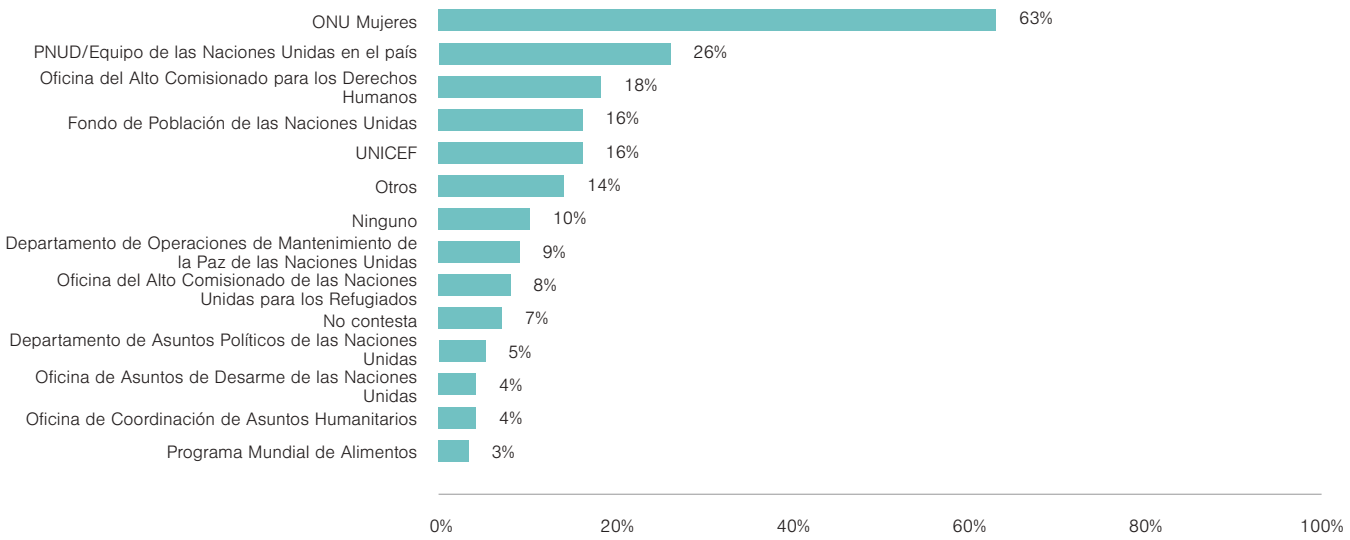
financiación en plazos muy ajustados para obtener exiguas sumas de dinero, o la presentación de informes a los donantes—, un tiempo que, por tanto, no pueden dedicar a sus verdaderos programas.

La encuesta mundial realizada a la sociedad civil como contribución a este Estudio mundial y al Examen de Alto Nivel de 2015 de la aplicación de la resolución 1325 (2000) arrojó conclusiones similares[66]. La falta de recursos fue el principal obstáculo señalado por las organizaciones de la sociedad civil (39%), seguido de la falta de confianza y cooperación con los gobiernos y de la falta de correspondencia entre las políticas internacionales y las realidades existentes en el plano local (29% cada una). La mayoría de las organizaciones indicó que la mayor parte de la financiación que recibía iba destinada a labores de promoción, seguida del fomento de la capacidad técnica (43%). En el otro lado de la balanza, tan solo un 11% de las organizaciones manifestaron que la mayoría de la financiación que reciben se dedica a sufragar sus gastos básicos de funcionamiento y el fomento de la capacidad institucional. Otras dificultades relacionadas con la financiación que fueron identificadas por las organizaciones encuestadas incluían las asignaciones ineficaces de los fondos; el hecho de que los donantes se centren en metas cuantitativas y en la "cantidad en lugar de en la calidad"; el mayor volumen de fondos que reciben las grandes organizaciones, en detrimento de las de base; la falta de coordinación y el carácter errático de la financiación; los cambios de los intereses de los donantes, lo que dificulta una planificación a largo plazo; las condiciones que establecen los donantes en relación con la financiación; y los problemas asociados con el hecho de que las organizaciones de la sociedad civil pasan a centrarse en los donantes en lugar de en la comunidad, lo que en ocasiones desencadena la competencia entre ellas.

> *"Nuestro presupuesto anual es reducido y la mayoría de las acciones y del trabajo que desarrollamos en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad es de carácter voluntario. También necesitamos apoyo básico, y esta situación es común a muchas organizaciones de mujeres de Serbia. En la mayoría de los casos la financiación se concede por [un] tiempo limitado, seis meses o un año, así que no podemos planificar nuestras acciones a largo plazo."*
>
> Representante de la sociedad civil que respondió a la encuesta realizada en el marco del Estudio Mundial. Trabaja en Serbia.

Por lo que respecta a las fuentes de ayuda procedente del sistema de las Naciones Unidas, la encuesta reveló que casi dos tercios (un 63%) de las organizaciones de la sociedad civil reciben apoyo de ONU Mujeres por el trabajo que desarrollan en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad, lo que ilustra la importancia del papel que desempeña esta entidad en la provisión de recursos directos y asistencia técnica a pesar de los limitados recursos de los que dispone[67]. Aproximadamente una de cada cuatro organizaciones (un 26%) reciben apoyo del PNUD; les sigue la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (18%), el UNFPA (16%) y el UNICEF (16%). Un 10% de las organizaciones encuestadas no habían recibido apoyo de ninguna entidad de las Naciones Unidas por el trabajo desarrollado en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad.

**Porcentaje de personas encuestadas que seleccionaron cada una de las categorías siguientes en respuesta a la pregunta de la encuesta: "¿Cuál de los organismos de las Naciones Unidas ha respaldado en mayor medida sus iniciativas relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad?" (Se admiten varias respuestas)[68]**



**Barreras de acceso a los recursos**

Además de las restricciones de financiación, surgen nuevos obstáculos para acceder a los recursos como consecuencia de la evolución de las tendencias y amenazas mundiales. A principios de 2015, el Programa Mujeres Promotoras de Paz, junto con Human Security Collective (HSC), se pusieron en contacto con asociados y asociadas en 10 países con el fin de obtener una visión del modo en que la agenda sobre la lucha contra el terrorismo afecta a su trabajo en favor de la paz y de los derechos de las mujeres[69]. Las respuestas ilustran las medidas de lucha contra el terrorismo posteriores al 11-S que han tenido diversos tipos de repercusiones en el espacio político y operativo de la sociedad civil. Varias de las organizaciones que participaron en estas consultas señalaron que sus gobiernos tratan de controlar, limitar o detener la labor de la sociedad civil mediante la promulgación de nuevas leyes relativas a las ONG, tal como lo recomendó el Grupo de Acción Financiera (GAFI) en su norma sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo[70]. En algunos casos, estas nuevas leyes imponen restricciones a la recepción de ayuda financiera. Por ejemplo, un estudio realizado en 2013 por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Consejo Noruego para los Refugiados puso de manifiesto que las medidas de lucha contra el terrorismo adoptadas o ampliadas por los Estados donantes a lo largo del último decenio habían tenido consecuencias negativas, entre las que se citaban interrupciones y descensos de la financiación, el bloqueo o suspensión de programas y la imposición de limitaciones a las operaciones financieras[71]. Sin embargo, no suele reconocerse que este tipo de normas financieras contra el terrorismo ejercen otro efecto específico, en muchos casos adverso, sobre las mujeres y sus organizaciones. Como señaló una de las personas participantes en estas consultas en la región de Oriente Medio y Norte de África:

> *"A veces tenemos dificultades durante el proceso de transferencia de los fondos; tardamos mucho en recibirlos, y algunos bancos corresponsales rechazan la operación. Recientemente se ha introducido un nuevo sistema: se ha fijado un límite para la cantidad que podemos retirar semanalmente del banco. Esto significa que no podemos pagar a tiempo todos los gastos que soporta nuestra organización, como los salarios del personal, los alquileres, los gastos de las actividades... Todo el mundo exige su dinero, y nos vemos obligados a prometerles que les pagaremos la semana que viene... En ocasiones tenemos que pedir préstamos a otras personas para poder cubrir nuestros gastos. Los bancos deberían aplicar un sistema especial para trabajar con las ONG, sobre todo cuando también prestan servicios humanitarios"*[72].

Otros obstáculos para acceder a la financiación están relacionados con la creciente preferencia de los donantes de canalizar los fondos a través de grandes organizaciones capaces de elaborar propuestas de subvención de acuerdo con sus estrictas directrices, así como de asumir unos rigurosos requisitos en materia de presentación de informes y auditoría[73].

**Fuentes de financiación multilaterales**

Los fondos para fines especiales, como el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer, el Fondo de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros[74] y el Fondo de las Naciones Unidas para las Iniciativas contra la Violencia Sexual en los Conflictos[75], han sido fuentes de apoyo multilateral muy importantes para el trabajo desarrollado en el ámbito de la igualdad de género, los derechos de las mujeres y su empoderamiento. Pese a que estos fondos respaldan un creciente número de proyectos en contextos de conflicto y post-conflicto, existe una brecha considerable entre los fondos disponibles y la demanda, una necesidad urgente de financiación para responder a las necesidades de las organizaciones de mujeres (en particular durante el período anterior al restablecimiento de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo), así como de financiación específicamente dirigida a hacer frente a los desafíos asociados a la aplicación específica de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en su conjunto, en particular los elementos relacionados con el liderazgo y la participación de las mujeres, con un enfoque centrado especialmente en la sociedad civil.

En respuesta a estas carencias se ha creado el Instrumento de Aceleración Mundial para la Mujer, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria, una nueva iniciativa promovida por los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y la sociedad civil en la que participan múltiples partes interesadas, y que ha formulado la promesa de aumentar el volumen de financiación dedicado específicamente a la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Pero, más allá de la financiación, este instrumento actuará como una plataforma colectiva de coordinación e intercambio de conocimientos y experiencias.

## ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

### El Instrumento de Aceleración Mundial para la Mujer, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria

Con el fin de abordar las elevadas necesidades de financiación, largamente reconocidas como un obstáculo fundamental para la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad así como para la participación de las mujeres en la acción humanitaria, en junio de 2014 se creó un grupo de debate relativo a la financiación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Integrado por representantes de los donantes, los Estados Miembros afectados por conflictos, las entidades de las Naciones Unidas y la sociedad civil, este órgano único compuesto por múltiples partes interesadas se reunió durante un año con el fin de estudiar posibles estrategias para ampliar el apoyo financiero específico en este ámbito.

Tras explorar varias opciones e identificar los instrumentos financieros existentes, el grupo de debate acordó apoyar la creación de un Instrumento de Aceleración Mundial (IAM) para la Mujer, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria, un mecanismo de financiación mancomunado cuyo objetivo es insuflar un nuevo impulso a las intervenciones y estimular un cambio significativo en la financiación asignada a la participación, el liderazgo y el empoderamiento de las mujeres en la respuesta ante las crisis, así como en contextos problemáticos desde el punto de vista de la paz y la seguridad[76]. El nuevo fondo será un mecanismo de financiación flexible y ágil, que prestará soporte a intervenciones de calidad que respondan a la evolución de los contextos y al estallido repentino de crisis y emergencias. Además, fortalecerá la capacidad de la sociedad civil para aprovechar las oportunidades fundamentales que ofrece la consolidación de la paz. La finalidad del fondo es superar las brechas de financiación que se producen entre la firma de un acuerdo de paz y el restablecimiento de los flujos de AOD, un período crítico en el que un país está inmerso en el proceso de reconstrucción de cara al futuro, pero carece de los recursos financieros que necesita para ello. Se ha demostrado que el hecho de invertir en las organizaciones de mujeres y en la sociedad civil en ese período crucial favorece la inclusión y la construcción de la nación, e incrementa los dividendos de la paz en sectores más amplios de la sociedad.

El IAM contará con una estructura de gobernanza multipartícipe, que permite a los Estados Miembros, la sociedad civil y las Naciones Unidas participar en la adopción de decisiones en pie de igualdad, a fin de demostrar la transparencia y la eficacia de una planificación estratégica y de una utilización de recursos colectivas y consultivas.

## RECOMENDACIONES

### Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la sociedad civil deberían:**

- ✓ Establecer metas numéricas concretas, como la fijada por las Naciones Unidas consistente en asignar un 15% de sus fondos destinados a la consolidación de la paz para proyectos cuyo principal objetivo sea abordar las necesidades específicas de las mujeres y promover la igualdad de género.
- ✓ Establecer sistemas, aplicables a todas y todos los agentes que proporcionen financiación, para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, analizando si las asignaciones financieras promueven la igualdad de género de un modo plenamente comparable, incluso en los contextos de paz, seguridad y emergencia. Para lograr este objetivo, debería fomentarse la capacidad de todas y todos los agentes para supervisar y evaluar el efecto de la financiación aportada.
- ✓ Incrementar la financiación predecible, accesible y flexible destinada a las organizaciones de la sociedad civil de mujeres que trabajan en la esfera de la paz y la seguridad en todos los niveles, incluso a través de instrumentos financieros dedicados como el nuevo Instrumento de Aceleración Mundial sobre las mujeres, la paz y la seguridad y la acción humanitaria.
- ✓ Apoyar la participación de las mujeres en las conferencias de donantes para garantizar que las intervenciones que se lleven a cabo den respuesta a las necesidades de las mujeres sobre el terreno.
- ✓ Fomentar la capacidad de los gobiernos nacionales en entornos frágiles y afectados por conflictos para elaborar sus presupuestos con perspectiva de género y garantizar la coherencia de la planificación nacional con los objetivos establecidos en materia de igualdad de género.
- ✓ Llevar a cabo un análisis participativo de las cuestiones de género y del riesgo de conflicto (incluido un análisis de la vulnerabilidad) con el fin de aportar información al diseño, la determinación de los costos y la ejecución de todas las intervenciones en los contextos afectados por conflictos.

**Los Estados y grupos donantes deberían:**

- ✓ Adoptar la meta de financiación para atender las necesidades de género establecida por las Naciones Unidas, destinando a este fin un 15% de sus propios flujos de ayuda para intervenciones de consolidación en contextos afectados por conflictos, sabiendo que este porcentaje no debe ser la meta final sino el punto de partida.

**La sociedad civil debería:**

- ✓ Mejorar la coordinación de la actividades de asistencia de las y los donantes para garantizar una distribución más homogénea de la ayuda dirigida a la igualdad de género en todos los Estados y economías frágiles.
- ✓ Incrementar de forma significativa las partidas asignadas a mecanismos financieros que promuevan específicamente la igualdad de género, los derechos humanos y el empoderamiento de las mujeres, como el Fondo para la Igualdad entre los Géneros de las Naciones Unida, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas en Apoyo de las Medidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer, el Fondo de las Naciones Unidas para las Iniciativas contra la Violencia Sexual en los Conflictos y el nuevo Instrumento de Aceleración Mundial sobre la intervención de las mujeres en la esfera de la paz y la seguridad y en los asuntos humanitarios.
- ✓ Revisar la estructura presupuestaria, evitando que esté basada en proyectos y buscando el fomento de la capacidad a largo plazo, no solo de las entidades estatales sino también de las no estatales.

**Las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Intensificar los esfuerzos para alcanzar y, acto

seguido, superar el "indicador de políticas de igualdad entre los géneros", establecido por el Secretario General, del 15% para la financiación de planteamientos de consolidación de la paz que promuevan la igualdad de género. Este indicador debería incorporarse a los pactos sobre el desempeño suscritos entre el Secretario General y las y los líderes superiores de las Naciones Unidas, tanto en contextos de misión como en cualquier otro contexto, y contar con el respaldo de un sistema mejorado de seguimiento y vigilancia del cumplimiento[77].

- ✓ Asignar al Fondo para la Consolidación de la Paz 100 millones de dólares de los Estados Unidos o un porcentaje simbólico del 1% del valor (lo que resulte mayor) del presupuesto total destinado a operaciones de paz en dicho Fondo[78]; y garantizar que se asigne como mínimo un 15% de esta cantidad a enfoques de consolidación de la paz que promuevan la igualdad de género.

## REFERENCIAS


1. El informe de 2014 del Secretario General sobre la cuestión se hizo eco de este asunto. "Informe del Secretario General: las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2014/693 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de septiembre de 2014), párr. 78.
2. "*A New Deal for Engagement in Fragile States: 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness*" (Busan, Corea: Diálogo Internacional sobre la Consolidación de la Paz y del Estado, 29 de diciembre de 2011). En la antesala de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba en julio de 2015, también se lanzó un poderoso llamamiento a acelerar las inversiones en apoyo a la igualdad de género.
3. "*States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*" (OCDE, junio de 2015).
4. Véase, por ejemplo el "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2014)".
5. Véase, por ejemplo, el "Informe del Secretario General: Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General", documento de las Naciones Unidas con signatura E/CN.6/2015/3 (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 15 de diciembre de 2014); "Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer: Informe del Secretario General", documento de las Naciones Unidas con signatura A/61/122 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 17 de noviembre de 2006).
6. "*States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*", 18.
7. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2014)", recuadro 19.
8. *Ibid*., recuadro 20.
9. Véase "*Preparatory Process for the 3rd International Conference on Financing for Development: Elements*" (Naciones Unidas, 21 de enero de 2015), 5. La ayuda para el comercio es otra herramienta de financiación que podría contribuir a promover el amparo, la recuperación, la estabilidad y el apoyo al empoderamiento económico de las mujeres en los contextos frágiles.
10. "*Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts*", documento presentado al Estudio Mundial (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Comité de Asistencia para el Desarrollo, Red sobre la Igualdad de Género (GENDERNET), marzo de 2015), 1. La lista de miembros del CAD de la OCDE está disponible en: http://www.oecd.org/about/membersandpartners/. Al citar los datos del CAD de la OCDE, el término "asistencia" se refiere a la asistencia oficial para el desarrollo bilateral y que se puede destinar a sectores específicos, asignada exclusivamente por los miembros del CAD.
11. En el análisis de los datos del CAD de la OCDE, el término "asistencia" se refiere a la asistencia oficial para el desarrollo bilateral y que se puede destinar a sectores específicos.
12. "*Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts*", 1.
13. *Ibid*. Las directrices para calificar un objetivo como principal o significativo están disponibles en: http://www.oecd.org/investment/stats/37461060.pdf.
14. *Ibid*.
15. Datos proporcionados por el Canadá al Estudio mundial.
16. "*Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts*", 5.
17. El Afganistán, Etiopía, Bangladesh, el Pakistán, Kenya, el Nepal, la República Democrática del Congo y Sudán del Sur. Véase, *ibid*.
18. "Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo" (Banco Mundial, 2011), 25, 194.
19. "Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz: Informe de avances 2014" (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 3 de abril de 2014), 24.
20. Sin embargo, la educación continúa siendo uno de los sectores que reciben un menor volumen de financiación cuando se solicita asistencia humanitaria. En 2013, tan solo un 2% de los fondos procedentes de llamamientos humanitarios se destinó a la educación, y solamente se atendió un 40% de las solicitudes de financiación relacionadas con la educación, frente a un 86% en el caso del sector alimentario y un 57% en el sector de la salud. Véase "La Educación para Todos 2000–2015: Logros y Desafíos" (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2015), 275.
21. Cabe destacar que, en mayo de 2015, el CAD introdujo un nuevo código de finalidad en su sistema estadístico con el fin de hacer un seguimiento de la ayuda destinada a apoyar la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas. Esta iniciativa resultará esencial para supervisar los esfuerzos de los donantes bilaterales en favor de la eliminación de la violencia contra las mujeres, incluso en contextos frágiles.
22. "*Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts*", 7.
23. "*Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts*". De acuerdo con la definición del CAD, la categoría "prevención y solución de conflictos, paz y seguridad" incluye: la gestión y reforma de los sistemas de seguridad; la consolidación civil de la paz y la prevención y solución de conflictos; la participación en operaciones

internacionales de mantenimiento de la paz; la reintegración y el control de las armas pequeñas y de las armas ligeras; la retirada de minas terrestres y de restos explosivos de guerra; y los niños y niñas soldado (prevención y desmovilización). Sucharita S.K. Varanasi, "*Using Technology to End Impunity for Mass Atrocities, Including Rape*", International Justice Monitor, 26 de mayo de 2015, http://www.ijmonitor.org/2015/05/using-technology-to-end-impunity-for-mass-atrocities-including-rape/.

*24. Ibid*., 7.

25. Los datos agregados del CAD de la OCDE fueron proporcionados por la Red sobre la Igualdad de Género (GENDERNET) del CAD.

26. "*States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*", 14, 25 y 74.

27. Véase "*States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*". Varios proveedores no pertenecientes al CAD han incrementado su cooperación para el desarrollo y su inversión en situaciones frágiles.

28. "*Trends and Profiles of Other Providers' Development Co-Operation*", en *Development Co-Operation Report* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2014), 381–96.

29. Datos obtenidos a través de: http://www.oecd.org/dac/stats/turkeys-official-development-assistanceoda.htm.

30. Datos obtenidos a través de: http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/uae-official-development-assistance.htm.

31. "*A New Deal for Engagement in Fragile States: 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness*".

32. Para obtener más información sobre la movilización de la sociedad civil en el Afganistán y Sudán del Sur, véase "*Integrating Gender into the New Deal for Engagement in Fragile States*", documento sobre políticas (Cordaid, diciembre de 2012), 21–27.

33. "*Fragility, Conflict and Violence Overview*", Banco Mundial, consultado el 10 de septiembre de 2015, http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview.

*34. Ibid*.

35. "*Update on the Implementation of the Gender Equality Agenda at the World Bank Group*", documento presentado al Estudio Mundial (Banco Mundial, 14 de agosto de 2014), para. 18. Estas asignaciones están calculadas como Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) + AIF.

*36. Ibid*., párr. 8. Las operaciones con perspectiva de género, de acuerdo con la definición del Banco Mundial, son aquellas que tienen en cuenta el género en el análisis, las acciones o el seguimiento de proyectos a través de indicadores desglosados por sexo y de otro tipo.

37. Los datos expuestos en este párrafo se obtuvieron de: https://finances.worldbank.org/dataset/Monitoring-Gender-Mainstreaming-In-World-Bank-Lend/cfwt-ypej.

38. Fuente de los datos: https://finances.worldbank.org/dataset/Monitoring-Gender-Mainstreaming-In-World-Bank-Lend/cfwt-ypej.

39. "*Gender and Development Projects and Initiatives*", Banco Asiático de Desarrollo, consultado el 10 de septiembre de 2015, http://www.adb.org/themes/gender/projects.

40. Los datos expuestos en este párrafo se obtuvieron de: http://adb.org/projects/search/48419,21303?keyword=. A efectos contables, el BAD utiliza un sistema de clasificación de cuatro niveles para evaluar el enfoque de género de las intervenciones. Estas cuatro categorías, de acuerdo con la definición del BAD, son: I) "igualdad de género como tema", II) "transversalización efectiva de las cuestiones de género", III) "algunos elementos de género" y IV) "sin elementos de género".

41. "*Operationalising Gender Mainstreaming at the African Development Bank Group*" (Banco Africano de Desarrollo, 24 de noviembre de 2014).

*42. Ibid*., fig. 4.

43. Véase, por ejemplo, Carla Koppell y Jacqueline O'Neill, "*Gender Symposia during Donor Conferences: A Model to Guarantee Women Leaders a Voice in Setting Priorities for Reconstruction*" (Instituto para la Seguridad Inclusiva, noviembre de 2009); Tobie Whitman, "*Increasing Women's Participation and Engagement in Planning for Peace: The 2011 Gender Symposium and International Engagement Conference (IEC) for South Sudan*", en Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las mujeres, la paz y la seguridad (ONU Mujeres, 2012).

44. "Informe del Secretario General: Participación de las mujeres en la consolidación de la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/65/354-S/2010/466 (Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 7 de septiembre de 2010), párr. 33.

45. Fuente de los datos: http://adb.org/projects/search/48419,21303?keyword=.

46. El Afganistán, Sudán/Darfur, Libia, Sudán del Sur, el Yemen, Burundi, Siria, Somalia, Malí, la República Centroafricana y Palestina. Datos recopilados por ONU Mujeres para el Estudio mundial.

47. Koppell y O'Neill, "*Gender Symposia during Donor Conferences: A Model to Guarantee Women Leaders a Voice in Setting Priorities for Reconstruction*", 1–2.

48. "*UN-SWAP: An Accountability Framework to Mainstream Gender Equality and the Empowerment of Women across the UN System*" (ONU Mujeres, 2015), 8.

49. Los datos se incluyen anualmente en el informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad.

50. El Comité Interinstitucional Permanente (CIP) es el principal mecanismo de coordinación de la asistencia humanitaria entre los diferentes organismos.

51. La proporción de asignaciones del PNUD cuyo objetivo principal es la igualdad de género en países que se encuentran en situaciones en conflicto y post-conflicto ha permanecido en gran medida constante desde 2011; en 2014 representaba un 4,2% del total de fondos. En el caso del UNICEF, la proporción de intervenciones alcanzó un 19% en 2014, lo que representa un incremento sustancial desde el 11% registrado en 2011, aunque su metodología de clasificación es sustancialmente diferente y no es recomendable comparar sus datos con los de otros agentes. El primer análisis de los indicadores de políticas de igualdad entre los géneros del UNFPA indica que el 11,6% de sus intervenciones tienen como principal objetivo la igualdad de género. En términos absolutos, el PNUD es la entidad que notifica un mayor volumen de intervenciones dirigidas específicamente al fomento de la igualdad de género en contextos de conflicto y post-conflicto como principal objetivo, por un valor total de 71,7 millones de dólares de los Estados Unidos. De esta cantidad, 13,6 millones de dólares se destinaron a la mejora del empleo y los medios de vida de las mujeres, incluidas las intervenciones dirigidas a favorecer el acceso de las mujeres al crédito y a los activos, y facilitando la realización de actividades de formación profesional, tutoría y creación de redes. Entre otros ámbitos que recibieron una atención significativa figuran el acceso a la justicia, la reparación y la seguridad ciudadana (7,2 millones de dólares de los Estados Unidos) y la asistencia jurídica a las mujeres víctimas de la violencia sexual, incluidas actividades de concienciación (5,6 millones de dólares). En comparación con estos datos, los gastos ejecutados por ONU Mujeres en el marco de los programas que desarrolla sobre el terreno en las esferas de la paz, la seguridad y la acción humanitaria ascendieron en total a tan solo 17,75 millones de dólares de los Estados Unidos en 2014. La mayor parte de esta cantidad se destinó a las regiones de África y Asia-Pacífico, con 6,88 millones de dólares y 5,18 millones de dólares, respectivamente. "Informe del Secretario General: las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2015/716 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 17 de septiembre de 2015), párr. 133.
52. "Informe del Secretario General sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz (2010)", párr. 34–36.
53. El Fondo de Consolidación de la Paz proporciona estos datos anualmente a ONU Mujeres para su inclusión en el informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Véase el "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2015)", párr. 134.
54. Las entidades de las Naciones Unidas proporcionan estos datos anualmente a ONU Mujeres para su inclusión en el informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Véase el "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2015)", párr. 133.
55. "El reto de mantener la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/968–S/2015/490 (Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de 2015 de la Estructura para la Consolidación de la Paz, 29 de junio de 2015), párr. 81-82 y 182.
56. *Ibid*., 9-10.
57. Datos proporcionados por el Comité Interinstitucional Permanente.
58. "*Funding Gender in Emergencies: What Are the Trends?*", documento informativo (Global Humanitarian Assistance, septiembre de 2014).
59. Datos basados en los recursos aprobados para el período comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el 30 de junio de 2015.
60. "*States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*", 76,
61. "*Implementation of the United States National Action Plan on Women, Peace, and Security*" (USAID, agosto de 2012), 12.
62. "*Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Contexts*", 8.
63. Angelika Arutyunova y Cindy Clark, "*Watering the Leaves, Starving the Roots: The Status of Financing Women's Rights Organizing and Gender Equality*" (Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo, 2013), 17.
64. *Ibid*.
65. *Ibid*.
66. Las conclusiones están basadas en 317 encuestas realizadas en 72 países y 16 grupos de discusión. El trabajo de campo se realizó entre los meses de febrero y mayo de 2005. Los datos expuestos en este párrafo se obtuvieron de: "*Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*" (Global Network of Women Peacebuilders, Cordaid, Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, International Civil Society Action Network, julio de 2015); "*Focus Group Discussion Report for the Civil Society Organization (CSO) Survey: Civil Society Input to the Global Study on Women, Peace and Security*" (Global Network of Women Peacebuilders, ICAN, Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, Cordaid, mayo de 2015).
67. Esto incluye otras formas de apoyo aparte de la financiación. Los datos expuestos en este párrafo se obtuvieron de: "*Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*".
68. *Ibid*.
69. Isabelle Gueskens *et al*., "*Counterterrorism Measures and Their Effects on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda*", documento presentado al Estudio mundial (Programa Mujeres Promotoras de Paz, 12 de marzo de 2015).

70. El Grupo de Acción Financiera (GAFI) es un órgano intergubernamental creado en el marco de la Cumbre del Grupo de los Siete celebrada en 1989. Sus objetivos son establecer normas y promover la aplicación efectiva de las medidas jurídicas, reglamentarias y operativas de lucha contra el blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y otras amenazas conexas para la integridad del sistema financiero internacional. En la actualidad el GAFI está compuesto por 34 jurisdicciones miembros y dos organizaciones regionales (la UE y el Consejo de Cooperación del Golfo). Su Secretaría se encuentra en la sede de la OCDE, en París.

71. Kate Mackintosh y Patrick Duplat, "*Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*" (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), Consejo Noruego para los Refugiados, julio de 2013); "Actividades del sistema de las Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo", documento de las Naciones Unidas con signatura A/68/841 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de abril de 2014), párr. 96.

72. Gueskens *et al*., 5.

73. "*Global Report: Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security: CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*", 81.

74. Ambos fondos están gestionados por ONU Mujeres.

75. Gestionado por la Secretaría de la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos con la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en calidad de agente administrativo.

76. Desde 2010, Cordaid y Global Network of Women Peacebuilders han realizado diversos estudios y han defendido la necesidad de destinar fondos específicos a la aplicación de la resolución 1325 y a sus resoluciones complementarias sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Ambas organizaciones han colaborado con ONU Mujeres en la creación del grupo de debate relativo a la financiación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad y del IAM.

77. "Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (2015)", párr. 182.

78. *Ibid*., párr. 171.

14

# DIRECTRICES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Las presentes directrices y recomendaciones generales tienen la finalidad de orientar las políticas y de poder ser utilizadas por los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y la sociedad civil en su labor de promoción. Al final de cada uno de los capítulos que componen el Estudio mundial se incluyen recomendaciones técnicas detalladas particularmente pertinentes a los temas específicos que se tratan en ellos.

## 1. NO A LA MILITARIZACIÓN: SÍ A LA PREVENCIÓN

De las consultas celebradas en todo el mundo en el marco del Estudio mundial emergieron con fuerza las conclusiones siguientes: que es necesario poner fin al actual ciclo de militarización, con sus niveles de gasto militar sin precedentes, y que la intervención armada por parte de la comunidad internacional y los Estados miembros debe ser siempre el último recurso. El planteamiento de los interesados debería consistir en dar prioridad a la prevención de los conflictos a través de las medidas a corto plazo y a largo plazo que se describen en el capítulo 8: *Prevenir los conflictos*. Debería darse la máxima importancia a la planificación estratégica de la prevención, tanto a escala internacional como regional y nacional, y deberían dotarse los recursos adecuados para que esas estrategias puedan materializarse sobre el terreno.

## 2. LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD DEBEN RESPETARSE COMO UNA OBLIGACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Cuando, en el año 2000, la sociedad civil impulsó al Consejo de Seguridad a actuar en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad, se entendía que las preocupaciones expresadas siempre se interpretarían dentro del marco de los derechos humanos internacionales. En consecuencia, la agenda de la resolución 1325 no debería abordarse exclusivamente desde el punto de vista de la seguridad, y las mujeres nunca deberían ser utilizadas como instrumentos en cualquier estrategia militar. Su actuación debe ser respetada y debería darse prioridad a su autonomía y a los problemas que les preocupan. Debería empoderarse a las mujeres que trabajan por la consolidación de la paz sobre el terreno para que puedan establecer sus propias prioridades y determinar sus estrategias.

## 3. LOS MEDIADORES Y MEDIADORAS DE LOS PROCESOS DE PAZ Y LA DIRECCIÓN DE LAS MISIONES DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL TERRENO DEBEN ABORDAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES DE MANERA PROACTIVA: LA PRESENCIA DE MUJERES HACE QUE LA PAZ SEA DURADERA

La investigación realizada confirma que la participación de las mujeres ejerce un efecto directo y positivo sobre las negociaciones y la sostenibilidad de los procesos de paz. Los mediadores y mediadoras internacionales, así como la dirección de las Naciones Unidas sobre el terreno, deben hacer todo lo posible por garantizar la participación de las mujeres en todos los procesos de paz y en todos los sectores, como se indica en el capítulo 3: *Participación de las mujeres*. El significado del término "político/a" en un contexto dado debe interpretarse de manera inclusiva, lo que implica la celebración de amplias consultas con los grupos de mujeres participantes en las actividades de segundo nivel así como en la sociedad civil en su conjunto.

## 4. ES PRECISO CASTIGAR A LOS AGRESORES Y AGRESORAS, Y LA JUSTICIA HA DE SER TRANSFORMADORA

La lucha contra la impunidad por los delitos contra las mujeres debe continuar, con un mayor énfasis en el enjuiciamiento a nivel nacional. Sin embargo, estos incidentes no se producen de forma aislada. Es necesario definir una estrategia de justicia transformadora que reconozca la importancias de las reparaciones, la búsqueda de la verdad, la memoria y la reconciliación, al objeto de permitir la recuperación de las comunidades tras un intenso período de guerra.

## 5. LA ADAPTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ AL ÁMBITO LOCAL DEBE IMPLICAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN TODOS LOS NIVELES, Y COMPLEMENTARSE CON UN PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD A FIN DE PROTEGER A LAS MUJERES Y LAS NIÑAS DESPUÉS DE UN CONFLICTO

Las labores de consolidación de la paz después de un conflicto deben respetar las particularidades del contexto local. La "localización" (adaptación de políticas generales al ámbito local) debería ser una directriz normativa fundamental de los agentes internacionales en las actuaciones que desarrollen sobre el terreno. Para ser verdaderamente sostenible, cualquier estrategia de consolidación de la paz ha de ser inclusiva y las mujeres deben participar en el diseño, la formulación y la ejecución de los programas pertinentes. Al mismo tiempo, en ausencia de un sistema de estado de derecho adecuado en las situaciones post-conflicto, la violencia

contra las mujeres se intensifica, al tiempo que el tráfico de drogas y la trata de seres humanos se convierten en una preocupación fundamental. En el período inmediatamente posterior al conflicto es preciso ejecutar un plan de seguridad para proteger a las mujeres y las niñas, con la ayuda de la comunidad internacional.

## 6. EN LA LUCHA CONTRA LOS EXTREMISMOS ES MUY IMPORTANTE PRESTAR APOYO FINANCIERO A LAS MUJERES QUE TRABAJAN POR LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ Y RESPETAR SU AUTONOMÍA

El auge de determinadas formas de extremismo violento sigue siendo motivo de preocupación para toda persona que crea en los derechos humanos, en los derechos de las mujeres y en la democracia. Nunca se dará suficiente importancia a la necesidad de luchar contra estos extremismos. Sin embargo, las respuestas militares no bastarán por sí solas para erradicarlos, y pueden colocar a las mujeres en situaciones difíciles o ambivalentes. Dada la correlación que existe en cualquier sociedad entre los derechos de las mujeres y la ausencia de extremismos, las mujeres deberían movilizarse a escala nacional, regional e internacional, pero el liderazgo y la actuación deben corresponder a las propias mujeres afectadas. Debería proporcionarse un volumen de financiación y recursos muy superior a esas mujeres que trabajan por la consolidación de la paz, que son quienes mejor conocen las realidades y las expectativas locales, con la finalidad de que puedan luchar por sus derechos y por sus comunidades. Las redes de mujeres que trabajan en favor de la consolidación de la paz y de mediadores y mediadoras e escala local, nacional, regional e internacional son las únicas capaces de romper la inercia de la violencia.

## 7. TODOS LOS AGENTES CLAVE DEBEN DESEMPEÑAR SUS RESPECTIVOS PAPELES

**a. Estados Miembros:**

Debería alentarse a todos los Estados Miembros a elaborar planes nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad. La nueva estructura de ONU Mujeres que se propone en este Estudio debería crear un mecanismo de seguimiento y presentación de informes sobre los planes de acción nacionales.

**b. Organizaciones regionales:**

Todas las organizaciones regionales deberían contar con planes estratégicos relativos a las mujeres, la paz y la seguridad, y, allí donde resulte posible —como se ha hecho en África y Europa—, deberían nombrarse enviados y enviadas regionales que se encarguen de promover la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad y de impulsar estrategias en este ámbito.

**c. Medios de comunicación:**

Debería alentarse a las organizaciones de medios de comunicación, tanto públicas como privadas, a defender y dar visibilidad a las cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad. Además, deberían respetar un código ético que prohíba el discurso del odio y los estereotipos sobre las mujeres y sus comunidades.

**d. Sociedad civil:**

La sociedad civil fue la primera que impulsó la agenda original sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y continúa siendo el principal motor de esta cuestión a nivel nacional, regional e internacional. Es importante que estas organizaciones reciban una financiación y un apoyo adecuados. La comunidad internacional debe escuchar sus voces, para lo cual es necesario crear consejos consultivos, tanto en la Sede como sobre el terreno, con el propósito de garantizar que la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad mantenga su dinamismo y su repercusión.

**e. Los y las jóvenes:**

Los y las jóvenes deben implicarse en mayor medida en la cuestiones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad a escala nacional, regional y mundial. Ellas y ellos son el futuro, y debemos escuchar sus voces y permitir que participen en la erradicación de las guerras y en la recuperación de las comunidades.

## 8. HACIA UN CONSEJO DE SEGURIDAD ADECUADAMENTE INFORMADO Y QUE APLIQUE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN TODAS LAS CUESTIONES QUE SE PLANTEEN ANTE ÉL

El Consejo de Seguridad adoptó en un momento histórico la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y posteriormente ha aprobado diversas resoluciones sobre este tema. En el capítulo 11: *El Consejo de Seguridad* se exponen con detalle algunas recomendaciones específicas de cara al futuro, en particular la creación de un grupo oficios de especialistas del Consejo ante el que la Secretaría y otras partes interesadas efectuarían presentaciones informativas periódicamente. Esta medida garantizaría

que el Consejo preste atención en todo momento a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

## 9. CON CARÁCTER GENERAL, EL 15% DEL TOTAL DE LOS FONDOS ASIGNADOS A LA PAZ Y LA SEGURIDAD DEBEN DESTINARSE A PROGRAMAS QUE AFECTEN A LAS MUJERES

La financiación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad sigue siendo motivo de preocupación. En el capítulo 13 se presentan datos exhaustivos acerca del déficit financiero que existe en esta materia. Todas y todos los profesionales que trabajan sobre el terreno se mostraron de acuerdo en que los Estados Miembros, las organizaciones regionales y las Naciones Unidas deberían destinar como mínimo un 15% del total de los fondos que dedican a la paz y la seguridad a la ejecución de programas cuyo principal objetivo sea dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres y promover la igualdad de género, incluso en el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz en las sociedades post-conflicto.

## 10. HACIA UNA ESTRUCTURA DE GÉNERO SÓLIDA EN LAS NACIONES UNIDAS

A lo largo de todo el Estudio se formulan recomendaciones dirigidas al sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a las mujeres, la paz y la seguridad. A continuación se reproducen las más importantes:

**a. Sobre el terreno:**

i. Cuando proceda y resulte apropiado, y tras la nueva evaluación descrita en el inciso iii) de la letra b) de este apartado 10, deberían establecerse oficinas de ONU Mujeres en los países afectados por conflictos, y se debería financiar y prestar apoyo a los grupos de mujeres locales y a las mujeres que trabajan por la consolidación de la paz.

ii. Los mandatos de los Coordinadores y Coordinadoras Residentes, o de las y los Representantes Especiales del Secretario General, deberían reformularse con el fin de que incluyan entre las principales prioridades de su trabajo la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad.

iii. Las oficinas de todas y todos los Representantes Especiales del Secretario General deberían disponer de una asesora o asesor superior en cuestiones de género, con categoría D1, así como de expertas y expertos con especialización híbrida en temas de género en sus diferentes unidades temáticas.

iv. ONU Mujeres, el DOMP y el DAP deberían aportar su experiencia técnica, política y normativa conjunta de cara a la dotación de personal de las misiones de mantenimiento de la paz y de las misiones políticas especiales.

**b. En la Sede:**

i. Debería debatirse con todas las partes interesadas sobre la viabilidad de crear un Tribunal Internacional para la Explotación y el Abuso Sexuales por parte del personal de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz y del personal de las Naciones Unidas que trabaja sobre el terreno.

ii. Sería necesario fortalecer los puestos de asesores y asesoras en materia de género en el DAP y el DOMP, así como fomentar la capacidad de ambos departamentos en lo que respecta al género.

iii. Debería designarse en ONU Mujeres una Secretaría General Adjunta (con recursos adecuados) responsable de la gestión de las crisis, los conflictos y las emergencias, tras volver a evaluar minuciosamente el trabajo que realiza ONU Mujeres en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad, tanto en su sede como sobre el terreno. Esta nueva evaluación debería ser independiente e incluir una consulta con la sociedad civil, tanto en la sede como sobre el terreno. El mandato de la citada Secretaría General Adjunta debería incluir:

1. El impulso de la aplicación de las recomendaciones y los programas sobre el terreno que se describen en este Estudio.

2. La promoción de los derechos de las mujeres en situaciones de emergencia.

3. El establecimiento de una estructura institucional en el seno de ONU Mujeres para hacer frente a las situaciones de emergencia.

4. La asistencia a todas las reuniones que se celebren en la Sede, en Nueva York o en Ginebra, sobre la paz, la seguridad y las situaciones humanitarias, cuando la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres no esté disponible para asistir a ellas.

# UNA LLAMADA A LA ACCIÓN

En todas las generaciones que nos precedieron, cuando el mundo se encontraba en guerra, ante una militarización creciente y una terrible violencia, las mujeres dieron un paso adelante como promotoras de la paz. Hoy en día sucede lo mismo. Podemos observarlo en el ámbito local, sea en Siria o en la RDC. La comunidad internacional, adicta a la "cultura de las celebridades", ha olvidado a esas mujeres y permite que sean invisibles. Es importante volver a poner el foco en esas mujeres que trabajan por la consolidación de la paz, apoyarlas y financiar sus iniciativas. Es preciso crear redes a escala local, regional e internacional, de manera que se puedan potenciar sus voces y sus actividades y estas rompan la inercia de una militarización recurrente y de una violencia irracional.

# ANEXO I.
## LISTA COMPLETA DE RECOMENDACIONES TÉCNICAS

### PARTICIPACIÓN DE LA MUJER Y MEJOR COMPRENSIÓN DE LOS ASPECTOS POLÍTICOS

**Las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Incluir en el mandato de todos los mediadores y las mediadoras, de los enviados y las enviadas, de todos y todas los Representantes Especiales del Secretario General y de todos y todas los Representantes Especiales Adjuntos del Secretario General la responsabilidad específica de fomentar la participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones a nivel nacional, y en particular en todos los aspectos de la solución de conflictos, la participación en el poder, el diálogo nacional y la reconciliación.
- ✓ Garantizar que los mediadores y las mediadoras y los enviados y enviadas especiales designados por las Naciones Unidas informen sobre sus consultas y su labor de difusión a grupos de mujeres, en consonancia con lo dispuesto en la resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad.

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la comunidad internacional deberían:**

- ✓ Cerciorarse de que todos los agentes, mediadores y mediadoras, Grupos de Amigos y partes en conflicto garanticen una participación significativa y en pie de igualdad de las mujeres en las conversaciones, y de que se eliminen por completo las barreras que impiden su participación, sean de naturaleza legal o práctica.
- ✓ Desistir de utilizar la condición de observadoras como sustitutiva de una participación real y efectiva. Las mujeres no deberían permanecer observando al margen, sino participar plenamente en las negociaciones y en la adopción de decisiones sobre el futuro de sus países.
- ✓ Invertir en el desarrollo de herramientas que analicen la repercusión de los diversos resultados de las conversaciones de paz desde el punto de vista del género, ya se trate de disposiciones relativas al federalismo, la elaboración de constituciones, la justicia transicional, la participación en el poder o el alto el fuego.
- ✓ Comprometerse a ejercer un papel de mediación entre las organizaciones de mujeres y los líderes políticos nacionales dominantes, con el fin de alentar a los agentes políticos nacionales (incluidos los líderes de las partes en conflicto) a que incluyan mujeres en sus delegaciones y aborden en las negociaciones los temas que las preocupan. Los Estados Miembros que participen en grupos de contacto y que apoyen procesos de paz específicos podrían ofrecer a las partes negociadoras incentivos a la participación de la mujer: capacitación, apoyo logístico o inclusión de puestos para delegadas adicionales, por ejemplo.
- ✓ Comprometerse a incluir temas relacionados con la participación de la mujer en los programas de sus reuniones con Grupos de Amigos y con otros facilitadores y facilitadoras del diálogo nacional, incluso en las reuniones de organización que se celebren entre representantes de las organizaciones nacionales de mujeres y los Estados Miembros que integran dichos Grupos de Amigos.
- ✓ Para cada proceso, diseñar y financiar una estrategia de apoyo a largo plazo para fomentar la capacidad de las redes de mujeres para participar en el diálogo político, fortalecer la concienciación de los mediadores y las mediadoras, los facilitadores y facilitadoras y las partes en conflicto en materia de género, abordar los problemas prácticos que puedan limitar la participación de las mujeres —desde pequeños detalles, como los procedimientos utilizados para la distribución del programa y los materiales de las reuniones, hasta otros mayores como el uso de las lenguas locales y la protección de las activistas frente a posibles represalias—.
- ✓ Promover y respaldar la adopción de criterios de selección inclusivos y transparentes para la participación de las mujeres en las negociaciones o en las etapas posteriores del proceso, garantizando, por ejemplo, la participación de mujeres en los comités de dirección de las conversaciones de paz, en los diálogos nacionales y en los foros consultivos; y creando mecanismos formales para trasladar las reivindicaciones de las mujeres a la mesa de negociación.

- ✓ Apoyar la participación e implicación de las mujeres no solo en las conversaciones de paz, sino también en la diplomacia preventiva y en el seguimiento y aplicación de los acuerdos. Esta participación debería extenderse a las fases preparatorias y de ejecución de los procesos de paz y de las transiciones políticas, en lugar de limitarse a una determinada ronda de negociaciones o de diálogo nacional.

**Los Estados Miembros deberían:**

- ✓ Incrementar el número de mujeres que trabajan en su servicio exterior y en sus centros de seguridad nacional, y adoptar medidas para garantizar que las mujeres diplomáticas asuman responsabilidades de liderazgo en la solución de los conflictos.

**Los mediadores y las mediadoras y los enviados y las enviadas especiales deberían:**

- ✓ Asumir la responsabilidad específica de asesorar a todas las partes implicadas en el diálogo, las conversaciones de paz o la reforma constitucional acerca del valor de las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a elevar el número de mujeres que integran las delegaciones de las partes negociadoras. Al mismo tiempo, la oficina del mediador o la mediadora o del enviado o la enviada debe asesorar a las organizaciones nacionales de mujeres sobre las diferentes medidas especiales de carácter temporal disponibles y su eficacia en otros contextos.
- ✓ Comprometerse a reunirse con representantes de las organizaciones de mujeres en los 30 días siguientes al inicio de cualquier misión, y posteriormente continuar celebrando con ellas reuniones periódicas (como mínimo cuatro por año), programadas y documentadas en las correspondientes actas. Estas reuniones no deberían utilizarse únicamente para escuchar los puntos de vista de las mujeres sobre la solución de los conflictos, sino también para proporcionar a los grupos de mujeres información acerca de las oportunidades disponibles para participar en próximos diálogos, conferencias de donantes y procesos de paz, tanto formales como informales.
- ✓ Comprometerse a plantear, de forma rutinaria, cuestiones específicas de género para su inclusión en los acuerdos de alto el fuego y las conversaciones de paz, como la prevención de la violencia sexual, la justicia para los delitos de género, las medidas especiales de carácter temporal para promover la participación de las mujeres en la esfera política, el establecimiento de cuotas de género específicas en las comisiones de dirección post-conflicto para aplicar los acuerdos de paz y la incorporación de disposiciones específicas de género en los acuerdos relativos a la recuperación administrativa y económica (incluidos los derechos de propiedad y de acceso a la tierra de las mujeres). A modo de ejemplo, la participación en el poder militar no debería centrarse exclusivamente en la fusión de la estructura armada con la de mando, sino también en implantar mecanismos para la protección de los derechos, la rendición de cuentas civil y democrática y la representación de las mujeres en todo este ámbito. La participación en el poder territorial debería incluir la protección de los derechos de las mujeres y su participación en el nivel subnacional, prestando atención a la relación entre los derechos de las mujeres y las leyes y costumbres tradicionales locales.
- ✓ Comprometerse a incluir un asesor o asesora de género en el equipo de mediación, y a incorporar mujeres expertas en análisis político y en otras esferas que se traten en el equipo.
- ✓ Reconocer que la participación de las mujeres no significa que estas solamente sean responsables de asuntos que afectan a las mujeres, sino que debe permitirse que participen y tengan capacidad de adopción de decisiones en todos los temas incluidos en el proceso de paz.
- ✓ Comprometerse a garantizar que las personas con especialización técnica que formen parte de los equipos de mediación reciban capacitación en los aspectos de su área de competencia técnica relacionados con el género, y que estos especialistas dispongan de los conocimientos técnicos pertinentes acerca del impacto de la participación de las mujeres y las aptitudes necesarias para respaldar una inclusión real.

## PROTEGER Y PROMOVER LOS DERECHOS Y EL LIDERAZGO DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS EN CONTEXTOS HUMANITARIOS

**Los Estados Miembros deberían:**

- ✓ Abolir las leyes y reglamentos discriminatorios que impiden la plena igualdad en el acceso a los derechos y servicios básicos durante un conflicto y después de este —como el derecho a la vida, a la salud, a la educación, a la propiedad y a disponer de medios de subsistencia—, así como las leyes y reglamentos discriminatorios que impiden la plena igualdad de acceso a derechos y servicios básicos, como el derecho a la nacionalidad.

**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Asegurarse de que los preparativos y los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 incluyan la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres como área de interés específica, además de integrar dichos aspectos de forma transversal en el resto de los temas.

**Los donantes, incluidos los Estados Miembros y las fundaciones privadas, deberían:**

- ✓ Establecer el mandato expreso de que todos los programas adopten y apliquen el indicador de políticas de igualdad de género y la orientación pertinente del Comité Interinstitucional Permanente sobre las intervenciones en el ámbito del género y de la violencia de género a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos, y exigir su inclusión en todas las solicitudes de financiación.
- ✓ Incrementar los niveles actuales de financiación destinada a programas en favor de las mujeres y las niñas hasta un 15% como mínimo. Los niveles actuales de financiación destinados a organizaciones de mujeres, incluidas las defensoras de los derechos humanos de las mujeres, deberían incrementarse desde el 1% actual hasta alcanzar, como mínimo, un 5% en los tres próximos años. De cara a los años subsiguientes deberían establecerse metas más ambiciosas. La financiación de las operaciones fundamentales, de las labores de promoción y de las iniciativas de fomento de la capacidad debería equipararse a la destinada a proyectos[1].
- ✓ Financiar el establecimiento de un mecanismo de supervisión independiente gestionado por grupos de la sociedad civil de mujeres y personas defensoras de los derechos humanos de la mujer, con el fin de hacer un seguimiento del cumplimiento de los marcos normativos, de las normas establecidas y del derecho internacional de derechos humanos por parte de la asistencia humanitaria, así como de sus resultados desde la perspectiva de la igualdad de género (desde la recopilación de datos desglosados por sexo y la realización de análisis con perspectiva de género hasta la aplicación sistemática del indicador de políticas de igualdad de género y de la participación de las mujeres locales).
- ✓ Invertir en la traducción de todas las herramientas pertinentes sobre salud y prevención sexual y reproductiva y sobre la respuesta a la violencia sexual y de género a las lenguas locales, con el fin de garantizar la implicación local y la sostenibilidad. Debería darse prioridad a la traducción de estos materiales y al fomento de la capacidad a largo plazo frente a la elaboración repetitiva de nuevas herramientas, estrategias, directrices y campañas de promoción procedentes de las capitales de los países donantes.

**Las Naciones Unidas y las ONG deberían:**

- ✓ Asumir el compromiso de crear una plantilla humanitaria integrada por un 50% de mujeres, y en la que la totalidad de sus componentes reciba capacitación en materia de programas de igualdad de género y protección de los derechos de las mujeres[2].

**Las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Asegurarse de que ONU Mujeres participe en calidad de miembro en todos los foros interinstitucionales pertinentes de alto nivel sobre la paz y la seguridad y la respuesta humanitaria, incluido el Comité Interinstitucional Permanente (CIP) y el Grupo asesor de alto nivel sobre paz y seguridad, a fin de garantizar la transversalización de la perspectiva de género en todas las respuestas de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto y de emergencia.

**Todos los agentes pertinentes, incluidos los Estados Miembros, los donantes y la sociedad civil, deberían:**

- ✓ Cerciorarse de que todo el personal humanitario mundial y de que todo el personal sanitario local reciba capacitación en materia de atención de la salud sexual y reproductiva (una formación con la que se consigue salvar muchas vidas), de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, así como sobre la respuesta de emergencia para las supervivientes de la violencia doméstica y sexual, incluida la anticoncepción de emergencia y los servicios de interrupción del embarazo y posteriores al aborto. Es preciso incrementar la inversión destinada a fomentar la capacidad de los sistemas de salud locales para prestar una atención de la salud sexual y reproductiva de calidad a las supervivientes, e implantar itinerarios de remisión a la atención especializada en todos los contextos frágiles.
- ✓ Asegurarse de que las mujeres afectadas por crisis humanitarias, incluidas las refugiadas, las desplazadas internas y las apátridas, reciban el apoyo necesario para participar de forma significativa y en pie de igualdad en la adopción de decisiones comunitarias, desempeñar funciones de liderazgo e involucrarse en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones humanitarias. Los obstáculos a su participación deberían abordarse en el propio diseño de los programas.

## HACIA UNA ERA DE JUSTICIA TRANSFORMADORA

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la sociedad civil deberían:**

- ✓ Adoptar un enfoque de justicia transformadora con respecto a los programas de acceso de las mujeres a la justicia, incluso mediante el desarrollo de intervenciones que ayuden a los ordenamientos jurídicos a cuestionar las normas socioculturales subyacentes y los contextos de desigualdad que perpetúan la discriminación contra las mujeres y permiten que ocurran violaciones relacionadas con los conflictos.
- ✓ Garantizar que los mecanismos de rendición de cuentas responsables de prevenir y responder a la violencia extremista cuenten con la necesaria especialización en cuestiones de género para cumplir con su cometido, en vista de la escalada de ataques deliberados contra los derechos de las mujeres, incluidas agresiones de violencia sexual y de género, por parte de grupos extremistas.

**ENJUICIAMIENTOS**
**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Invertir en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de justicia para que investiguen y enjuicien los delitos internacionales, incluida la violencia sexual y de género, con arreglo al principio de complementariedad. Esto incluye:
  - Apoyar los marcos jurídicos que incorporen definiciones y elementos propios de los delitos de violencia sexual y de género, procedimientos de apoyo a las víctimas y las y los testigos y disposiciones relativas a las reparaciones, en consonancia con las normas internacionales (incluido el Estatuto de Roma).
  - Colaborar y proporcionar conocimientos especializados para garantizar que los Estados cuenten con la capacidad técnica necesaria para investigar y enjuiciar la violencia sexual relacionada con los conflictos.

**La sociedad civil debería:**

- ✓ Promover la ratificación del Estatuto de Roma entre los Estados y su aplicación nacional; y adoptar leyes nacionales acordes con las normas internacionales de derechos humanos, incluidas leyes específicas sobre los delitos de violencia sexual y de género.

**JUSTICIA TRANSICIONAL**
**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Invertir en el diseño y la aplicación de medidas de justicia transicional sensibles al género, que reconozcan y respondan a las experiencias de las mujeres durante un conflicto y a sus necesidades de justicia y rendición de cuentas.
- ✓ Priorizar el diseño y la ejecución de programas de reparaciones con perspectiva de género e impacto transformador, incluso a través de la aplicación de la Nota Orientativa del Secretario General sobre las reparaciones en casos de violencia sexual relacionada con los conflictos.
- ✓ Establecer medidas específicas para garantizar la participación activa de las mujeres y las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de los mecanismos de justicia transicional, de forma que quede garantizada la inclusión de la experiencia de conflicto de las mujeres, se dé respuesta a sus necesidades y prioridades específicas y se combatan todas las vulneraciones que sufren.

**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Invertir en el fomento de la capacidad con perspectiva de género del sector judicial a través de:
  - La impartición de capacitación sensible al género a todos los agentes de la judicatura, sobre todo a aquellos y aquellas que están involucrados en la prestación de servicios relacionados con la justicia, incluidos los y las líderes tradicionales, el personal sanitario y la policía.
  - Apoyar una mayor participación de la mujer en todos los niveles de la prestación de servicios en el ámbito de la justicia, tanto en los sistemas formales como informales, a través de medidas que incluyan cuotas, y respaldar la capacitación jurídica de las mujeres, incluso por medio de becas.

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la sociedad civil deberían:**

- ✓ Colaborar en el diseño y la ejecución de iniciativas de empoderamiento jurídico que mejoren la confianza de las mujeres y su acceso a los sistemas de justicia, y que permitan a las mujeres participar activamente cuando recurran a dichos sistemas.

✓ Ayudar a las mujeres de base a liderar los mecanismos de justicia tradicional y a involucrarse en ellos.

**Los Estados Miembros deberían:**

✓ Cerciorarse de que las garantías constitucionales relativas a la igualdad sean de aplicación a todas las leyes y sistemas de justicia, en consonancia con el derecho internacional.

## MANTENER LA PAZ EN UN MUNDO CADA VEZ MÁS MILITARIZADO

**Los Estados Miembros deberían:**

✓ Definir metas concretas para mejorar el reclutamiento, la retención y la promoción de mujeres en sus fuerzas armadas y en la dirección de las instituciones de seguridad.

✓ Cerciorarse de que cada soldado que despliegue se someta a una exhaustiva verificación de antecedentes, reciba la capacitación necesaria y rinda cuentas de sus actos, incluso cuando abusen de mujeres y niñas o las exploten.

✓ Comprometerse a adoptar doctrinas y planes que tengan en cuenta el efecto que tiene cada despliegue y operación militar sobre las mujeres y las niñas, y que consideren el uso de la protección militar desarmada como un método de protección preferible o complementario, según proceda.

**Las Naciones Unidas, en colaboración con los Estados miembros, deberían:**

Alentar a los Estados Miembros a desplegar un mayor número de mujeres oficiales en el marco de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas mediante la adopción de incentivos económicos, como primas por fomentar el equilibrio de género.

✓ Garantizar que se tenga en cuenta la perspectiva de género al elaborar los presupuestos, así como el seguimiento financiero de las inversiones destinadas a promover la igualdad de género en las misiones, pidiendo a las y los especialistas en materia de elaboración de presupuestos para este tipo de misiones y a las y los responsables de planificación que junto con personas expertas en elaboración de presupuestos con perspectiva de género, examinen los presupuestos de las misiones y formulen recomendaciones sobre la metodología y la capacidad necesaria[3].

✓ Asegurar que todo el personal de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz reciba capacitación mediante casos hipotéticos sobre la transversalización de las cuestiones de género en operaciones de paz y la prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos, instando a los Estados Miembros a que inviertan en la capacidad de los centros nacionales de formación para el mantenimiento de la paz de los países que aportan los mayores contingentes, de manera que estos contenidos se incluyan de manera permanente en sus programas de capacitación previa al despliegue.

✓ Hacer frente a la impunidad y abordar la falta de ayuda a las víctimas de la explotación y el abuso sexuales mediante la plena aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas[4] y del informe del Secretario General sobre la explotación y el abuso sexuales[5]. Además:

- Aquellos países que incumplan reiteradamente sus compromisos (contraídos por escrito) de investigar y enjuiciar a sus soldados no deberían poder aportar contingentes a las misiones de mantenimiento de la paz.
- Si las Naciones Unidas tienen pruebas *prima facie* de conducta inadecuada, el país de origen del presunto autor debería tener la obligación de enjuiciarlo, y si no lo hace, debería estar obligado a proporcionar una explicación detallada de los motivos que lo justifican.
- Las Naciones Unidas deberían facultar a una comisión de investigación independiente para que lleve a cabo una investigación amplia sobre la explotación y el abuso sexuales y gestione las acusaciones presentadas tanto por los Estados Miembros como por las propias Naciones Unidas, incluida la falta de aplicación sistemática de muchas de las competencias con las que ya cuenta para exigir a las personas responsabilidades por sus actos.
- Estudiar la posibilidad de colaborar con los Estados de cara al establecimiento de un tribunal internacional competente para juzgar al personal de las Naciones Unidas y a todas las categorías de personal encargado de mantenimiento de la paz que haya cometido presuntamente delitos graves, incluidos abusos sexuales.

- Formular propuestas concretas sobre el terreno acerca de cómo financiar y poner en práctica mecanismos de asistencia a las víctimas, incluso a partir de los fondos mancomunados existentes en cada país o del presupuesto operativo de las entidades que contratan a las personas acusadas.

✓ Adoptar medidas para mejorar la regulación y supervisión de todas las empresas privadas contratadas por las Naciones Unidas en lo que se refiere a la explotación y el abuso sexuales. Las Naciones Unidas deberían revisar y aplicar plenamente las directrices por las que se rigen estas empresas, recurriendo incluso a la exclusión permanente o temporal de determinadas empresas en futuros contratos y el mantenimiento de un registro centralizado de empresas cuyo personal se haya visto involucrado de forma reiterada en acusaciones de explotación y abuso sexuales[6].

✓ Promover el empoderamiento de las mujeres y formas de protección no violentas, y tener en cuenta todos los problemas de protección a los que se enfrentan las mujeres y las intervenciones con las que puede darse respuesta a dichos problemas —incluido el liderazgo y el empoderamiento de las mujeres— en la planificación de las misiones, su ejecución y la presentación de informes, así como en los debates sobre políticas relativas a la protección del personal civil en el contexto de las operaciones de paz.

✓ Ampliar el apoyo a la protección mediante civiles desarmados en los países afectados por conflicto, incluido el desarrollo de actuaciones en colaboración con las operaciones de paz.

## CREAR SOCIEDADES INCLUSIVAS Y PACÍFICAS DESPUÉS DE UN CONFLICTO

**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

✓ Garantizar que todas las iniciativas de consolidación de la paz que se impulsen a nivel local vayan precedidas de un diagnóstico que permita determinar qué programas son pertinentes para las comunidades afectadas por la guerra, y cuáles resultarán más eficaces para empoderar a las mujeres. Las políticas universalmente válidas no existen.

### EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES PARA CONSOLIDAR LA PAZ

**Los Estados Miembros deberían:**

✓ Consultar con mujeres líderes locales, incluso con defensoras y defensores de los derechos humanos de la mujer, sobre los acuerdos de concesiones negociados en el marco de las iniciativas de reconstrucción post-conflicto, y garantizar una representación mínima del 30% de mujeres en todos los órganos encargados de la toma de decisiones referentes a los recursos naturales de un país.

**Las Naciones Unidas deberían:**

✓ Diseñar programas de recuperación económica que contemplen el empoderamiento de las mujeres, que cuestionen (y no refuercen) los estereotipos de género y que tengan visión de futuro con respecto al papel transformador que pueden desempeñar las mujeres en la economía.

✓ Diseñar programas para las mujeres rurales, las viudas y las mujeres que encabezan sus respectivos hogares, garantizando su participación y que ellas sean las beneficiarias finales de dichos programas.

✓ Desarrollar y utilizar herramientas con perspectiva de género capaces de identificar y analizar los contextos y mercados locales para el ejercicio de actividades que sean localmente pertinentes, sensibles a los conflictos y que empoderen a las mujeres, en lugar de empujarlas hacia la pobreza.

✓ Elaborar orientaciones sobre políticas macroeconómicas aplicables en situaciones post-conflicto que tengan en cuenta las dimensiones de género y dar prioridad al gasto público para reconstruir servicios vitales para las mujeres.

✓ Diseñar programas de recuperación económica y políticas macroeconómicas desde la perspectiva de género, y evaluar los efectos de dichos programas sobre la seguridad económica y los derechos humanos de las mujeres.

**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

✓ Condicionar cualquier programa de recuperación económica apoyado por las Naciones Unidas a la participación efectiva de las mujeres en la toma de decisiones y la planificación.

✓ Diseñar, ejecutar y supervisar los programas de recuperación económica y políticas macroeconómicas desde la perspectiva de género, y evaluar los efectos de dichos programas sobre la seguridad económica de las mujeres.

**LAS MUJERES EN LA ESFERA DE LA GOBERNANZA DESPUÉS DE UN CONFLICTO**
**Los Estados Miembros que se encuentran en una situación post-conflicto deberían:**

- ✓ Adoptar medidas legislativas y normativas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país, y garantizar que las mujeres dispongan de idénticas oportunidades para participar en las nuevas estructuras de gobernanza post-conflicto. Esto incluye la adopción de medidas especiales de carácter temporal con objeto de acelerar el logro de la igualdad de género en todos los puestos con responsabilidad decisoria.
- ✓ Establecer cuotas para que al menos un 40% de las oportunidades de empleo en la prestación de servicios a nivel local vayan dirigidas a mujeres.
- ✓ Con carácter prioritario, proporcionar a las mujeres y niñas documentos de identidad durante los conflictos y después de estos, con objeto de que puedan inscribirse para votar, acceder a las tierras y disfrutar de prestaciones y servicios sociales, incluidos los de educación y atención de la salud.
- ✓ Adoptar medidas para la prestación de servicios específicamente dirigidas a las mujeres y tener en cuenta la carga a menudo desproporcionada que soportan las mujeres en el cuidado de otras personas, estableciendo, por ejemplo, ayudas por hijo o hija para los hogares; incentivos para la educación de las niñas; una atención de la salud (incluida la salud sexual y reproductiva) gratuita, accesible y de buena calidad para las madres embarazadas y los niños y niñas de corta edad; y otras medidas diseñadas para aliviar la carga de trabajo familiar y de cuidados no remunerado.

**Las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Continuar garantizando que la asistencia técnica a las elecciones que se celebran en contextos post-conflicto incluya asesoramiento sobre medidas especiales de carácter temporal. Los fondos colectivos para elecciones deberían asignar al menos un 15% de sus recursos a garantizar la participación de las mujeres. Debería a ayudarse a los órganos electorales a desarrollar su capacidad de recogida de datos con perspectiva de género y la gestión de datos desglosados por sexo.
- ✓ Prestar asistencia técnica para la reforma de la administración pública, con el fin de ayudar a los gobiernos a implantar programas dirigidos a lograr la paridad de género entre el personal funcionario.
- ✓ Facilitar a las organizaciones de mujeres de base comunitaria y a las y los defensores de los derechos humanos de las mujeres la participación en la planificación y prestación de servicios básicos en contextos de crisis, teniendo en consideración las implicaciones para la seguridad de las mujeres y la desproporcionada carga de trabajo de cuidados que a menudo soportan.

**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Ofrecer a las líderes nacionales y locales oportunidades para desarrollar sus capacidades.

**RSS Y DDR**
**Los Estados Miembros deberían:**

- ✓ Integrar la perspectiva de género en la RSS y el DDR, asegurándose de que estos procesos no solo tengan en cuenta la experiencia de conflicto específica a las mujeres sino que, además, las mujeres participen plenamente en ellos y sus derechos y perspectivas sean abordados de forma adecuada.
- ✓ Diseñar y poner en práctica estrategias dirigidas a incrementar la participación y el liderazgo de las mujeres en el seno de las fuerzas armadas, los servicios policiales, las instituciones de defensa, el sistema penal y el poder judicial.
- ✓ Garantizar que la reforma del sector de la seguridad fomente entornos de trabajo favorables a las familias, no discriminatorios y libres de todas las formas de acoso y violencia dentro del sector de la seguridad, con objeto de incrementar la participación, la retención y la promoción del personal femenino.
- ✓ Investigar a las y los candidatos cuando se vayan a crear o volver a constituir servicios armados y policiales, con el fin de identificar posibles delitos de violencia sexual y otras vulneraciones de los derechos humanos internacionales y de las leyes humanitarias, prestando especial atención a la confidencialidad y la protección de las víctimas de violencia sexual.

**Las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Incluir los análisis de género y la plena consideración de los derechos humanos de las mujeres en la planificación y ejecución de los procesos de RSS/DDR, de modo que los requisitos de entrada no impidan el acceso a las mujeres, y que las oportunidades de reintegración no refuercen aún más los estereotipos de género dañinos y la

discriminación basada en el género o vulneren los derechos humanos de las mujeres.

✓ El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debería garantizar que el DDR/RSS con perspectiva de género se integre en la planificación de las misiones y cuente con fondos específicos y conocimientos especializados en materia de género, e informe periódicamente sobre el DDR y la RSS con perspectiva de género en los informes de las misiones y en la información que presente al Consejo de Seguridad.

✓ Cerciorarse de que el personal uniformado de sexo femenino que intervenga en todas las misiones de paz de las Naciones Unidas participe en la ejecución de los programas de DDR/RSS, dado que dicho personal puede desempeñar un papel clave en la generación de confianza, especialmente en las actividades de inspección y en la provisión de seguridad en los centros de desmovilización.

**Las Naciones Unidas y los Estados Miembros deberían:**

✓ Facilitar la participación de las líderes y de las organizaciones de mujeres en todas las etapas de los procesos de DDR/RSS.

✓ Colaborar con todos los agentes involucrados en la RSS, incluidos las y los líderes religiosos y tradicionales, las empresas militares y de seguridad privadas, los agentes responsables de la supervisión del sector de la seguridad y el sistema penal. Asimismo, deberían implicar a los hombres y los niños con objeto de fortalecer la igualdad de género en los procesos de DDR y RSS, además de prevenir las vulneraciones de los derechos humanos (incluidos los abusos sexuales) y responder a ellos.

**Las Naciones Unidas y otros proveedores de servicios deberían:**

✓ Asegurar que los procesos de reintegración respondan al trauma y mejoren la disponibilidad y calidad de los servicios de apoyo psicosocial.

**Los Estados Miembros, las partes en conflicto y los equipos de mediación deberían:**

✓ Garantizar la presencia de personas especialistas en cuestiones de género y en DDR/RSS en las negociaciones de los acuerdos formales de paz, para asegurarse de que las mujeres participen en los programas de DDR y RSS.

## PREVENIR LOS CONFLICTOS: SOLUCIONES PACÍFICAS A LOS DESAFÍOS OPERATIVOS Y ESTRUCTURALES

### LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD, LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS, LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y LA MILITARIZACIÓN

**Los Estados Miembros deberían:**

✓ Como parte de las obligaciones de los Estados partes de aplicar la disposición relativa a la violencia de género del Tratado sobre el Comercio de Armas (apartado 4 del art. 7), exigir a las empresas fabricantes de armas que supervisen e informen sobre la utilización de sus armas con fines de violencia contra la mujer.

✓ Cumplir todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible —incluido el quinto objetivo relativo a la igualdad de género, el 10º objetivo sobre la reducción de las desigualdades dentro de los países y entre países, y el 16º objetivo referente a la construcción de sociedades inclusivas—, garantizando que las mujeres y las niñas se beneficien de manera equitativa del logro de dichos objetivos, y dando prioridad a la participación y la celebración de consultas con mujeres en la ejecución, el seguimiento y la rendición de cuentas de los programas relacionados con la agenda sobre el desarrollo sostenible.

✓ Adoptar prácticas de elaboración de presupuestos con perspectiva de género, incluso a través de consultas con la sociedad civil, como estrategia para abordar, mitigar y hacer hincapié en los presupuestos militares de los Estados y en los efectos desestabilizadores que ejercen estos sobre la paz y seguridad internacionales y sobre los derechos de las mujeres.

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la sociedad civil deberían:**

✓ Prestar apoyo financiero, técnico y político para fomentar una capacitación educativa y de liderazgo para los hombres, las mujeres, los niños y las niñas, que refuerce y respalde expresiones no violentas y no militarizadas de la masculinidad.

✓ Diseñar estrategias educativas que conduzcan a una cultura de solución de los conflictos por medios no violentos, tanto en el hogar como en los espacios públicos.

**La sociedad civil debería:**

✓ Elaborar herramientas de referencia con perspectiva de género para hacer un seguimiento de las iniciativas adoptadas por las empresas fabricantes de armas en lo que concierne a la responsabilidad del uso de las armas.

**ALERTA TEMPRANA**

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales deberían:**

✓ Incluir indicadores sobre la participación de las mujeres, indicadores sensibles al género e indicadores relacionados con la violencia sexual y de género (incluida la violencia sexual relacionada con los conflictos) en todos los procesos de alerta temprana y en todas las iniciativas de prevención de conflictos y respuesta temprana; dichos indicadores deberían estar conectados con los canales oficiales de respuesta a nivel local, nacional, regional e internacional.

✓ Apoyar la recogida de datos adicionales y el desarrollo de nuevas iniciativas de concienciación sobre las relaciones de causalidad existentes entre las desigualdades de género, los niveles de violencia contra las mujeres y el potencial de que se produzca un conflicto violento.

**TECNOLOGÍA**
**Las Naciones Unidas, los Estados Miembros y la sociedad civil deberían:**

✓ Trabajar con el sector privado para desarrollar y utilizar nuevas tecnologías que incrementen la seguridad física de las mujeres y fortalezcan la prevención de los conflictos.

✓ Apoyar la recogida de datos sobre la brecha digital de género, así como sobre los factores que dificultan y favorecen el acceso de las mujeres y las niñas a las TIC, sobre todo en entornos frágiles y afectados por conflictos.

**PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA ELECTORAL, SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y MEDIACIÓN**

**Las Naciones Unidas deberían:**

✓ Aplicar en su integridad las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas sobre la mediación, garantizando la celebración de consultas con la sociedad civil y las mujeres y las niñas en las zonas afectadas por conflictos.

✓ Desarrollar nuevas estrategias para incluir la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad de un modo más sistemático en su labor general de diplomacia preventiva, incluso en sus mecanismos de alerta temprana, en la mediación entre los agentes internos y en la construcción de infraestructura para la paz.

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la sociedad civil deberían:**

✓ Colaborar (incluso mediante la prestación de apoyo financiero, técnico y político) en el fortalecimiento de la capacidad de los colectivos de la sociedad civil de mujeres para organizarse y desempeñar un papel más intenso en la supervisión de las elecciones nacionales y comunitarias y en la prevención de la violencia electoral, las iniciativas de mediación y resolución de conflictos.

**CAMBIO CLIMÁTICO Y ESCASEZ DE RECURSOS NATURALES**
**Las Naciones Unidas, los Estados Miembros y la sociedad civil deberían:**

✓ Colaborar con las mujeres y niñas afectadas en el diseño, aplicación y supervisión de estrategias relacionadas con el cambio climático y los recursos naturales, con el fin de aprovechar su conocimiento local y sus redes comunitarias para el intercambio de información.

**Los Estados Miembros deberían:**

✓ Trabajar con la sociedad civil en el desarrollo o la revisión de planes de acción para la aplicación de la resolución 1325, con el objetivo, según proceda, de abordar el papel de la escasez de recursos relacionada con el clima y la respuesta a los desastres naturales en el empeoramiento del conflicto, y de proporcionar soluciones inclusivas a la inseguridad relacionada con el clima y con los recursos.

✓ Elaborar políticas de gestión de los recursos naturales con perspectiva de género.

## LUCHAR CONTRA LOS EXTREMISMOS VIOLENTOS RESPETANDO LOS DERECHOS Y LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES Y DE LAS COMUNIDADES EN LAS QUE VIVEN

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones regionales deberían:**

- ✓ Separar los programas de fomento de los derechos de las mujeres de la lucha contra el terrorismo y el extremismo, y de todos los planes y procesos militares. Cualquier esfuerzo dirigido a empoderarlas debería llevarse a cabo a través de la asistencia civil, e ir destinado a las propias mujeres o a los organismos de defensa de los derechos humanos o de desarrollo.
- ✓ Proteger en todo momento los derechos de las mujeres y las niñas y garantizar que las iniciativas y estrategias de lucha contra los extremismos violentos no introduzcan estereotipos sobre las mujeres y las niñas ni las instrumentalicen.
- ✓ Trabajar con las mujeres e instituciones locales para involucrar a las mujeres en todos los niveles, y permitir la autonomía y el liderazgo de las mujeres locales en la determinación de sus prioridades y estrategias de lucha contra el extremismo.

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y la sociedad civil deberían:**

- ✓ Fomentar la capacidad de las mujeres y las niñas, incluidas las madres, las líderes comunitarias y religiosas y los grupos de la sociedad civil de mujeres para involucrarse en las iniciativas de lucha contra el extremismo violento de una forma adaptada a los contextos locales. Esto puede incluir la provisión de capacitación especializada, labores de facilitación, la capacitación de las líderes religiosas para trabajar como tutoras en sus comunidades, un mayor acceso de las mujeres a la educación seglar y religiosa para amplificar sus voces contra los discursos extremistas y el apoyo a las escuelas para madres. De nuevo, todas estas iniciativas de fomento de la capacidad deberían llevarse a cabo a través de organismos civiles, y las mujeres encargadas de la consolidación de la paz deberían decidir sobre las prioridades y el contenido de sus programas.
- ✓ Invertir en la investigación y la recogida de información sobre los papeles que desempeñan las mujeres en las actividades terroristas, como la identificación de los factores que las impulsan a radicalizarse y su participación en grupos terroristas, así como los efectos que ejercen en su vida las estrategias de lucha contra el terrorismo. Esto debería incluir la repercusión que tienen las leyes y reglamentos de lucha contra el terrorismo en el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil y en su acceso a los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades relacionadas con la lucha contra el extremismo violento.
- ✓ Garantizar un seguimiento y una evaluación con perspectiva de género de todas las intervenciones en materia de lucha contra el terrorismo y contra los extremismos violentos. Esta labor debería abordar específicamente el impacto de dichas intervenciones sobre las mujeres y las niñas, incluso mediante el uso de indicadores de género y la recogida de datos desglosados por sexo.

**Los Estados Miembros y las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Desarrollar programas de separación, rehabilitación y reintegración con perspectiva de género que aborden las necesidades específicas de las mujeres y las niñas. Aprovechar las lecciones aprendidas mediante las iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en el marco de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

**Las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Asegurar que los mecanismos y procesos de rendición de cuentas que deben prevenir la violencia extremista y responder a ella dispongan de los conocimientos especializados necesarios en materia de género para cumplir con sus respectivos mandatos.

## AGENTES CLAVE: ESTADOS MIEMBROS

**Todos los agentes pertinentes —los Estados Miembros, la sociedad civil, los donantes y los organismos multilaterales— deberían:**

- ✓ Documentar las prácticas óptimas, y promover y adoptar normas mundiales para el diseño, el seguimiento y la ejecución de PAN de elevado impacto y de otras herramientas sobre las mujeres, la paz y la seguridad adaptadas al contexto nacional, aprovechando las lecciones aprendidas, en las esferas siguiente: a) liderazgo y coordinación, b) inclusión y colaboración con la sociedad civil, c) determinación de costos y financiación, d) seguimiento y evaluación, y e) flexibilidad y adaptabilidad de los planes.

- ✓ Fortalecer los mecanismos nacionales y mundiales de presentación de informes sobre el seguimiento de los avances en la elaboración y ejecución de los PAN, con objeto de mejorar la transparencia y facilitar el intercambio de conocimientos y la transferencia de buenas prácticas.

**Los Estados Miembros deberían:**

- ✓ Respaldar e invertir en procesos participativos, mecanismos sociales de rendición de cuentas e iniciativas de localización para vincular los esfuerzos mundiales, nacionales y locales y garantizar que se escuchen las voces de las poblaciones más afectadas y marginadas, y que estas influyan en las respuestas dadas y en el seguimiento de los progresos.
- ✓ Fomentar la capacidad y apoyar el diseño, la financiación, la ejecución y el seguimiento de los PAN en los países afectados por conflictos que carecen de los recursos necesarios para iniciar y mantener el proceso de elaboración y ejecución de un PAN, a través de asociaciones y de la cooperación bilateral y multilateral (incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular y con la sociedad civil).

**Las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Facilitar la creación, por parte del Comité Permanente de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, de una base de datos exhaustiva y accesible que recoja los diferentes planes de acción nacionales a fin de poner en común buenas prácticas, lecciones aprendidas y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
- ✓ Garantizar que la nueva Secretaría General Adjunta para las Crisis y los Conflictos que se ha propuesto crear en el seno de ONU Mujeres incluya un enfoque centrado específicamente en el seguimiento y la presentación de informes sobre los PAN.

## AGENTES CLAVE: ORGANIZACIONES REGIONALES

**Los Estados Miembros deberían:**

- ✓ Garantizar una financiación adecuada y voluntad política para aplicar efectivamente las políticas y los planes de acción regionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad, así como otras políticas, estrategias y planes de acción sectoriales interrelacionados.
- ✓ Respaldar y financiar la asistencia y la participación real de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones a escala regional.

**Las organizaciones regionales deberían:**

- ✓ Designar mujeres y representantes de alto nivel en materia de paz y seguridad para impulsar la implementación a nivel regional, a partir de la experiencia de la Unión Africana (UA) y la OTAN.
- ✓ Crear canales para que las mujeres líderes y las organizaciones de la sociedad civil contribuyan sistemáticamente a la prevención de los conflictos y al trabajo de consolidación de la paz de las organizaciones regionales, incluso mediante el establecimiento de órganos consultivos regionales integrados por las líderes en cuestiones de paz.
- ✓ Fomentar la capacidad regional para llevar a cabo el seguimiento y la presentación de informes sobre los avances en la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.
- ✓ Incrementar la interacción y la colaboración con los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos a fin de garantizar la plena consideración de los derechos humanos de las mujeres, un componente fundamental de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.
- ✓ Establecer una red de asesores y asesoras, así como de puntos focales, sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos de las mujeres, con objeto de transversalizar la perspectiva de género en todos los flujos de trabajo.

**Las organizaciones regionales y las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Colaborar para crear vías para el aprendizaje mutuo y el intercambio de información sobre las prioridades y preocupaciones sensibles al género relativas a la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, incluso mediante la integración de dichas cuestiones en los diálogos conjuntos y en las reuniones intergubernamentales sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en las esferas del establecimiento de la paz, la diplomacia preventiva, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz, como las reuniones que se celebran regularmente entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la UA y la UE.

## AGENTES CLAVE: LAS NACIONES UNIDAS

Con el propósito de dar un impulso eficaz a la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad más allá del año 2015, incluido el seguimiento de las conclusiones de este informe y la aplicación de las recomendaciones específicas de género de los exámenes y procesos de alto nivel conexos, las Naciones Unidas deberían actuar en varias áreas:

### Marcos de supervisión y rendición de cuentas

Armonizar, fortalecer y perfeccionar los marcos de supervisión y rendición de cuentas existentes (en especial, los marcos e indicadores estratégicos) sobre las mujeres, la paz y la seguridad y la acción humanitaria:

- ✓ Aprovechando la experiencia adquirida hasta la fecha en materia de supervisión, y teniendo en cuenta los nuevos avances en las estadísticas de género, los sistemas de gestión de la información y las prioridades emergentes.
- ✓ Eliminando las duplicidades y prestando una atención especial a los problemas que revisten una importancia fundamental para el logro de los compromisos.
- ✓ Garantizando que los indicadores se puedan cuantificar y la viabilidad de la recogida de datos, y asociando a cada indicador unas directrices metodológicas acordadas conjuntamente que estén en consonancia con las normas estadísticas internacionales.
- ✓ Diseñando e implantando mecanismos claros de presentación de informes, y exigiendo a los agentes clave que cumplan con sus obligaciones de presentación de informes periódicos.
- ✓ Integrando los compromisos sobre las mujeres, la paz y la seguridad contraídos a escala de todo el sistema en las políticas, estrategias, documentos de planificación y herramientas de seguimiento y evaluación de todas las entidades de las Naciones Unidas en entornos de conflicto y post-conflicto.
- ✓ Fortaleciendo la capacidad financiera y técnica de las entidades de las Naciones Unidas —incluso en las misiones sobre el terreno y en los equipos de país— para recabar, analizar y elaborar periódicamente informes sobre las estadísticas relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, en coordinación con los sistemas estadísticos nacionales, cuando proceda, y utilizar dichas estadísticas para la elaboración de informes o declaraciones, la planificación de los programas, la elaboración de presupuestos y la ejecución.
- ✓ Compartiendo oportunamente información específica de género en los telegramas cifrados, las actualizaciones periódicas, los mecanismos de notificación de información y los sistemas de alerta temprana entre todos los agentes clave, incluidas las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno y los equipos de las Naciones Unidas en los países.

### Equilibrio de género

Acelerar las actuaciones dirigidas a lograr el objetivo de la paridad en todos los niveles de la plantilla de la Organización:

- ✓ Eliminando los obstáculos a la contratación, promoción y retención de personal femenino en todas las categorías y niveles, y —con la ayuda de los Estados Miembros— invertir en la aplicación de las recomendaciones formuladas en los exámenes anteriores y en los informes del Secretario General sobre la mejora de la situación de la representación de las mujeres en el sistema de las Naciones Unidas.
- ✓ Integrando las metas de equilibrio de género como indicadores del desempeño individual en todos los pactos que se alcancen con la dirección superior. Las metas sobre el equilibrio de género incluidas en el sistema de puntuación de la gestión de los recursos humanos deberían revisarse trimestralmente al nivel de la dirección superior por parte de los equipos de las misiones y en los países.
- ✓ Realizando inversiones para hacer que la vida en las misiones y las instalaciones de estas sean más seguras para las mujeres y respondan mejor a sus necesidades (por ejemplo, introduciendo licencias o medidas familiares especiales para las mujeres, instalaciones apropiadas para ellas en las misiones —desde las habitaciones y las instalaciones sanitarias hasta los espacios y actividades recreativos y de bienestar, pasando por una atención médica y ginecológica especial—), y haciendo que las potenciales candidatas conozcan mejor los beneficios contractuales, además de mejorar las actividades de difusión y comunicación sobre la vida y el trabajo en las misiones de mantenimiento de la paz.

- ✓ Facilitando la representación de mujeres entre la contratación de personal nacional en las misiones a través de mejores políticas y servicios de cuidado infantil, y revisando los requisitos relativos a la experiencia en los países en los que las mujeres gozan de escasas oportunidades educativas o su acceso al mercado laboral es limitado.
- ✓ Desarrollando una labora activa de tutoría y acompañamiento a las mujeres que desempeñan puestos comprendidos entre las categorías P2 y P4, con objeto de fomentar la promoción profesional y de prepararlas para desempeñar puestos de gestión.
- ✓ Flexibilizando algunos requisitos hasta que se alcance la paridad: por ejemplo, permitiendo que los puestos actuales de categoría P5 puedan a optar a puestos de nivel D2 si cumplen los requisitos para asumir puestos de nivel D1, y que los puestos de nivel D1 puedan optar a puestos de Secretaría General Adjunta; reconsiderando la política de no reversión, según la cual se pide al personal de nivel D2 que renuncie a su derecho a regresar a su organización de las Naciones Unidas de procedencia cuando asume la jefatura o la jefatura adjunta de una misión durante un período limitado.
- ✓ Auditando las misiones que se hayan estancado o hayan experimentado un retroceso, instituyendo un sistema de sanciones y recompensas en función de los resultados y exigiendo a sus líderes que rinda cuentas de los avances (o de la falta de estos) hacia la consecución de las metas de género.
- ✓ Dado que muchas de las mujeres que abandonan la organización pueden tener pareja pero no hijos o hijas, estudiando minuciosamente la posibilidad de añadir una tercera categoría de destinos que sea favorable a las parejas sin hijos o hijas, o a los empleados o empleadas que tengan personas adultas sanas a cargo.
- ✓ Garantizando que todos los procesos de examen incorporen la perspectiva de género y nombrando un mayor número de mujeres para participar en los grupos y exámenes de alto nivel.

**Liderazgo**

Exigir a la dirección superior que rinda cuentas del cumplimiento de los compromisos referentes a las mujeres, la paz y la seguridad, incluidas las recomendaciones planteadas en este Estudio, a través de:

- ✓ La inclusión de evaluaciones concretas del desempeño en los pactos suscritos entre el Secretario General y sus Enviados y Enviadas Especiales, Representantes Especiales, Asesores y Asesoras Especiales y otros directivos superiores, y la revisión de los mandatos de los directivos superiores para que incluyan como prioridad fundamental la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad. Esto debería incluir también a las Coordinadoras y Coordinadores Residentes en países afectados por conflictos.
- ✓ El pleno cumplimiento de los compromisos recogidos en el Plan de Acción ONU-SWAP, demostrado a través del progreso en todos los indicadores cuando se llegue a la fecha límite de 2017.
- ✓ La inclusión en todos los casos de análisis de las cuestiones de género, de los conflictos y de las crisis en los documentos informativos temáticos y nacionales y en los informes que se presenten al Consejo de Seguridad y a otros órganos clave de las Naciones Unidas.

**Arquitectura de género**

- ✓ Garantizar la presencia de especialistas en asuntos de género en todas las misiones, que asesoren al máximo nivel de decisión y a todas las dependencias sustantivas pertinentes, mediante el envío de asesores y asesoras superiores de género a todas las misiones de operaciones de paz, desde el principio y para la duración íntegra de las misiones, situándolos directamente en la oficina del o de la Representante Especial del Secretario General y apoyados por personas con especialización híbrida en temas de género en cada una de las unidades técnicas de la misión (por ejemplo: estado de derecho, derechos humanos, DDR, RSS, elecciones, etc.).
- ✓ Los Estados Miembros deberían aportar recursos a las dependencias de género del DOMP y del DAP, en la Sede, con el fin de incrementar su dotación financiera, aumentar la plantilla y la antigüedad de estas, garantizando que se incluya una cantidad mínima de puestos en el presupuesto ordinario y prestando la debida consideración a la ubicación de estas dependencias en la Oficina del o de la SGA.
- ✓ Los Estados Miembros deberían invertir en el fortalecimiento de las oficinas de ONU Mujeres en los países afectados por conflictos, con el fin de ampliar, entre otras cosas, el apoyo prestado a las organizaciones de mujeres y a las líderes, y de reforzar el cumplimiento de los compromisos relacionados con la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad por parte de las Naciones Unidas.
- ✓ Fortalecer la estructura de género de las Naciones Unidas para fomentar la plena participación de las

mujeres en las iniciativas de promoción de la paz y la seguridad, ampliando para ello el apoyo al trabajo que se desarrolla en el seno de las misiones en las cuestiones de género, y maximizar el impacto de los recursos existentes mediante el establecimiento de un acuerdo de cooperación formal entre el DOMP, el DAP y ONU Mujeres, de manera que las misiones en curso tengan acceso a los conocimientos especializados de carácter técnico, político y normativo de ONU Mujeres. A través de esta medida, ONU Mujeres, como entidad líder en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad, pondría sus recursos, capacidades, experiencia y personal al servicio de los componentes pertinentes de las misiones de operaciones de paz.

✓ Experimentar en dos misiones futuras: Una integración más eficaz de ONU Mujeres en las misiones, incluso en el fortalecimiento de las listas de especialistas, la selección conjunta de personal, la capacitación, el apoyo a través de comunidades de intercambio de prácticas, el fomento de la capacidad, despliegues rápidos y asistencia técnica. La decisión final y la responsabilidad en materia de contratación estaría en manos del o de la Representante Especial del Secretario General; solamente habría una línea de rendición de cuentas al o a la Representante Especial, que tendría acceso a ONU Mujeres para intercambiar información, y el personal encargado de las cuestiones de género contaría con el respaldo técnico de y con un vínculo directo con la entidad responsable de la igualdad de género[7]. Este modelo debería ser objeto de una supervisión minuciosa y evaluar sus logros y sus desafíos al cabo de dos años.

✓ La Secretaría debería explorar la posibilidad de elaborar listas de especialistas conjuntas con ONU Mujeres con el objetivo de poder desplegar con rapidez el personal más adecuado con conocimientos técnicos especializados en asuntos de género, y abrir nuevas vías para utilizar las listas actuales gestionadas por los diferentes organismos, fondos y programas.

✓ Crear en el seno de ONU Mujeres una Secretaría General Adjunta, con un presupuesto específico y con la responsabilidad de trabajar en la esfera de los conflictos, las crisis y las emergencias, bajo la orientación de la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres. Su misión sería impulsar la aplicación de las recomendaciones de este Estudio, ayudar a ampliar las buenas prácticas de programación que en él se describen y fortalecer la presencia de ONU Mujeres sobre el terreno en contextos en conflicto y de emergencia, con el apoyo de los Estados Miembros y del resto de asociados y asociadas.

## AGENTES CLAVE: LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

**Los medios de comunicación deberían:**

✓ Comprometerse a mostrar a mujeres y hombres en todos los roles que desempeñan en contextos de conflicto y post-conflicto, incluso como agentes de prevención, establecimiento de la paz y consolidación de la paz.

✓ Aumentar la representación y la voz de las mujeres en las redacciones, en los puestos de dirección y en funciones decisorias.

✓ Supervisar el contenido de los medios, incluyendo información que pueda dañar o estigmatizar a las víctimas de la violencia sexual en los conflictos, y adoptar medidas especiales de protección cuando publiquen reportajes sobre mujeres y niños y niñas.

✓ Crear un código ético, elaborado por profesionales de los medios de comunicación y dirigido a ellos y ellas, en relación con temas delicados.

**Los Estados Miembros deberían:**

✓ Proteger la reputación y la vida de las y los periodistas y de las personas defensoras de los derechos humanos mediante el fortalecimiento de los marcos jurídicos, la provisión de seguridad y la lucha contra la impunidad de quienes vulneran dichos derechos.

✓ Desarrollar y hacer cumplir leyes y mecanismos dirigidos a prevenir, investigar y castigar el acoso, las amenazas y el discurso del odio publicados a través de Internet y de las plataformas móviles.

✓ Nombrar un mayor número de mujeres en las estructuras de los medios de comunicación de titularidad estatal y destinar fondos al incremento de la participación y el liderazgo de las mujeres en las iniciativas de estos medios, incluso en las radios comunitarias, en contextos de conflicto y post-conflicto.

**Todos los agentes deberían:**

✓ Apoyar iniciativas dirigidas a aumentar la capacitación en materia de comunicación con perspectiva de género y sobre cómo utilizar, producir y divulgar materiales informativos, teniendo en consideración que alguna mujeres cuentan con un acceso limitado a los activos y las TIC y experimentan restricciones de movilidad.

## AGENTES CLAVE: LA SOCIEDAD CIVIL

**Las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y sus Estados Miembros deberían:**

- ✓ Institucionalizar la participación y la celebración de consultas con la sociedad civil y con las mujeres afectadas por conflictos, incluso en el nivel de base, en los procesos de adopción de decisiones locales nacionales y mundiales, y en el desarrollo, ejecución y supervisión de los planes de acción nacionales.
- ✓ Garantizar unas consultas y una participación directa de las mujeres en los procesos de paz, y garantizar la disponibilidad de financiación y de medidas de seguridad adecuadas para que puedan participar en las negociaciones.
- ✓ Crear, financiar y apoyar mecanismos de intercambio de conocimientos para garantizar una puesta en común transparente y oportuna de la información entre la sociedad civil y el gobierno, realizando esfuerzos especiales para llegar a las comunidades locales e involucrarlas.
- ✓ Crear y mantener, en la ley y en la práctica, en entorno seguro y favorable que garantice el acceso a la justicia, la rendición de cuentas y el fin de la impunidad de la que gozan quienes vulneran los derechos humanos de las personas que defienden los derechos humanos de las mujeres y de las y los defensores de los intereses de la sociedad civil, de forma que puedan trabajar con libertad y seguridad y ejercer plenamente sus derechos de opinión, libertad de expresión, asociación y reunión.

**Las organizaciones y movimientos de la sociedad civil de mujeres deberían:**

- ✓ Entablar alianzas estratégicas entre las diferentes redes de la sociedad civil con el fin de fortalecer sus componentes e influir en los problemas emergentes a escala mundial, regional y nacional relativos a los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad.
- ✓ Desarrollar estrategias de promoción conjuntas.
- ✓ Asumir un mayor compromiso con el sistema multilateral, en particular con el examen periódico universal y con los mecanismos de los órganos creados en virtud de tratados, con el fin de llamar la atención sobre la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad y sobre los aspectos relacionados con los derechos humanos en los que se apoya.

## AGENTES CLAVE: DATOS Y ESTADÍSTICAS

**Las entidades internacionales que trabajan en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad deberían:**

- ✓ Revisar y examinar los marcos existentes de seguimiento de las mujeres, la paz y la seguridad para eliminar solapamientos y mejorar la mensurabilidad y la pertinencia de los indicadores.
- ✓ Crear, bajo los auspicios del Comité Permanente de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, una asociación que integre a los productores de datos internacionales, regionales y nacionales de cara a la creación de una base de datos en línea sobre género, conflictos y crisis, con el fin de recopilar y difundir los datos disponibles.
- ✓ Utilizar la base de datos sobre el género, los conflictos y las crisis para aportar información a la programación y facilitar el intercambio de conocimientos y de buenas prácticas.
- ✓ Llevar a cabo una mayor difusión de los datos a través de la utilización de un archivo central de información en línea.
- ✓ Centrar los esfuerzos en el terreno del seguimiento de la paz y la seguridad en la medición de los resultados y efectos sobre el terreno a través de:
  - la provisión de apoyo técnico y financiero a los sistemas estadísticos y las organizaciones de la sociedad civil nacionales, trabajando en coordinación con dichos sistemas para la producción de estadísticas relacionadas con la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad;
  - la mejora de la colaboración con los mecanismos de coordinación estadística existentes a escala internacional, incluso con los auspiciados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas y para preparar el seguimiento de los ODS;
  - la colaboración con especialistas en estadística de las organizaciones pertinentes.

**Los gobiernos nacionales deberían:**

- ✓ Dar prioridad a la producción de estadísticas nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad, lo que incluye la asignación de recursos financieros, técnicos y humanos suficientes y la integración de estas estadísticas en las iniciativas existentes,

garantizando además que se utilicen para la formulación de políticas.

✓ Asegurarse de que las estadísticas nacionales pertinentes se desglosen siempre por sexo y otras variables clave, y de que se notifiquen oportunamente al sistema estadístico internacional.

✓ Incluir estadísticas de género en los programas de trabajo de los mecanismos de coordinación estadística existentes que trabajan en temas relacionados con la gobernanza, la paz y la seguridad.

## EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

**El Consejo de Seguridad debería:**

✓ Crear un grupo oficioso de especialistas para maximizar la información, el seguimiento y la capacidad del conjunto del sistema de las Naciones Unidas para prestar apoyo. Inicialmente este grupo se centraría en tres o cuatro países. Esto permitiría adoptar un enfoque exhaustivo y adecuado con respecto al seguimiento de la coherencia del Consejo en la aplicación de la resolución 2122, incluida la garantía de que la información sobre las mujeres, la paz y la seguridad se incluya en todas las presentaciones informativas e informes que se sometan al Consejo, y de que se formulen constantes preguntas sobre estas cuestiones a la dirección superior.

✓ Incrementar el número de canales para el envío de información desde el Consejo de Derechos Humanos y otros órganos conexos, incluso por parte de los titulares de mandatos que guarden relación con los conflictos, las comisiones de investigación y otros órganos dedicados a la investigación, con objeto de proporcionar fuentes de información importantes para los debates del Consejo y los documentos que este publica. Deberían adoptarse planteamientos más coherentes, incluida la celebración de reuniones periódicas sobre los países que suscitan preocupación de acuerdo con la fórmula Arria entre el Consejo de Seguridad y las comisiones de investigación creadas por el Consejo de Derechos Humanos.

✓ Organizar presentaciones informativas periódicas con la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres en particular, no solo sobre deliberaciones temáticas sino también para abordar la situación específica de diferentes países.

✓ Garantizar una mayor y mejor capacidad para la realización de análisis de género en los países afectados por conflictos (véase el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas*).

✓ Intensificar la presentación de informes por parte del liderazgo de alto nivel del sistema de las Naciones Unidas sobre el contexto existente en países específicos en lo que concierne a las mujeres, la paz y la seguridad (véase el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas)*.

✓ Garantizar que el liderazgo superior de las misiones incluya siempre un análisis sobre las mujeres, la paz y la seguridad en todos los informes y en las prestaciones informativas periódicas que realice, en consonancia con lo dispuesto en la resolución 2122.

✓ Incorporar siempre la perspectiva de género en los mandatos de las misiones de visita y dar prioridad a estas cuestiones al inicio de la visita.

✓ Incrementar la apropiación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en el seno del Consejo, más allá de la persona que asuma el liderazgo o de quien se encargue de redactar la resolución, incluyendo una función de liderazgo conjunto con un miembro electo.

✓ Garantizar que los miembros del Consejo que también son miembros de la Quinta Comisión de la Asamblea General faciliten la aprobación de los recursos necesarios para implementar los componentes de género de los mandatos del Consejo.

✓ Solicitar periódicamente a los y las Representantes Especiales del Secretario General que presenten informes nacionales *ad hoc* sobre la aplicación del mandato relativo a las mujeres, la paz y la seguridad. Esto podría ofrecer oportunidades para el examen, análisis y acción colectiva a escala nacional, al tiempo que proporcionaría al Consejo información más exhaustiva y sustantiva sobre el contexto específico.

✓ Fortalecer su trabajo en los comités de sanciones mediante:

- Una utilización más eficaz de los regímenes de sanciones existentes con objeto de exigir el cumplimiento de las prioridades temáticas —en consonancia con el examen de alto nivel de las sanciones—, incluida la relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, y estudiar la posibilidad de adoptar regímenes de sanciones temáticos además de las sanciones específicas impuestas a los diferentes países, con el objetivo de hacer frente a las amenazas mundiales, como la violencia sexual en los conflictos, la trata de seres humanos y las vulneraciones graves de los derechos de las mujeres.

- La ampliación de los criterios de designación utilizados en otros regímenes sancionadores pertinentes cuando se perpetren de manera persistente delitos de violencia sexual y de género y ataques específicamente dirigidos contra las mujeres.
- Un llamamiento al intercambio de información entre la Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos, ONU Mujeres (cuando proceda) y todos los comités de sanciones competentes y sus grupos de especialistas conexos.
- Una petición formal de que los grupos de especialistas que prestan asistencia a los comités de sanciones incluyan personas expertas en cuestiones de género, y, en consonancia con las recomendaciones del Examen de Alto Nivel de las Sanciones, solicitar a la Asamblea General que dote recursos adicionales para proporcionar las aptitudes técnicas, lingüísticas y sustantivas necesarias para fortalecer la capacidad de los órganos sancionadores y sus grupos de especialistas.
- La inclusión del respeto de los derechos de las mujeres como criterio de supresión de la lista en regímenes de sanciones dirigidos contra las y los saboteadores políticos, que en algunos casos podría ser necesario incluir como parte de una solución política.
- La garantía de que la información específica sobre los efectos que ejercen las sanciones desde el punto de vista del género se incluya sistemáticamente en todos los informes sobre la aplicación de los regímenes de sanciones pertinentes.

## VÍNCULOS ENTRE LOS MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS Y LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

**Los Estados Miembros deberían:**

✓ Ratificar, suprimir las reservas y aplicar plenamente la CEDAW, así como informar sobre el cumplimiento de las obligaciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad en los informes periódicos que presentan al Comité de la CEDAW y a otros órganos creados en virtud de tratados.

✓ Informar sobre el cumplimiento de las obligaciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad en el EPU; participar en el examen de otros Estados que se sometan a examen formulando preguntas sobre el cumplimiento de dichas obligaciones por parte de esos Estados; y establecer mecanismos nacionales de presentación de informes y seguimiento de las recomendaciones que emanan del EPU y de otros mecanismos de derechos humanos.

✓ Alentar a la sociedad civil a presentar informes paralelos independientes y proporcionar apoyo financiero para permitir la participación de estas organizaciones en el proceso del EPU y en los exámenes realizados por otros órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

✓ Prestar asistencia multilateral y bilateral y garantizar el apoyo político a (y la independencia de) los mecanismos regionales y nacionales de derechos humanos para abordar las vulneraciones de los derechos de las mujeres en contextos afectados por conflictos, y aplicar en su integridad las resoluciones y recomendaciones de dichas instituciones.

**La sociedad civil debería:**

✓ Enviar informes paralelos a los órganos creados en virtud de tratados y al EPU, poniendo de relieve las obligaciones del Estado en lo que concierne a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad.

✓ Trabajar con las mujeres y niñas afectadas por conflictos que deseen presentar denuncias por vulneraciones de sus derechos individuales ante los órganos creados en virtud de tratados y ante los mecanismos de derechos humanos regionales, subregionales y nacionales.

**El Comité de la CEDAW (y, cuando proceda, otros órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos) deberían:**

✓ Preguntar a los países objeto de examen sobre el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la Convención en lo que respecta a las mujeres, la paz y la seguridad.

✓ Alentar y apoyar a la sociedad civil a presentar información nacional específica de cara a la presentación de los informes del Estado parte, incluidas las obligaciones del Estado en relación con las mujeres, la paz y la seguridad.

- ✓ Estudiar la posibilidad de ampliar la función de elaboración de informes extraordinarios y celebrar períodos de sesiones extraordinarios para examinar específicamente a los países en situaciones de conflicto y su aplicación de la Recomendación general 30.

**Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, así como las comisiones y misiones de investigación creadas por él, deberían:**

- ✓ Incluir un análisis de género y de los conflictos en el trabajo que realicen en los países afectados por conflictos, incluso en los mandatos de las comisiones y misiones de investigación.

## FINANCIACIÓN DE LA AGENDA SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

**Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y la sociedad civil deberían:**

- ✓ Establecer metas numéricas concretas, como la fijada por las Naciones Unidas consistente en asignar un 15 % de sus fondos destinados a la consolidación de la paz para proyectos cuyo principal objetivo sea abordar las necesidades específicas de las mujeres y promover la igualdad de género.
- ✓ Establecer sistemas, aplicables a todas y todos los agentes que proporcionen financiación, para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, analizando si las asignaciones financieras promueven la igualdad de género de un modo plenamente comparable, incluso en los contextos de paz, seguridad y emergencia. Para lograr este objetivo, debería fomentarse la capacidad de todas y todos los agentes para supervisar y evaluar el efecto de la financiación aportada.
- ✓ Incrementar la financiación predecible, accesible y flexible destinada a las organizaciones de la sociedad civil de mujeres que trabajan en la esfera de la paz y la seguridad en todos los niveles, incluso a través de instrumentos financieros dedicados como el nuevo Instrumento de Aceleración Mundial sobre las mujeres, la paz y la seguridad y la acción humanitaria.
- ✓ Apoyar la participación de las mujeres en las conferencias de donantes para garantizar que las intervenciones que se lleven a cabo den respuesta a las necesidades de las mujeres sobre el terreno.
- ✓ Fomentar la capacidad de los gobiernos nacionales en entornos frágiles y afectados por conflictos para elaborar sus presupuestos con perspectiva de género y garantizar la coherencia de la planificación nacional con los objetivos establecidos en materia de igualdad de género.
- ✓ Llevar a cabo un análisis participativo de las cuestiones de género y del riesgo de conflicto (incluido un análisis de la vulnerabilidad) con el fin de aportar información al diseño, la determinación de los costos y la ejecución de todas las intervenciones en los contextos afectados por conflictos.

**Los Estados y grupos donantes deberían:**

- ✓ Adoptar la meta de financiación para atender las necesidades de género establecida por las Naciones Unidas, destinando a este fin un 15% de sus propios flujos de ayuda para intervenciones de consolidación en contextos afectados por conflictos, sabiendo que este porcentaje no debe ser la meta final sino el punto de partida.

**La sociedad civil debería:**

- ✓ Mejorar la coordinación de la actividades de asistencia de las y los donantes para garantizar una distribución más homogénea de la ayuda dirigida a la igualdad de género en todos los Estados y economías frágiles.
- ✓ Incrementar de forma significativa las partidas asignadas a mecanismos financieros que promuevan específicamente la igualdad de género, los derechos humanos y el empoderamiento de las mujeres, como el Fondo para la Igualdad entre los Géneros de las Naciones Unida, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas en Apoyo de las Medidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer, el Fondo de las Naciones Unidas para las Iniciativas contra la Violencia Sexual en los Conflictos y el nuevo Instrumento de Aceleración Mundial sobre la intervención de las mujeres en la esfera de la paz y la seguridad y en los asuntos humanitarios.
- ✓ Revisar la estructura presupuestaria, evitando que esté basada en proyectos y buscando el fomento de la capacidad a largo plazo, no solo de las entidades estatales sino también de las no estatales.

**Las Naciones Unidas deberían:**

- ✓ Intensificar los esfuerzos para alcanzar y, acto seguido, superar el "indicador de políticas de igualdad entre los géneros", establecido por el Secretario General, del 15% para la financiación de planteamientos de consolidación de la paz que promuevan la igualdad de género. Este indicador debería incorporarse a los pactos sobre el desempeño suscritos entre el Secretario General y las y los líderes superiores de las Naciones Unidas, tanto en contextos de misión como en cualquier otro contexto, y contar con el respaldo de un sistema mejorado de seguimiento y vigilancia del cumplimiento[8].
- ✓ Asignar al Fondo para la Consolidación de la Paz 100 millones de dólares de los Estados Unidos o un porcentaje simbólico del 1% del valor (lo que resulte mayor) del presupuesto total destinado a operaciones de paz en dicho Fondo[9]; y garantizar que se asigne como mínimo un 15% de esta cantidad a enfoques de consolidación de la paz que promuevan la igualdad de género.

## REFERENCIAS


1. La "Llamada a la acción para eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas en situaciones de emergencia" y los compromisos por escrito que emanan de ella para los Estados Miembros ofrecen un interesante modelo para fomentar la adopción de dichos compromisos. "*A Call to Action on Gender and Humanitarian Reform: From the Call to Action on Violence Against Women and Girls in Emergencies to the World Humanitarian Summit*", nota sobre políticas (CARE International, septiembre de 2014).
2. La capacitación se podría pilotar a través de la nueva academia de liderazgo humanitario y basarse en el curso sobre "Igualdad de género en la acción humanitaria" del CIP, que en la actualidad es de carácter voluntario y por lo general es realizado por las ONG y no tanto por el personal de las Naciones Unidas.
3. Pese a que solo algunas categorías de gasto resultan aptas para la elaboración de presupuestos y el seguimiento financiero con perspectiva de género, las personas especialistas en el mantenimiento de la paz y en la elaboración de presupuestos con perspectiva de género deberían ser capaces de determinarlo y de asesorar sobre la metodología que debiera utilizarse, o sobre si el trabajo debiera centrarse en el diseño, el seguimiento del gasto o (preferiblemente) ambos.
4. "Aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas", documento de las Naciones Unidas con signatura A/70/95–S/2015/446 (Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 16 de junio de 2015), párrs. 76–77. "Informe del Secretario General: Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/779 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de febrero de 2013).
5. Extraído del informe de 2014 del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios (A/69/338), párrs. 80, 82–83. Si bien las recomendaciones del Grupo de Trabajo van dirigidas exclusivamente a las empresas de seguridad contratadas por las Naciones Unidas, en este contexto deberían considerarse aplicables a todos los tipos de contratistas de las Naciones Unidas.
6. ONU Mujeres podría seguir manteniendo su espacio en el equipo de las Naciones Unidas en el país para garantizar unos vínculos horizontales más sólidos entre el equipo de la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país sobre igualdad de género, y para sentar las bases para una eventual retirada y traspaso de responsabilidades al equipo en el país y, lo que es más importante, a las y los agentes locales. Esta iniciativa piloto debería se objeto de un estrecho seguimiento con objeto de evaluar los éxitos y los desafíos resultantes de ella.
7. "El reto de mantener la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/968–S/2015/490 (Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de 2015 de la Estructura para la Consolidación de la Paz, 29 de junio de 2015), párr. 182.
8. *Ibid*., párr. 171.