



Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad: Resumen del contenido

Octubre de 2012

*Toda referencia a "UNIFEM" en este documento debe entenderse como una referencia al "anterior UNIFEM", una de las cuatro entidades fusionadas en la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres el 21 de julio de 2010, de conformidad con la resolución A/RES/64/289 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

*Toda referencia a la "resolución 1325 y resoluciones subsiguientes" o "cinco resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad" de las Naciones Unidas en este documento debe entenderse como una referencia a las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad 1325 (2000); 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009) y 1960 (2010). En el momento de reimpresión de este Manual de consulta en 2014 se habían aprobado dos resoluciones adicionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad: 2106 (2013) y 2122 (2013). Los textos íntegros de estas resoluciones se adjuntan como anexos, pero no se han incluido en el texto de esta reimpresión.

Portada: Michelle Bachelet, Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, durante su último día de visita al proyecto relativo a los derechos agrarios de la mujer rural en Marruecos, con motivo de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer; la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Michelle Bachelet, se reunió con mujeres rurales del grupo étnico soulalyat que luchan por sus derechos de herencia y propiedad. Crédito: ONU Mujeres/Karim Selmaoui

“Insto firmemente al Consejo a abogar por un número creciente de mujeres en los puestos de liderazgo, en los procesos de establecimiento de las constituciones y en el trabajo en el sector de la justicia y la seguridad de las misiones de la ONU. La participación de las mujeres en las instituciones políticas, legislativas, judiciales y de seguridad quizá sea el mejor modo que hay de promover transiciones pacíficas e inclusivas”.

Michelle Bachelet, Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva de ONU Mujeres Declaración ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el 24 de abril de 2012

MANUAL DE CONSULTA DE ONU MUJERES SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD: RESUMEN DEL CONTENIDO

En diciembre de 2011, el Premio Nobel de la Paz fue concedido a tres mujeres dedicadas a la consolidación de la paz: Ellen Johnson Sirleaf, Leymah Gbowee y Tawakkul Karman, como reconocimiento a su lucha pacífica en favor del derecho de las mujeres a participar plenamente en los procesos de consolidación de la paz y democratización. En su discurso, el Comité del Nobel se refirió por primera vez a la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, recalcando la relación que existe entre la paz internacional y la seguridad, el liderazgo de las mujeres y la prevención de los crímenes de guerra cometidos contra las mujeres.

La resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoce que el conflicto afecta a las mujeres y las niñas de manera diferente que a los hombres y los niños, y que las mujeres son importantes para la resolución del conflicto y a la consolidación de la paz a largo plazo. Para lograr este objetivo, deben producirse cambios significativos en la prevención y resolución de los conflictos, el mantenimiento y la consolidación de la paz. De hecho, la situación ha cambiado mucho desde la aprobación de la resolución 1325. La protección de mujeres y niñas contra la violencia sexual y de género es ahora una prioridad para el trabajo humanitario y de mantenimiento de la paz. Las coaliciones de mujeres a favor de la paz han cobrado fuerza y tienen, en ciertos contextos, capacidad para incluir las preocupaciones de las mujeres en la agenda de las conversaciones de paz. Los mecanismos de justicia transicional son cada vez más eficaces para dar respuesta a los crímenes de guerra contra las mujeres, dedican mayor atención a las formas en que los conflictos afectan a las mujeres, e incluyen dispositivos específicos para proteger a las mujeres que prestan testimonio. Las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto, los procesos de planificación y los marcos de financiación han reconocido, en algunos casos, la necesidad de situar la participación de las mujeres y sus preocupaciones en el centro de las áreas de recuperación.

Sin embargo, queda un largo camino por recorrer para cumplir con las expectativas planteadas por la resolución 1325 (2000). La persistencia y, en algunos casos, la intensificación de los fenómenos que motivaron en primera instancia la adopción de la resolución pone en entredicho la

profundidad del compromiso para aplicar la resolución. Estos fenómenos incluyen: la exclusión de las mujeres de los procesos de paz e instituciones establecidas después de un conflicto para lograr la aplicación de los acuerdos de paz; la ausencia o ineficacia de las disposiciones para proteger a las mujeres y atender las necesidades de supervivencia en los campamentos de refugiados desplazados por un conflicto; el bajo porcentaje de acusaciones y condenas por crímenes de guerra contra las mujeres; la escasez de programas de reparación para las mujeres víctimas de la guerra y sus comunidades; el alto grado de violencia sexual durante un conflicto; la violencia de género que persiste incluso después de que acabe el conflicto; y la debilidad de las disposiciones relativas a las necesidades de recuperación de los medios de vida de las mujeres.

En los últimos años, el Consejo de Seguridad ha reconocido las carencias existentes en lo que respecta a la aplicación de la resolución y ha aprobado otras adicionales con el fin de corregir esta situación, denominadas en su conjunto como “resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad”. Las resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009) y 1960 (2010) reconocen por primera vez que la violencia sexual durante un conflicto se ha utilizado, en ciertos contextos, como táctica de guerra a fin de lograr objetivos militares y políticos. De ahí que la violencia sexual exija respuestas tanto estratégicas como políticas. Esto significa que los mecanismos de seguridad de las Naciones Unidas, incluidas las misiones de mantenimiento de la paz, deben combatir la violencia sexual con la capacitación y el respaldo operacional del personal armado, y contar con un equipo de intervención rápida de peritos judiciales para prestar apoyo a los procesos nacionales de justicia transicional y evitar que dichos crímenes queden impunes. Contar con una respuesta política y de seguridad también significa que las personas que negocian y median en el proceso de paz incluyen el tema de la violencia sexual en los programas de conversaciones de paz. La resolución 1960 (2010) establece disposiciones de seguimiento, análisis y presentación de informes destinadas a mejorar la información a disposición del Consejo sobre la frecuencia y gravedad de la violencia sexual relacionada con los conflictos.

La resolución 1889 (2009) aborda las inquietudes relativas a los mecanismos de implementación del Consejo para la resolución 1325 (2000) e insta a elaborar indicadores que permitan supervisar su aplicación. También pide que se preste mayor atención a la participación de las mujeres en la consolidación de la paz en el periodo inmediatamente posterior al conflicto.

Esta recopilación de documentos constituye una colección de materiales que tiene por objeto mejorar la implementación de las cinco resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Se trata de documentos analíticos que abordan las cuestiones de género en diversos ámbitos de la paz y la seguridad, tanto normativos como operacionales, y que sirven de material de orientación. Es la segunda edición, minuciosamente revisada y actualizada, de una colección de documentos de ONU Mujeres elaborados en 2010 para conmemorar el décimo aniversario de la resolución 1325 (2000). La mitad de los documentos se publican aquí por primera vez. Este manual de consulta ofrece una serie de contribuciones sobre temas específicos elaboradas por expertos, que sirven de fuente de orientación y capacitación tanto a neófitos como a técnicos o especialistas. Constituye un buen material de referencia para la formación de profesionales en materia de mujeres, paz y seguridad. El manual está dividido en cinco apartados: información general y marcos de aplicación y seguimiento de las resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad; el compromiso de las mujeres con la resolución de conflictos; la prevención y protección

sensibles al género; la participación de las mujeres en la consolidación de la paz; y el género y la justicia transicional.

La redacción de este manual coincidió con la fundación y los inicios de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), que fue creada en virtud de lo dispuesto por la Asamblea General en su resolución A/Res/64/289, el 2 de julio de 2010. ONU Mujeres nace de la fusión de cuatro entidades existentes: la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), y la División para el Adelanto de la Mujer. La creación de ONU Mujeres reafirma el compromiso de los Estados Miembros y del sistema de las Naciones Unidas de reforzar la labor realizada para incorporar una perspectiva de género, al asignar a ONU Mujeres la responsabilidad de velar por la coherencia y la coordinación, de prestar apoyo a los órganos intergubernamentales como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, y de mejorar la supervisión y la rendición de cuentas.

La labor del Equipo de Paz y de Seguridad de ONU Mujeres no hubiese sido posible sin la ayuda de los siguientes donantes, a los que damos las gracias: Australia, Austria, Canadá, Corea del Sur, España, Estados Unidos de América, Francia, Irlanda, Liechtenstein, Noruega, Suecia y el Reino Unido.

Desde marzo de 2008, alrededor de 389 familias de desplazados internos han regresado por sus propios medios a Louboutigue, en el este del Chad. Representantes de las Naciones Unidas y de ONG entrevistan a las mujeres repatriadas con el fin de conocer las causas subyacentes a su retorno. *Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Olivia Grey Pritchard*



“Además de resultar útiles a las regiones afectadas por el conflicto armado, los indicadores [sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000)] también se podrían utilizar como una guía para todos los Estados, con el fin de actuar juntos desde la perspectiva de la responsabilidad compartida. Asimismo, pueden resultar útiles de cara a los esfuerzos por

empoderar a las mujeres y promover la igualdad de género, e impulsar la capacidad de las Naciones Unidas para alcanzar dichos objetivos”.

Declaración del Gobierno de México ante el Consejo de Seguridad, el 27 de abril de 2010

MARCOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

La aplicación de las resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad requiere una planificación además de un sistema de supervisión y rendición de cuentas. La creación de una serie completa de indicadores sobre las mujeres, la paz y la seguridad en respuesta a la solicitud formulada por el Consejo de Seguridad en su resolución 1889 (2009) supuso un avance decisivo para la rendición de cuentas y la supervisión efectiva de los progresos alcanzados. Los indicadores constituyen el fundamento concreto y pragmático de los esfuerzos por acelerar la puesta en práctica de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Su objetivo es permitir a las Naciones Unidas determinar si los esfuerzos por involucrar a las mujeres en la construcción de la paz y atender sus necesidades de protección y de recuperación están dando los resultados necesarios. La adopción de indicadores medibles supone un importante compromiso por parte de las Naciones Unidas y del sistema de seguridad internacional de evaluar la aplicación de la resolución 1325 (2000), tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Los indicadores ya han sido parcialmente documentados con datos de dos informes preparados por el Secretario General para el Consejo de Seguridad. Han sido adaptados y modificados por los Estados Miembros que desarrollan Planes de Acción Nacional para aplicar la resolución 1325. Proporcionarán información básica para determinar hasta qué punto las mujeres participan en las conversaciones de paz, el grado en que las perspectivas de género son tenidas en cuenta en los acuerdos de paz, y en qué medida las reparaciones después de los conflictos, los programas de desmovilización y los esfuerzos de recuperación económica benefician a las mujeres. El documento “Seguimiento de la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad” aclara la base conceptual de cada uno de los indicadores y presenta la información recopilada hasta el

momento, proporcionando un registro de resultados variados sobre los avances en la aplicación de la resolución.

En última instancia, la responsabilidad de aplicar las resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad recae principalmente en los Estados Miembros de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad ha alentado sistemáticamente a los Estados Miembros a elaborar planes y procesos nacionales para estimular y supervisar la aplicación, en colaboración con diversos interesados, entre ellos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales y regionales de seguridad.

Los Planes de Acción Nacional (PAN), es uno de los muchos métodos con los que cuentan los Estados para aplicar las resoluciones en su contexto nacional específico. Los elementos clave de las resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad se pueden integrar en planes prioritarios de los ministerios nacionales de Defensa, Interior, Justicia, Economía y Desarrollo Social, Género y Asuntos Exteriores. Por ejemplo, los objetivos en materia de mujeres, paz y seguridad podrían ser un asunto de política exterior y seguridad nacional. Otra posibilidad sería utilizar el proceso de elaboración de un PAN independiente para que se adopten consignaciones presupuestarias y medidas en los ministerios pertinentes que permitan institucionalizar y poner en práctica los objetivos en materia de mujeres, paz y seguridad. Este manual incluye una nota orientativa para ayudar a los Estados Miembros en sus esfuerzos por aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Ofrece datos sobre las principales características de los 37 PAN existentes, incluidas sus principales disposiciones, y sobre el porcentaje de PAN que cuentan con consignaciones presupuestarias e indicadores.

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La sorprendente ausencia de mujeres en las conversaciones de paz es una característica habitual de estos importantes foros de resolución de conflictos. Desde 1992, menos del 10 por ciento de los negociadores de paz han sido mujeres, con pocas mejoras desde la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en 2000). Esta situación exige medidas firmes y concretas que requieren la intervención de los mediadores y miembros de los equipos de negociación para incluir a las mujeres. También es necesaria la creación de mecanismos que permitan celebrar consultas periódicas entre los mediadores, las partes implicadas en las conversaciones de paz y los grupos de mujeres por la paz. Las representantes de mujeres de la sociedad civil deben gozar de la condición de observadoras desde el inicio mismo de los procesos de paz y no en su fase final, como suele suceder.

El documento “Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia” analiza la información disponible sobre el número de mujeres que participan en conversaciones de paz. Recoge un resumen estructurado de los medios que han permitido a las mujeres participar en estos procesos y de las condiciones bajo las cuales han podido influir en el resultado. El conocimiento de estas condiciones proporcionará información acerca de los esfuerzos necesarios para que las mujeres puedan participar y hacerse oír en los procesos de paz mediados por las Naciones Unidas. Desde 2011, ONU Mujeres y el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas han apostado por una estrategia común en materia de género y mediación basada en los ejemplos de buenas prácticas recogidos en este documento.

Las probabilidades de que las necesidades de las mujeres sean evaluadas y examinadas, ya sea en las negociaciones de paz o en los procesos de planificación posteriores a los conflictos, depende de la fuerza y convicción de las líderes y de los movimientos nacionales y regionales de mujeres. La mayor contribución de ONU Mujeres a la agenda mundial sobre las mujeres, la paz y la seguridad ha sido su apoyo a las

organizaciones y coaliciones nacionales y regionales de mujeres en favor de la paz. Desde mediados de los años noventa, ONU Mujeres ha respaldado (a través de sus entidades anteriores) a los movimientos de mujeres comprometidas con la construcción de la paz en Afganistán, los Balcanes occidentales, Burundi, la República Democrática del Congo, Kirguistán, el Cáucaso meridional, Liberia, Nepal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Timor-Leste y otros lugares. En Uganda y Darfur, ONU Mujeres apoya a los equipos de mediación con la presencia de una persona asesora en cuestiones de género. ONU Mujeres ayuda a las mujeres a formular sus objetivos de forma clara y en relación con los procesos de paz y seguridad en curso. La nota orientativa “Identificación de las prioridades de las mujeres en materia de paz y seguridad. Ganar voz e influencia” de este manual presenta un método práctico para permitir a los grupos de mujeres por la paz participar en el análisis de la situación y formular objetivos, independientemente del contexto de seguridad. El método descrito se puso en práctica como parte de la estrategia desarrollada por ONU Mujeres con motivo del décimo aniversario de la resolución 1325 (2000), en el marco del trabajo realizado en junio y julio de 2010 para organizar 29 jornadas abiertas sobre las mujeres, la paz y la seguridad, en colaboración con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).¹ Durante estos eventos, a los que acudieron activistas por la paz y altos dirigentes de las Naciones Unidas, las mujeres pudieron expresar sus prioridades y preocupaciones directamente a personas responsables de la toma de decisiones de las Naciones Unidas. Las jornadas abiertas están ahora bajo mandato del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, que consta de 144 Estados Miembros, para todas las misiones de mantenimiento de la paz. Desde entonces, las jornadas abiertas se celebran cada año.

“En un mundo de constante inestabilidad y violencia, hay que aplicar con urgencia métodos de cooperación para lograr la paz y la seguridad. 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”.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer

15 de septiembre de 1995, A/CONF.177/20 (1995)

PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y PROTECCIÓN SENSIBLES AL GÉNERO

El primer componente esencial de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad es la prevención de conflictos. Los puntos de vista de la mujer sobre las tensiones en las relaciones sociales, su percepción de las amenazas contra la seguridad de las personas, familias y comunidades, su conocimiento del tráfico de armas pequeñas y ligeras dentro de las comunidades y su interpretación del extremismo en los discursos locales son elementos que configuran un complejo e importante sistema de alerta temprana e información sobre conflictos inminentes que, por desgracia, no suele ser entendido ni valorado por los asesores sobre seguridad. El análisis que ofrece el documento informativo “Análisis de Género y Conflicto” aporta ideas sobre las formas de introducir las cuestiones de género en los sistemas de alerta temprana de conflictos.

Las estrategias de consolidación de la paz han descartado los planteamientos ideados por las mujeres para mitigar los conflictos, mediar en las disputas y fomentar la confianza, ya sea a nivel comunitario o nacional. Una de las mayores preocupaciones de las mujeres de todo el mundo es prevenir la violencia contra las mujeres. De hecho, muchas de las comunidades lideradas por mujeres centran su labor de consolidación de la paz en resolver este aspecto de los conflictos. Naturalmente, la prevención de la violencia sexual y de género es también una condición previa para que las mujeres participen de forma eficaz en la prevención de conflictos y en todos los demás aspectos de los procesos de paz y de consolidación de la paz. Este manual incluye una nueva nota orientativa “Alerta temprana sensible al género: Guía general y práctica”. En ella se resumen los esfuerzos realizados en los últimos diez años por introducir la perspectiva de género en los sistemas e indicadores de alerta temprana de conflictos, y proporciona una sencilla lista de verificación con pasos para ayudar en el diseño, la implementación y la evaluación de mecanismos comunitarios de alerta temprana sensibles al género.

Según los párrafos 5 y 7 de la resolución 1325 (2000), el anterior UNIFEM (ahora parte de ONU Mujeres) y demás entidades de las Naciones Unidas tienen la obligación de apoyar la incorporación de una perspectiva de

género en las operaciones de mantenimiento de la paz, a través de la capacitación y otros medios. ONU Mujeres colabora con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para analizar los esfuerzos del personal responsable del mantenimiento de la paz en las Naciones Unidas a fin de adaptar respuestas estratégicas a las graves amenazas de seguridad que afectan a las mujeres, sobre todo en contextos de violencia sexual sistemática y generalizada. El estudio de las mejores prácticas está reflejado en un inventario práctico que sirve de documento orientativo sobre mecanismos de protección y prevención: “Prevenir y responder a la violencia sexual relacionada con los conflictos armados. Un inventario analítico de la práctica de mantenimiento de la paz”. ONU Mujeres y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz han convertido algunos de estos casos en módulos de capacitación previa al despliegue, a fin de que las fuerzas de mantenimiento de la paz puedan detectar y prevenir la violencia sexual asociada a los conflictos.

Este trabajo es parte de un análisis más amplio realizado por las Naciones Unidas para profundizar en los desafíos del mantenimiento de la paz y en la ampliación de los mandatos (y expectativas) de protección de la población civil. En él se pone de manifiesto la necesidad de modificar las prácticas convencionales de mantenimiento de la paz para proteger a las mujeres y niñas. Las patrullas, por ejemplo, deben realizarse fuera de los lugares habituales y a horas imprevistas (entre los pueblos y los puntos de abastecimiento de agua, en horas previas al amanecer) de modo que sean eficaces para prevenir la violencia sexual. Los sistemas de información se deben modificar con el fin de detectar y anticiparse a las amenazas que pesan sobre las mujeres civiles, lo que requiere que la población civil femenina participe de forma más eficaz en los sistemas de generación de información a disposición de la inteligencia militar. Para institucionalizar dichos cambios, será necesario revisar los conceptos de las operaciones, los procedimientos habituales de funcionamiento y las reglas de participación.

Esta revisión exhaustiva de los sistemas de protección desde una perspectiva de género puede aplicarse también a las instituciones del



Salim Ahmed Salim (izquierda), Enviado Especial de la Unión Africana para Darfur, conversa con representantes de la sociedad civil después de una sesión plenaria de las conversaciones de paz sobre el conflicto de Darfur, en 2007. *Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Fred Noy*





Los miembros de la comunidad misseriya de Sudán del Sur escuchan a un jefe tradicional de la comunidad defender la coexistencia pacífica entre vecinos misseriya y dinka. La ausencia de mujeres es patente. Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Fred Noy

sector de la seguridad interior. La reforma del sector de la seguridad emprendida después de un conflicto para acabar con las amenazas que afectan a las mujeres requiere una inversión importante que permita transformar los sistemas administrativos, la gestión del personal, la creación de infraestructuras, la capacitación y las relaciones comunitarias. El anterior UNIFEM (ahora parte de ONU Mujeres) publicó una breve nota analítica en colaboración con el PNUD, titulada “Reforma policial sensible al género en sociedades que han sufrido un conflicto”. En ella se explica cómo reclutar a mujeres y evitar su marcha, cómo capacitar a la policía en la protección a las mujeres, cómo invertir en instalaciones donde las mujeres puedan denunciar delitos, cómo realizar reconocimientos médicos dignos, privados y fiables, cómo llegar a las comunidades para restablecer la confianza de las mujeres en la policía y cómo fomentar las denuncias por delitos de género. Los sistemas de supervisión también deben incluir a las mujeres, ya sea a través de comisiones parlamentarias sobre defensa o mediante auditorías comunitarias sobre prácticas policiales.

Los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), fundamentales para recobrar la seguridad de un entorno después de un conflicto, suelen pasar por alto el hecho de que las mujeres y las niñas están vinculadas a las fuerzas combatientes, ya sea en calidad de combatientes, de apoyo a las actividades sobre el terreno,

o de esclavas sexuales y “concubinas” forzadas. Las mujeres no tienen acceso al material financiero y formativo a disposición de los soldados desmovilizados que se enfrentan a la miseria y los estigmas sociales. El hecho de no reconocer a mujeres excombatientes que puedan formar parte de fuerzas armadas nacionales puede implicar el desaprovechamiento de un recurso potencialmente valioso para implementar la resolución 1325 (2000): mujeres policía y soldado capaces de desafiar los planteamientos patriarcales dominantes para garantizar la seguridad nacional y comunitaria.

ONU Mujeres se ha asociado con una serie de entidades implicadas en el apoyo interinstitucional a los sistemas de desarme, desmovilización y reintegración para desarrollar pautas de participación de las mujeres y niñas. Como miembro principal del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre DDR y del subgrupo de trabajo sobre género, VIH y DDR, ONU Mujeres apoya desde 2004 el desarrollo de las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración (NIDDR)² y dirige un módulo NIDDR sobre mujeres y género. Cinco años después de la primera publicación de las NIDDR, se decidió incluir en la versión en línea de este manual un vídeo documental sobre género y DDR (“*Cuando llega la paz: una perspectiva de género sobre desarme, desmovilización, reintegración y recuperación después de un conflicto*”) que ayuda a ilustrar la dimensión de la labor realizada sobre el terreno.³

“La inclusión de la mujer en los procesos de paz y de planificación después de un conflicto es fundamental para su legitimidad, y para la consolidación de los resultados. [...] Menos del 6 por ciento del gasto posterior a un conflicto se destina específicamente a empoderar a las mujeres o promover la igualdad de género. Estoy presionando para multiplicar por más de dos esta cifra y garantizar que el 40 por ciento de las oportunidades de empleo temporal patrocinadas por las Naciones Unidas después de un conflicto queden a disposición de las

mujeres. También estamos trabajando para aumentar el porcentaje de mujeres en la Policía de las Naciones Unidas, y lograr un impulso positivo en este sentido”.

Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, Discurso pronunciado en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, “Consolidación y mantenimiento de la paz: el papel de las Naciones Unidas en situaciones posteriores a un conflicto”, Washington, D. C. 7 de mayo de 2012

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

La resolución 1889 (2009) del Consejo de Seguridad pide al Secretario General que elabore un informe sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz, consciente de que el hecho de omitir los problemas de las mujeres en los procesos de paz puede conducir a la marginación incluso mucho tiempo después de un conflicto. La Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz elaboró este informe en 2010. Esto dio lugar a la creación de un Plan de Acción de siete compromisos sobre la consolidación de la paz sensible al género, que fue adoptado por todas las instituciones de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz. El Plan de Acción de siete compromisos propone realizar cambios prácticos y concretos en las estrategias de mediación, los procesos electorales celebrados después de un conflicto, la planificación después de un conflicto, la financiación para la recuperación, el despliegue de civiles que prestan apoyo técnico, la reforma del sector de la justicia y la seguridad y la recuperación económica. Se prevé que dichas acciones produzcan un efecto catalizador que permita superar algunos de los obstáculos que se oponen a la participación de las mujeres en la consolidación de la paz. Incluyen objetivos concretos, entre ellos, el conseguir aumentar en más de dos veces el gasto de consolidación de la paz asignado por las Naciones Unidas a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres, de modo que alcance como mínimo el 15 por ciento de los fondos para situaciones posteriores a conflictos. Otro de estos objetivos consiste en destinar el 40 por ciento de los puestos de trabajo de programas de empleo temporal a mujeres (p. ej., las iniciativas de Alimentos por Trabajo adoptadas en la fase inmediatamente posterior a un conflicto).

ONU Mujeres fue una de las muchas entidades de las Naciones Unidas que colaboró con la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz en la elaboración del informe mencionado. En concreto, ONU Mujeres contribuyó con un análisis⁴ (incluido y actualizado en este manual) de las asignaciones en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en toda una serie de marcos de planificación y mecanismos de financiación, tales como los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD),

las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y los Fondos Fiduciarios de Socios Múltiples (FFSM). El estudio “Lo que quieren las mujeres: planificación y financiación para una consolidación de la paz sensible al género” reconoce que ha habido una gran falta de coherencia en el análisis y la planificación de las necesidades de las mujeres en situaciones posteriores a conflictos. En ciertos sectores, existe una falta evidente de análisis de las cuestiones de género y de fondos presupuestarios para atender las necesidades de las mujeres, sobre todo en temas de recuperación económica, infraestructuras, seguridad y estado de derecho. Los Fondos Fiduciarios de Donantes Múltiples destinaron de media el 7,1 por ciento de sus presupuestos de 2011 a gastos diseñados para beneficiar específicamente a las mujeres. Aunque supone un incremento del 5,7 por ciento con respecto a 2010, las mujeres siguen recibiendo una asignación muy baja.

La parte del gasto presupuestario asignado a cuestiones de género en situaciones posteriores a un conflicto viene determinado por los instrumentos de análisis y planificación previa que permiten evaluar las necesidades y establecer prioridades. Esta suele ser insuficiente para atender las necesidades de las mujeres. Menos del 3 por ciento de los presupuestos indicativos de las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto o de los planes de acción de lucha contra la pobreza se destinan a suplir las necesidades específicas de las mujeres y niñas. La falta de atención a estas cuestiones podría frenar la recuperación y disminuir los dividendos de la paz disponibles para todas y todos. Los programas de recuperación económica son probablemente uno de los aspectos en donde más evidente resulta la falta de inversión en las mujeres. Los empleos creados en el marco de estos programas suelen estar destinados a hombres jóvenes con la intención de mantenerlos alejados de la actividad relacionada con el conflicto. Sin embargo, las mujeres también necesitan estos puestos de trabajo para poder afrontar las urgentes crisis que amenazan su supervivencia. Esto es especialmente cierto en los hogares que tienen como cabeza de familia a una mujer, cuyo número suele dispararse después

de un conflicto, lo que en ocasiones puede llegar a producirse en hasta el 40 por ciento de los hogares. El documento “Mujeres que trabajan por la recuperación: impacto del empleo femenino sobre el bienestar familiar y comunitario después de un conflicto” analiza por primera vez amplios conjuntos de datos sobre los modelos de mujeres que buscan empleo durante y después de un conflicto. Señala un incremento significativo del número de mujeres que participan en la población activa durante y después de un conflicto, con empleos generalmente mal remunerados y peligrosos. No obstante, a pesar de ganar menos que los hombres, las mujeres contribuyen en mucha mayor medida al bienestar familiar. Estas conclusiones confirman las obtenidas en otros estudios sobre la propensión que tienen las mujeres a dedicar a sus familias un mayor porcentaje de sus ingresos que los hombres. El estudio sugiere que dichos patrones de ingresos y gastos podrían tener un impacto positivo en los niveles de consumo de las comunidades locales, contribuyendo a la estabilidad después del conflicto. Estos resultados, que han de contrastarse con más datos sobre hogares en zonas afectadas por conflictos, proporcionan argumentos convincentes que indican que la inversión en medidas de empleo para las mujeres tiene un impacto significativo sobre la recuperación de las familias y las comunidades, y demuestran que la creación de empleos para las mujeres es una de las inversiones que mejor contribuye a la consolidación de la paz.

Este manual de consulta incluye un nuevo documento de debate, “Género y gobernabilidad después de un conflicto”, que identifica los retos y las oportunidades con que se enfrentan las mujeres a la hora de participar en las reformas de gobernabilidad posteriores a un conflicto. Aborda cuestiones como el proceso electoral, el desarrollo de partidos políticos, la reforma de la administración pública, la descentralización y la prestación de servicios públicos. Considera que privilegiar la contratación de mujeres para la prestación de servicios básicos de primera línea es una de las mejores

inversiones que puedan realizarse después de un conflicto en términos de fomento de la capacidad. Ha quedado demostrado en todo el mundo que, cuando su número es suficiente (al menos 30 por ciento de los efectivos), las mujeres policía, profesoras, trabajadoras sanitarias y otras prestadoras de servicios son más sensibles a las necesidades de las mujeres y niñas que sus homólogos masculinos. Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), es necesario mejorar los servicios a disposición de las mujeres y niñas. Una forma directa de lograr este objetivo es contratar a mujeres como prestadoras de servicios.

En caso de producirse cambios en la gobernabilidad y pautas de financiación posteriores a un conflicto, las mujeres deberían contribuir a categorizar las inversiones según su prioridad así como a controlar y supervisar las asignaciones de fondos. El factor clave inicial que permitirá lograr este hito es la participación directa de las mujeres en las conferencias internacionales de donantes. Estas importantes reuniones internacionales no son un mero instrumento de recaudación de fondos para situaciones posteriores a conflictos, sino que también sirven para crear redes internacionales de solidaridad y apoyo a los esfuerzos de consolidación de la paz. En estos últimos años, ONU Mujeres ha procurado garantizar en todo momento la participación de las mujeres en las conferencias de donantes, no sólo en su calidad de miembros de delegaciones gubernamentales sino también como representantes de la sociedad civil que defienden un conjunto consolidado de prioridades y peticiones de mujeres. En 2011, ONU Mujeres respaldó a las mujeres en su preparación y participación en las conferencias de donantes de República Centroafricana, República de Guinea, Afganistán y Sudán del Sur. Este apartado del manual incluye una nota orientativa redactada a raíz de la Conferencia de Compromiso Internacional con Sudán del Sur, que se celebró en Washington D. C. en diciembre de 2011.

Mujeres de Liberia protestando contra la recurrente violencia de género después de un conflicto ante el Tribunal Supremo nacional, en el Día Internacional de la Mujer.
Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Eric Kanalstein.



“Para muchas mujeres, la paz no instaaura ni seguridad ni justicia. No es más que la continuación de la violencia por otros medios. Para cambiar esta realidad, es necesario identificar y aprovechar los puntos de partida estratégicos que garanticen el acceso de las mujeres a la justicia”.

Lakshmi Puri, Directora Ejecutiva Adjunta de ONU Mujeres
Mesa redonda “Velar por la justicia para las mujeres en países que salen de un conflicto” Nueva York, mayo de 2011.

GÉNERO Y JUSTICIA TRANSICIONAL

En tiempos de guerra y desintegración social, los crímenes contra las mujeres alcanzan mayor frecuencia y nuevos niveles de brutalidad. La garantía de una justicia de género y la adopción de medidas inmediatas para establecer un estado de derecho con igualdad de protección son elementos fundamentales para la consolidación de la paz.

Los últimos veinte años han presenciado una mejora considerable en la creación de marcos jurídicos y normativos para condenar la violencia sexual asociada a conflictos. Sin embargo, la persecución de tales delitos resulta rara vez eficaz; se requiere mucho más para garantizar a las mujeres protección, seguridad y acceso a la justicia por medio de tribunales nacionales e internacionales. Además, sus experiencias del conflicto no se limitan a la violencia sexual sino que incluyen toda clase de abusos socioeconómicos así como efectos diferenciados por cuestiones de género en caso de desapariciones forzadas, torturas, desplazamiento forzado y otros delitos.

Además de los procesos y vías no judiciales, como las comisiones de la verdad y la reconciliación, existen reformas institucionales y mecanismos tradicionales que pueden servir en gran medida para que quede constancia de los hechos e intensificar la rendición de cuentas por los crímenes de guerra cometidos contra las mujeres. Sin ellos, resultará difícil romper los ciclos de violencia y represalias que desestabilizan a las sociedades.

Los documentos de este apartado del manual se centran en los medios que permiten incorporar la perspectiva de género en los mecanismos de justicia transicional. “La justicia transicional: ¿una oportunidad para las mujeres?” es un documento orientativo que esboza los principios generales necesarios para garantizar que dichos mecanismos respondan a las necesidades de las mujeres en materia de justicia, incluido en lo que respecta a su derecho a la verdad, la justicia procesal y la reparación integral, a la vez que protegen su dignidad y seguridad. Los principios

enunciados en este documento se están desarrollando en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), con el fin de proporcionar orientación al conjunto de las Naciones Unidas sobre normas mínimas en los mecanismos de justicia transicional sensibles al género.

La medida de justicia transicional tal vez más importante para las mujeres es sin embargo la que menos se apoya, ejecuta y financia: la reparación. En las políticas y los discursos más recientes e innovadores, se impone cada vez más la necesidad de establecer reparaciones transformadoras y duraderas para las mujeres en el periodo subsiguiente al conflicto. El objetivo que persiguen es poner fin no sólo a las violaciones sino también a las desigualdades subyacentes que hacen a las mujeres vulnerables a la violencia y a sus consecuencias. Sin embargo, no existe ningún programa de reparación integral que cumpla con estos objetivos.

Este manual incluye un nuevo informe analítico que surge de un taller organizado conjuntamente por ONU Mujeres y el PNUD sobre “Reparaciones, desarrollo y género”, celebrado en Kampala (Uganda) en 2010, en el marco de su Programa mundial sobre el acceso de las mujeres a la justicia después de un conflicto. El objetivo del encuentro era examinar los medios a disposición de los profesionales de la justicia y el desarrollo que permiten mejorar los derechos de las víctimas a una reparación integral sensible al género.

Los debates revelaron que si bien los programas de desarrollo no pueden sustituir las obligaciones jurídicas internacionales de un estado de proporcionar reparaciones integrales, los profesionales del desarrollo sí pueden asistir a los gobiernos en el cumplimiento de tales obligaciones así como coordinar programas nacionales de reparación con el fin de mejorar su resultado, sobre todo para las mujeres víctimas y los beneficiarios de dichos programas.

“En la resolución de un conflicto, la participación y experiencia de las mujeres en asuntos de género es una buena base para su participación después de un conflicto. Es necesario contar con una representación tanto numérica como sustantiva y, para ello, a menudo es preciso tomar medidas especiales”.

Michelle Bachelet, declaración ante el Consejo de Seguridad, abril de 2012

CONCLUSIÓN: RENDICIÓN DE CUENTAS PARA APLICAR LA RESOLUCIÓN 1325 (2000)

Hoy en día, la consolidación de la paz debe contar con instituciones que velen por una toma de decisiones inclusiva y pública, el bienestar y la seguridad de las personas, la justicia y el crecimiento económico. Excluir a las mujeres de estos procesos podría socavar las perspectivas de alcanzar una paz duradera. Socava sin duda la capacidad de las mujeres para recuperarse del conflicto y reconstruir sus comunidades. Las mujeres llevan una década reiterando con creciente convicción que tienen mucho que ofrecer y mucho que ganar con su participación en la prevención y consolidación de la paz. Pero la constante exclusión de las mujeres de estos procesos es una prueba de que se necesita más que una simple declaración de intenciones para llevar a la práctica las resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

Lo que el mundo necesita es un liderazgo firme y, en términos de aplicación de políticas, una puesta en práctica coherente de principios no negociables y de procedimientos de participación y prevención de la violencia contra las mujeres. En otras palabras, se requieren

procedimientos operativos estándar a fin de vencer la continua resistencia de mediadores y negociadores a incluir a las mujeres en las conversaciones de paz; la resistencia de los planificadores de la paz después del conflicto a analizar las necesidades de las mujeres y dedicarles los recursos adecuados; la resistencia de los partidos políticos a presentar candidatas; la resistencia de los servicios de seguridad a prevenir la violencia contra las mujeres; así como la resistencia de los órganos del estado de derecho a investigar y perseguir los crímenes cometidos contra las mujeres. Es nuestra obligación atender sus necesidades y permitirles participar en la toma de decisiones. El material incluido en este manual de consulta propone medidas básicas que pueden llegar a convertirse en prácticas habituales en todos los ámbitos de la prevención de conflictos, la negociación de la paz, la evaluación de las necesidades posteriores al conflicto, el proceso electoral, la reforma del sector de la seguridad, el desarme, la desmovilización y la reintegración, la justicia y la gobernabilidad posterior al conflicto.

Notas finales:

- 1 *Las jornadas abiertas se llevaron a cabo en Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Chad, Côte d'Ivoire, Croacia, Chipre, Guinea Bissau, Haití, Iraq, Kosovo (conforme a la resolución 1244 del Consejo de Seguridad), Liberia, Líbano, Kenya, Nepal, Pakistán, República Democrática del Congo, el Sáhara Occidental, Serbia, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Tayikistán/Asia Central, el territorio palestino ocupado, Timor-Leste (4 jornadas a nivel subregional) y Senegal/África Occidental.*
- 2 *Las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración están disponibles en línea en: <http://www.unddr.org/iddrs/>.*
- 3 *El vídeo está disponible en: http://www.unifem.org/campaigns/1325plus10/videos_photos/*
- 4 *UNIFEM, Financing for Gender Equality: Review of UN Modalities for Post Conflict Financing, documento de referencia para el informe del Secretario General sobre Participación de la mujer en la consolidación de la paz (2010).*



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres