

6. Dimensión de género en la construcción de paz

- 71 países sufrieron graves desigualdades de género, destacando particularmente 31 casos, concentrados principalmente en África y Oriente Medio.
- Durante el año 2010 se constató la utilización de la violencia sexual como arma de guerra en contextos de conflicto armado y tensión, destacando por su especial gravedad RD Congo.
- El secretario general de la ONU nombró a Margot Wallström como su representante especial sobre la violencia sexual en los conflictos armados.
- Organizaciones de mujeres impulsaron el Tribunal Internacional sobre Crímenes contra las Mujeres de Myanmar, que sirvió para visibilizar las diferentes formas de violencia que sufren las mujeres en el país.
- 16 países de África Occidental firmaron la Declaración de Dakar por la cual se comprometieron a implementar la resolución 1325, que cumplió su décimo aniversario.
- RD Congo, Rwanda, Sierra Leona, Canadá, Filipinas, Nepal, Bosnia y Herzegovina, Estonia y Francia aprobaron sus planes nacionales de acción para la implementación de la resolución 1325.
- La Asamblea General aprobó la creación de ONU Mujeres, que coordinará las agencias ya existentes dedicadas a la equidad de género y la defensa de los derechos de las mujeres.

En el presente capítulo se analizan las diversas iniciativas que desde el ámbito de Naciones Unidas y diferentes organizaciones y movimientos internacionales se están llevando a cabo en lo que respecta a la construcción de la paz desde una perspectiva de género.¹ Esta perspectiva de género permite visibilizar cuáles son los impactos diferenciados de los conflictos armados sobre las mujeres y sobre los hombres, pero también en qué medida y de qué manera participan unas y otros en la construcción de paz y cuáles son las aportaciones que las mujeres están haciendo a esta construcción. El capítulo está estructurado en tres bloques principales: el primero hace una evaluación de la situación mundial en lo que respecta a las desigualdades de género mediante el análisis del Índice de Equidad de Género, en segundo lugar se analiza la dimensión de género en el impacto de los conflictos armados y tensiones, mientras que el último apartado está dedicado a la construcción de la paz desde una perspectiva de género. Al principio del capítulo se adjunta un mapa en el que aparecen señalados aquellos países con graves desigualdades de género según el Índice de Equidad de Género.

6.1. Desigualdades de género

El **Índice de Equidad de Género (IEG)**² (indicador n.º 9 y n.º 10)³ mide la equidad de género a partir de tres dimensiones: educación (alfabetización y matriculación en todos los niveles educativos), actividad económica (ingresos y tasas de actividad) y empoderamiento (participación en cargos electos y técnicos). La importancia de este indicador radica en que se trata de uno de los pocos que no se limita simplemente a desagregar la información por sexos, sino a analizar esta información a partir de las relaciones de desigualdad que se establecen entre hombres y mujeres. Es decir, se trata de un indicador sensible al género.⁴

1. El género es la categoría analítica que pone de manifiesto que las desigualdades entre hombres y mujeres son un producto social y no un resultado de la naturaleza, evidenciando su construcción social y cultural para distinguirlas de las diferencias biológicas de los sexos. El género pretende dar visibilidad a la construcción social de la diferencia sexual y a la división sexual del trabajo y el poder. La perspectiva de género busca evidenciar que las diferencias entre hombres y mujeres son una construcción social producto de las relaciones de poder desiguales que se han establecido históricamente en el sistema patriarcal. El género como categoría de análisis tiene el objetivo de demostrar la naturaleza histórica y situada de las diferencias sexuales.
2. Control Ciudadano. *Índice de equidad de género 2009*. Montevideo: Social Watch, 2009. <<http://www.socialwatch.org/es>>
3. Véase el anexo 1 (Tabla de países e indicadores y descripción de los indicadores).
4. Mientras que las estadísticas desagregadas por sexo proporcionan información factual sobre la situación de la mujer, un indicador sensible al género proporciona evidencia directa del estatus de la mujer respecto a un determinado estándar o a un grupo de referencia, en este caso los hombres. Schmeidl, Susan y Eugenia Piza-Lopez. *Gender and Conflict Early Warning: A Framework for Action*. International Alert, 2002. <<http://www.international-alert.org/publications/pub.php?p=80>>

Tabla 6.1. Países con graves desigualdades de género

Países con un IEG entre 50 y 60¹

Albania ²	Ghana	Nicaragua
<i>Angola</i> ³	Guatemala	San Vicente y las Granadinas
Argelia	Guyana	
<i>Armenia</i>	<i>Indonesia</i>	<i>Senegal</i>
<i>Azerbaiján</i>	<i>Irán</i>	<i>Siria</i>
<i>Bangladesh</i>	<i>Japón</i>	<i>Sri Lanka</i>
Burkina Faso	<i>Kenya</i>	Suriname
Cabo Verde	<i>Lao, RPD</i>	<i>Tayikistán</i>
Camerún	Malasia	<i>Túnez</i>
<i>Corea, Rep.</i>	Malí	<i>Uzbekistán</i>
Emiratos Árabes Unidos	Malta	Vanuatu
Etiopía	Mauricio	Zambia
Gabón	<i>Mauritania</i>	<i>Zimbabwe</i>
Gambia	<i>Nepal</i>	

Países con un IEG inferior a 50

<i>Arabia Saudita</i>	India	República Centroafricana
Bahrein	Islas Salomón	Samoa
Benín	Jordania	Santo Tomé y Príncipe
Chad	Kuwait	Sudán
<i>Congo, Rep.</i>	<i>Líbano</i>	<i>Swazilandia</i>
<i>Côte d'Ivoire</i>	<i>Marruecos</i>	Togo
<i>Djibouti</i>	Nigeria	Turquía
<i>Egipto</i>	Omán	Yemen
<i>Eritrea</i>	Pakistán	
<i>Guinea-Bissau</i>	Qatar	
<i>Guinea Ecuatorial</i>		

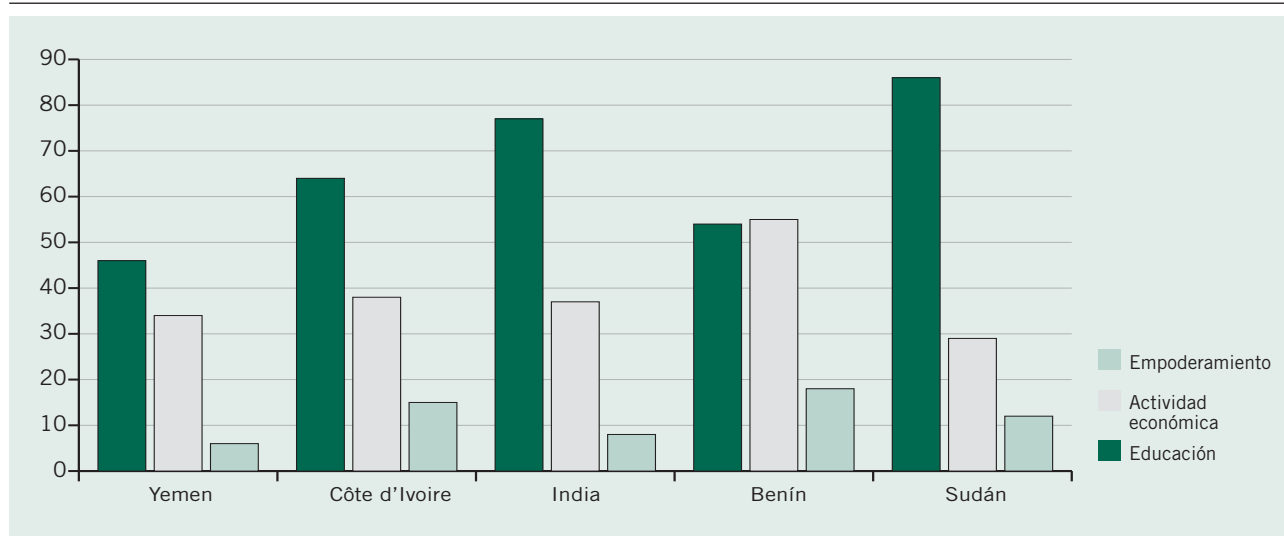
1. El IEG establece un valor máximo de 100 que indicaría una situación de equidad plena. Se ha tomado como referencia el número 60 puesto que éste es el promedio mundial.
2. Los países aparecen clasificados por orden alfabético.
3. En **negrita** se señalan los países con uno o más conflictos armados activos y en *cursiva* los países con una o más tensiones activas durante 2010.

Fuente: Elaboración propia a partir del IEG 2009.

Aunque el IEG no aborda todas las facetas de la equidad de género, sí permite señalar que **la situación de las mujeres fue grave en 71 países en 2009, siendo especialmente grave la situación en 31 casos, concentrados principalmente en África y Oriente Medio.**⁵ Dicha cifra aumentó con respecto a los 67 que se contabilizaron en 2008. Cabe añadir que de acuerdo con los datos recopilados en este indicador **ningún país del mundo ha alcanzado la plena equidad** en materia de género, puesto que el país con un IEG más elevado (Suecia), alcanzó un valor de 88 en una escala en la que el número 100 representaría la igualdad total entre hombres y mujeres en las tres dimensiones apuntadas. Como ya sucediera en años anteriores, los avances se han registrado sobre todo en los ámbitos de educación y actividad económica –sin que ningún país haya alcanzado la equidad plena en ninguno de los ámbitos por separado–, pero en lo que respecta al empoderamiento se han registrado retrocesos a nivel global. De este modo, mientras a nivel educativo un 70% de los países ha registrado valores superiores al 90%, respecto al empoderamiento, menos de un 8% de los países obtiene valores superiores al 60% en esta dimensión.

El análisis que se obtiene cruzando los datos de este indicador con el de los países que se encuentran en situación de conflicto armado revela que diez de los países en los que se da esta situación de gravedad en términos de equidad de género atravesaban uno o varios conflictos armados en 2010. Es necesario puntualizar que para seis de los países en los que hay uno o más conflictos armados no hay datos sobre equidad de género –Afganistán, Iraq, Myanmar, Palestina, RD Congo y Somalia. Esto implica que 15 de los 30 conflictos armados activos al finalizar 2010 se dieron en países donde existían graves desigualdades de género y que seis de estos conflictos tenían lugar en países sobre los que no hay datos disponibles al respecto. Así, alrededor del

Gráfico 6.1. Países con peor IEG



Fuente: Elaboración propia a partir del IEG 2009.

5. Esta clasificación es responsabilidad de la autora de este estudio, no de Control Ciudadano, y considera una situación grave en términos de equidad de género todos los países que presentan cifras iguales o inferiores al 60%.

50% de los conflictos armados para los que existían datos sobre equidad de género tuvieron lugar en contextos con graves desigualdades de género. Sólo en seis países en los que existía uno o más conflictos armados, las cifras de equidad de género no entraban dentro de los umbrales de gravedad establecidos en este informe –Colombia, Filipinas, Israel, Rusia, Tailandia y Uganda. Esta realidad sería coincidente con las tesis que defienden algunas autoras que apuntan a que la inequidad de género en un país eleva las probabilidades de que éste experimente un conflicto armado de carácter interno.⁶ Además, en 38 de los países con graves desigualdades había una o más situaciones de tensión. Esto significa que al menos 47 de las 83 tensiones activas durante el año 2010 transcurrieron en países en los que existían graves desigualdades de género, lo que supone un 57% de las tensiones para las que existían datos.⁷

Otro hecho que se desprende del análisis del IEG 2009 es que los países más desiguales desde el punto de vista del género son los que menos avances registraron en comparación con años anteriores, lo cual contribuyó a ensanchar la brecha entre los países más y menos equitativos. En total, 45 países de los cuales se dispone de datos retrocedieron en su IEG con respecto a los valores de 2004.⁸ Entre ellos, cinco países atravesaban conflictos armados y 22 albergaban contextos de tensión en 2010.

Tabla 6.2. Países que han retrocedido en su IEG con respecto al año 2004

Albania ¹	Eslovaquia	Qatar
<i>Angola</i> ²	Eslovenia	R. Centrafricana
<i>Azerbaiján</i>	Gabón	Rep. Checa
Bahrein	Gambia	Rusia
<i>Bangladesh</i>	<i>Georgia</i>	<i>Senegal</i>
Benín	Ghana	<i>Sri Lanka</i>
Botswana	<i>Indonesia</i>	Sudán
Camerún	Jamaica	Suiza
Canadá	<i>Kenya</i>	Suriname
<i>Corea, Rep.</i>	Malasia	<i>Swazilandia</i>
<i>Côte d'Ivoire</i>	Maldivas	<i>Tayikistán</i>
Dinamarca	<i>Marruecos</i>	Túnez
<i>EEUU</i>	Nicaragua	Turquía
<i>Egipto</i>	Nigeria	<i>Uzbekistán</i>
<i>Eritrea</i>	Polonia	<i>Zimbabwe</i>

1. Los países aparecen clasificados por orden alfabético.

2. En **negrita** se señalan los países con uno o más conflictos armados activos y en *cursiva* los países con una o más tensiones activas durante 2010.

Fuente: Elaboración propia a partir del IEG 2009.

6.2. El impacto de la violencia y los conflictos desde una perspectiva de género

En este apartado se aborda la dimensión de género en el ciclo del conflicto, en especial en referencia a la violencia contra las mujeres. Los conflictos armados son

fenómenos con una importante dimensión de género. En primer lugar, mediante el análisis de género se desmonta la tradicional visión de los conflictos armados como realidades neutras y se pone en cuestión el hecho de que la génesis de los conflictos armados sea independiente de las estructuras de poder en términos de género que se dan en una determinada sociedad. En segundo lugar, desde esta perspectiva también se plantean serias dudas a las afirmaciones que pretenden homogeneizar las consecuencias de los conflictos sin tener en cuenta la dimensión y las desigualdades de género.

a) Violencia sexual como arma de guerra

La violencia sexual es un arma de guerra ampliamente extendida en la práctica totalidad de los conflictos armados que transcurren en la actualidad y su utilización encierra la intención de causar un impacto en el tejido social de las comunidades que se ven afectadas por este crimen de guerra, además de un daño no fácilmente reparable en las mujeres que la sufren. Especialmente desde el año 2008, la violencia sexual ha pasado a ser un tema clave en la agenda internacional sobre la dimensión de género en los conflictos armados, tras la aprobación de la resolución 1820 del Consejo de Seguridad de la ONU. A lo largo del año 2010 se produjeron numerosas denuncias sobre la utilización de la violencia sexual en contexto de conflicto armado o tensión social y política, destacando por su gravedad RD Congo. También cabe destacar la escalada de violencia ocurrida en Kirguistán, donde se registraron numerosos casos de violencia sexual.

En el continente africano, RD Congo siguió encabezando la lista de países donde la violencia sexual adquirió niveles endémicos. Naciones Unidas señaló que **303 mujeres habían sido víctimas de la violencia sexual en la provincia de Kivu Norte durante varios ataques perpetrados entre el 30 de julio y el 2 de agosto por insurgentes pertenecientes a las FDLR rwandesas**, con la colaboración de la milicia local Mai-Mai Cheka. La denuncia de lo sucedido en verano fue efectuada por la ONG International Medical Corps, pero numerosos indicios apuntan a que Naciones Unidas tenía constancia de la presencia de fuerzas rebeldes en la zona. La MONUSCO recibió numerosas críticas por su incapacidad para proteger a las víctimas de estos ataques a pesar de su conocimiento de la presencia de insurgentes en la zona. El secretario general adjunto de la ONU para el mantenimiento de la paz, Atul Khare, encargado de investigar lo sucedido, compareció junto a la representante especial del secretario general de la ONU para la violencia sexual en los conflictos armados, Margot Wallström, reconociendo los fallos cometidos por Naciones Unidas y recomendando la imposición de sanciones a los líderes de las FDLR. Wallström señaló que no se trató de ataques aislados, sino que formaban parte de un plan sistemático de violaciones y saqueos. La misma Wallström fue quien a mediados de octubre trasladó al Consejo de Seguridad la información, confirmada por la MONUSCO,

6. Caprioli, Mary. "Gender equality and state aggression: the impact of domestic gender equality on state first use of force". *International Interactions*, vol. 29, n.º 3, pp. 195-214, julio – septiembre. Nueva York/ Oxford: Routledge, 2003.

7. Este porcentaje sólo tiene en cuenta los países incluidos en el índice de Control Ciudadano.

8. Control Ciudadano toma como referencia para medir el avance y retroceso del IEG el año 2004.

de que las mujeres que habían sufrido abusos sexuales por parte de la insurgencia en verano podrían haber sido víctimas de nuevos abusos, esta vez por parte del Ejército (FARDC), lo cual calificó de inaceptable. Wallström pidió ante el Consejo de Seguridad más recursos para la MONUSCO para que pueda desarrollar efectivamente su mandato y proteger a la población civil.

Cabe destacar la información publicada por el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA), constatando que **durante el año 2009 al menos 8.000 mujeres fueron víctimas de la violencia sexual en el marco del conflicto armado en RD Congo.**⁹ UNFPA señaló que los principales responsables de las violaciones fueron los integrantes del grupo armado rwandés FDLR, aunque miembros de las Fuerzas Armadas congoleesas también estuvieron detrás de la violencia sexual en las provincias de Kivu Norte y Sur. Además, tanto Naciones Unidas como la organización estadounidense Enough Project denunciaron que las Fuerzas Armadas congoleesas eran también responsables del clima de violencia sexual generalizado en el país. El informe señaló que la impunidad y la posición subordinada social y legal de las mujeres han favorecido un clima de aceptación y tolerancia generalizada de la violencia contra las mujeres en las áreas crecientemente militarizadas del país.

También en relación a RD Congo, Naciones Unidas investigó las denuncias por parte de ONG locales que aseguraron que cientos de personas expulsadas de Angola hacia este país habrían sido objeto de violencia sexual, incluidas violaciones. Alrededor de 6.620 personas –la mayoría de origen congolés– se instalaron en dos áreas de Kasai Occidental entre septiembre y octubre, y otras 322 lo hicieron en el área de Tembo, tras ser expulsadas por el país vecino. Según OCHA, los resultados de una evaluación humanitaria en Tembo confirmaron que 99 mujeres y 15 hombres habían sido víctimas de violencia sexual. **Un informe preliminar elaborado por trabajadores humanitarios aseguró que entre las personas desplazadas a Kasai Occidental, más de 600 alegaron haber sufrido violencia sexual.** Wallström instó a los Gobiernos de Angola y RD Congo a investigar los hechos, que también están siendo analizados por Naciones Unidas.

En **Zimbabue**, la organización AIDS-Free World presentó el informe *Electing to Rape: Sexual Terror in Mugabe's Zimbabwe*, en el que documenta **la campaña de violencia sexual sistemática y organizada contra mujeres seguidoras del partido opositor MDC durante las elecciones de 2008.**¹⁰ El informe señaló que todas las mujeres que prestaron su testimonio para la investigación eran simpatizantes del MDC y todos los perpetradores eran claramente identificables como miembros de la milicia integrada por jóvenes del ZANU-PF (partido del presidente, Robert Mugabe) o veteranos de guerra. Muchas de las mujeres fueron forzadas a presenciar la tortura

y/o asesinato de familiares o esposos y varias de ellas fueron contagiadas del VIH/SIDA. Aunque la campaña de violencia sexual se inició en el 2007, la mayoría de las violaciones tuvieron lugar entre los meses de marzo y junio de 2008 y se produjeron tanto en los hogares de las víctimas como en campamentos de las milicias del ZANU-PF. En el informe se recogen 380 casos de violaciones, pero se estima que la cifra es mucho más elevada ante el temor de numerosas víctimas a denunciar lo sucedido o prestar su testimonio para una investigación. AIDS-Free World presentará un dossier legal ante la Corte Penal Internacional (CPI) para que la fiscalía pueda abrir una investigación al respecto.

En el continente asiático, en el transcurso de los enfrentamientos comunitarios que tuvieron lugar en Kirguistán durante el mes de junio, se constataron numerosos episodios de violencia sexual.¹¹ Las mujeres uzbekas fueron las principales víctimas de esta violencia, aunque no se dispone de cifras sobre la magnitud de lo ocurrido. Además de la violencia sexual, algunos medios de comunicación señalaron que el 90% de la población desplazada como consecuencia de esta violencia eran mujeres y menores.¹² Además, las mujeres desplazadas habrían sido sometidas a diferentes tipos de abusos, como el pago de elevadas cantidades de dinero a personal militar para ser trasladadas a las zonas fronterizas, y algunas incluso habrían sido retenidas para solicitar el pago de rescates a sus familiares a cambio de su puesta en libertad. También se difundieron informaciones relativas al uso de mujeres de avanzada edad como escudos humanos para proteger de agresiones al presidente saliente. Tras el fin del régimen soviético, la situación de las mujeres en el país, en especial en lo que respecta a su participación en la vida pública y política, ha sufrido un deterioro. Como respuesta a la violencia sexual durante los enfrentamientos de junio UNIFEM emitió un llamamiento por valor de 670.000 dólares para prestar asistencia psicológica y apoyo a las supervivientes de esta violencia. La agencia estableció un plan de respuesta en coordinación con diferentes organizaciones de mujeres, mediante la puesta en marcha de centros de acogida y la prestación de diferentes tipos de ayuda, tanto psicológica como de carácter humanitario.

b) Respuesta local e internacional frente a la violencia sexual como arma de guerra

Como respuesta a la violencia sexual como arma de guerra se produjeron diferentes iniciativas tanto de la sociedad civil como de instancias gubernamentales o de Naciones Unidas. **En el ámbito internacional, el secretario general de la ONU nombró a Margot Wallström como su representante especial para la violencia sexual en los conflictos armados,** de acuerdo con lo establecido por la resolución 1820. La nueva representante, que anteriormente había desempeñado los cargos de vicepresidenta

9. Véase el capítulo 1 (Conflictos armados).

10. AIDS-Free World. *Electing to Rape: Sexual Terror in Mugabe's Zimbabwe*. Nueva York: AIDS-Free World, diciembre de 2009. <<http://www.aids-free-world.org/images/stories/Zimbabwe/zim%20grid%20screenversionfinal.pdf>>

11. Véase el capítulo 2 (Tensiones).

12. Levy, Clifford J. "Ethnic Uzbeks Find Calm but Fear for Those Still Behind". *The New York Times*, 21 de junio de 2010. <<http://www.nytimes.com/2010/06/22/world/asia/22uzbek.html>>

Cuadro 6.1. El efecto de la violencia de género sobre niños y hombres en contextos de conflicto armado

El último informe de la UNFPA sobre el *Estado de la Población Mundial 2010*¹³ hace hincapié en los efectos que tiene la violencia de género en los hombres y niños en contextos de conflicto armado. El estudio, titulado *En tiempos de crisis las relaciones entre los géneros cambian continuamente*, considera que no se presta suficiente atención a nivel internacional al efecto específico que este tipo de violencia tiene, también, sobre hombres y niños, y remarca que la mayoría de participantes en la lucha mundial contra la violencia de género coinciden en que es un factor clave al que se debe dar mayor visibilidad.

La violencia de género en contextos de conflicto puede afectar a hombres y niños de múltiples formas. Una de ellas es la violencia directa por cuestiones de género. Un ejemplo claro se produjo durante la guerra en Bosnia y Herzegovina, en la década de los noventa, con la masacre de Srebrenica que tuvo lugar en julio de 1995, en la cual murieron alrededor de 8.000 hombres y niños a causa del ataque perpetrado por unidades del Ejército de la República Srpska. Este asesinato masivo, según la UNFPA, nunca se tradujo en campañas sostenidas para eliminar la violencia contra los hombres y los niños.

En Liberia se estima que al menos un 30% de los hombres han sido objeto de abusos sexuales durante los años de inestabilidad política y de guerra civil en el país. La Universidad de Makerere ha recopilado numerosos testimonios de refugiados en Uganda procedentes mayoritariamente de RD Congo, que explican la violencia específica que han sufrido los hombres y niños en este conflicto, entre los cuales destacan los abusos sexuales como tipo de violencia extendida contra este grupo de población.

Más allá de la violencia directa, la UNFPA hace hincapié en las consecuencias psicológicas que sufren hombres y niños de forma diferenciada, cuando se les obliga a presenciar las agresiones y violaciones sexuales contra miembros de su propia familia (mujeres, hijas, madres, hermanas) con la intención de degradarlos psicológicamente.

Según remarca el estudio, el efecto de la violencia de género en contextos de conflicto armado sobre los hombres y niños se ve agravada por esta invisibilidad, que ha tenido como consecuencia la práctica inexistencia de campañas internacionales de sensibilización. A su vez se ha traducido en una falta de actuaciones específicas para combatir las secuelas de esta violencia de género. Según la UNFPA, a ello se suma el hecho de que los hombres, por lo general, se muestran mucho más reacios a recibir ayuda externa, en comparación con las mujeres. Las frustraciones y los traumas psicológicos causados por los contextos de conflicto contribuyen –junto con otros factores como la pérdida del hogar, la falta de trabajo o el desplazamiento forzado– a crear nuevas problemáticas, como el alcoholismo y un aumento de la violencia doméstica. En este sentido, el informe insiste en la importancia de dar una mayor visibilidad a la problemática de hombres y niños cuando se analizan las consecuencias de los conflictos desde una perspectiva de género, como un factor clave de cara a conseguir una solución duradera al conflicto.

de la Comisión Europea y comisaria de Relaciones Institucionales y Estrategia de Comunicación de la UE, destacó que buscará una acción más efectiva y coherente para poner fin a la violencia sexual, señalando que no se trata de un tema de interés sólo para las mujeres, sino de una cuestión de derechos humanos. Además, Wallström apuntó a la necesidad de que la comunidad internacional lleve a cabo más acciones para prevenir la violencia, proteger a los individuos, castigar a los perpetradores y reparar a las víctimas.

En lo que respecta a la acción de la **Corte Penal Internacional (CPI)** contra la violencia sexual en contextos de conflicto armado, la organización Women's Initiatives for Gender organizó un **Tribunal de Mujeres** durante la **celebración en Uganda de la Primera Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la CPI**. El objetivo de este tribunal era el de dar visibilidad a los daños que las mujeres y las niñas sufren durante los conflictos armados, así como mostrar que los crímenes contra las mujeres son investigados y perseguidos en menor medida que otros crímenes de guerra. Las sesiones del Tribunal de Mujeres, que se centraron en aspectos como el impacto del Estatuto de Roma en las víctimas y las comunidades afectadas, entre otros asuntos, estuvieron presididas por expertas internacionales, como la premio Nobel de la Paz Wangari Maathai o Elisabeth Rehn, presidenta del consejo de dirección del Fondo para las Ví-

timas de la CPI. La Corte también **inició el juicio al ex líder de RD Congo Jean-Pierre Bemba Gombo**, acusado de crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra cometidos en R. Centroafricana entre 2002 y 2003, donde el acusado utilizó al Ejército como arma de violencia sexual, pillaje y asesinato masivo de civiles. Este juicio es el primero de la CPI en el cual las acusaciones de violación sobrepasan de largo el número de asesinatos. Según Wallström, este es un signo de que la violencia sexual empieza a ser tratada acorde con el modo en el que las mujeres lo han venido sufriendo en éste y otros muchos conflictos, como una táctica de guerra.

En el **ámbito local**, destacaron numerosas iniciativas en el **continente africano**. En **Liberia, el tribunal especializado en violencia sexual y violencia por motivos de género** atendió en el curso de un año seis casos que se admitieron a trámite. La jueza que preside el tribunal, Evelina Quaqua, aseguró que tras el fin de la guerra civil y la restauración del gobierno democrático ha tenido lugar un aumento en el número de personas dispuestas a denunciar violaciones sexuales y otros crímenes por motivos de género, debido principalmente a que ahora tienen más conciencia de sus derechos. La organización no gubernamental liberiana Touching Humanity in Need of Kindness (THINK), que proporciona asistencia psicosocial a las mujeres y a las niñas que han sufrido abusos sexuales durante la guerra, considera que la denuncia

13. United Nations Populations Fund. *Estado de la Población Mundial 2010*. Nueva York: UNFPA 2010. <<http://www.unfpa.org/swp/2010/web/es/index.shtml>>

ante la Policía o los tribunales de los delitos sexuales causa una gran conmoción entre la población y contribuye poco a poco a erosionar la impunidad generalizada ante este fenómeno.

Organizaciones de mujeres de seis países africanos –**Sudán, Zimbabwe, Rwanda, Burundi, Liberia y Guinea**– bajo el paraguas de Gender is My Agenda (GIMAC) **demandaron que se investigara el incremento de la violencia sexual contra las mujeres** que estaba teniendo lugar en la región sudanesa de **Darfur**. Las representantes de más de 40 ONG africanas llevaron a cabo esta petición durante la celebración de la cumbre de la UA en Uganda en julio.

Varias organizaciones de la sociedad civil de **Kenya** destacaron la necesidad de que los **casos de violencia sexual acontecidos durante la crisis política que se produjo en el país tras las elecciones de diciembre de 2007 sean llevados ante los tribunales**, constatando que por el momento no ha existido la voluntad política de investigar estos crímenes. A pesar de que instituciones sanitarias confirmaron centenares de casos de violencia sexual durante el periodo de fuerte tensión política, la Comisión de Investigación sobre lo sucedido apenas ha recogido evidencias sobre esta violencia. Durante los días que siguieron a la celebración de las elecciones del 27 de diciembre de 2007 en Kenya se produjo una escalada de la violencia que ocasionó al menos 1.500 víctimas mortales y miles de personas tuvieron que desplazarse de manera forzada. Centenares de mujeres fueron víctimas de esta violencia, circunstancias que están siendo documentadas por varias organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de que las víctimas puedan recibir justicia y los culpables sean castigados. Sólo en el Nairobi Women's Hospital se atendieron a 650 mujeres que sufrieron violencia sexual, una cifra que triplica aproximadamente el número de personas habitualmente atendidas por esta violencia. No obstante, las mujeres no fueron las únicas víctimas de la violencia sexual, puesto que hombres y niños también fueron sometidos a prácticas como la circuncisión forzada y la castración.

En el **continente americano**, destacaron las iniciativas locales en **Guatemala**, donde 14 años después del fin del conflicto armado que enfrentó al Gobierno con la guerrilla de la URNG, se celebró el **Tribunal Internacional de Conciencia contra la violencia sexual hacia las mujeres durante el conflicto armado interno**, que fue promovido por diferentes organizaciones de mujeres y de la sociedad civil y que contó con el apoyo de distintas agencias de Naciones Unidas. Varias mujeres indígenas, que fueron las principales víctimas de la violencia sexual durante el transcurso del conflicto armado, presentaron su testimonio. Más de una década después de que se alcanzaran los acuerdos de paz, la mayoría de los crímenes de violencia sexual siguen impunes y, en paralelo, se ha producido un incremento de la violencia contra las mujeres en el país.

Organizaciones de mujeres de Sudán, Zimbabwe, Rwanda, Burundi, Liberia y Guinea denunciaron un incremento de la violencia sexual en Darfur

Desde el año 2000 casi, 4.000 mujeres han sido asesinadas, la mayoría en edades comprendidas entre los 13 y los 36 años. El Tribunal señaló que la violencia sexual durante el conflicto armado interno se cometió en paralelo a otros delitos como el de genocidio y que los actos directamente imputables al Estado fueron realizados por funcionarios o empleados públicos y agencias estatales de fuerzas de seguridad y militares. Además, constató que ningún jefe, oficial o mando medio del Ejército o de las fuerzas de seguridad del Estado había sido procesado ni condenado por estas violaciones de los derechos humanos, lo que refuerza la percepción de que en su mayoría las violaciones cometidas fueron el resultado de una política de orden institucional, que aseguró una impunidad que perdura. El Tribunal reconoció que, aunque la violencia sexual no fue empleada como

arma de guerra por parte de los grupos armados insurgentes, la misma fue perpetrada por miembros de estos grupos aprovechando el contexto de guerra. La falta de respuesta por parte del Estado, al no investigar ni castigar estos actos, ha garantizado la impunidad y la permisividad social hacia la violencia contra las mujeres. Por todo ello, el Tribunal exigió que se investigaran y se persiguieran estos hechos vinculados al conflicto armado y se llevara a cabo un proceso de reparación de las víctimas.

c) Violencia de género en contextos de tensión o conflicto armado

A lo largo de 2010 destacaron los casos de violencia de género en contextos de tensión y conflicto armado en países como Haití, donde éstos se multiplicaron a raíz de la crisis humanitaria que vivió el país a causa del terremoto que tuvo lugar en enero; y en países como Afganistán, Pakistán e Iraq, donde esta violencia de género siguió perpetuándose.

En el **continente americano**, en **Haití**, tras el terremoto que devastó el país en enero de 2010 –y que provocó la muerte de 230.000 personas y dejó sin hogar a otro millón y medio–¹⁴ se constató un grave **aumento de la violencia sexual contra las mujeres, especialmente contra aquellas que como consecuencia del seísmo residían en los campos de acogida**. Hasta enero de 2011, diversas asociaciones locales de mujeres habían denunciado 640 casos de abusos sexuales desde el terremoto, y 718 casos de violencia de género entre enero y junio del mismo año.¹⁵ Según la UNFPA, la tasa anual de embarazos en la zona metropolitana de Puerto Príncipe aumentó del 4% al 12%, y según esta organización en un 1% de estos casos se dio violencia sexual en el momento de la concepción.¹⁶ La violencia sexual se vio exacerbada por la crisis de seguridad que sufrió el país tras el terremoto, así como por la falta de capacidad gubernamental y la inacción frente a esta violencia. Las condiciones de vida en estos campamentos también favorecieron la violencia sexual: falta de iluminación, de instalaciones sanitarias

14. Véase el capítulo 4 (Crisis humanitarias).

15. Davis, Lisa, et al. *Our Bodies Are Still Trembling: Haitian Women's Fight Against Rape*. Boston: Institute for Justice & Democracy in Haiti y Bureau des Advocats Internationaux, julio de 2010. <<http://ijdh.org/wordpress/wp-content/uploads/2010/07/Haiti-GBV-Report-Final-Compressed.pdf>>

16. Primera, Maye. "Los embarazos se disparan en Haití". *El País*, 24 de noviembre de 2010. <http://www.elpais.com/articulo/internacional/embarazos/disparan/Haiti/elpepiint/20101124elpepiint_12/Tes>

privadas y de tiendas, así como el hecho de que apenas haya patrullas policiales en estos emplazamientos.

En **Asia**, tanto en Afganistán como en el noroeste de Pakistán destacó la destrucción de centenares de escuelas, principalmente femeninas. **En Afganistán, cientos de centros educativos han sido atacadas en diversas provincias del país a lo largo de los últimos años.** Durante el 2010 al menos 60 colegios fueron destruidos y los casos de ataques con ácido a las niñas que asistían a clase fueron habituales en el sur, y también en menor medida en Kabul, según aseguró un portavoz del Ministerio de Educación afgano. También se produjeron diversos casos de envenenamiento a lo largo del año en distintas escuelas femeninas provocados por gases tóxicos, que no causaron víctimas mortales.¹⁷ La organización no gubernamental CARE documentó, entre el periodo de 2006 a 2008, un total de 1.153 ataques o amenazas dirigidos al sector educativo, experimentando en 2008 un incremento sustancial que llegó a triplicar las cifras de los años anteriores, con 670 ataques en un año.¹⁸ Aunque, según el estudio, los ataques provienen de diferentes grupos, entre ellos grupos criminales, y han sido lanzados tanto contra escuelas femeninas como masculinas, la mayoría han sido perpetrados por los talibanes y han afectado en mayor medida a las niñas –el 28% de los ataques fueron perpetrados contra escuelas de niños, el 32% contra escuelas mixtas y el 40% contra escuelas femeninas. Los ataques no sólo se limitan a la destrucción de las escuelas sino que también se producen amenazas contra las familias, agresiones contra profesoras e incluso ataques directos contra las niñas cuando se dirigen a la escuela.

En Pakistán, grupos talibanes han destruido más de 250 escuelas en los últimos dos años –más de 100 en

Los ataques contra niñas y maestras se perpetuaron en Afganistán y noroeste de Pakistán, donde los talibanes han destruido centenares de escuelas en los últimos años

Bajaur, 86 en Khyber y 59 en Mohmand– y matado a dos profesoras en Bajaur, en un claro intento, según consideran diversos medios de comunicación, de impedir que las niñas vayan a la escuela, y a la vez presionar a los niños para que acudan a los seminarios impartidos por los mismos grupos talibanes.

En **Oriente Medio**, también se siguió perpetuando la violencia y la inequidad de género en **Iraq**. El último informe de la Unidad de Información y Análisis de la ONU (IAU, por sus siglas en inglés) puso de manifiesto la progresiva pérdida de derechos de las mujeres desde la invasión y el inicio de la guerra en 2003. Según recogió el informe *Iraq: No country for women*,¹⁹ la relativamente alta representación de las mujeres en el Parlamento, con un 25% de los asientos reservados,

contrasta con la persistencia de la violencia doméstica y de la obligación para muchas mujeres de casarse a edades tempranas. **Una de cada cinco mujeres de entre 15 y 49 años es víctima de agresiones físicas por parte de su marido.** Además, la participación de las mujeres en la vida pública ha caído en picado desde 2003. Antes de la invasión, el 40% de los trabajadores del sector público eran mujeres, representando casi el 100% de algunos sectores como la educación. Sin embargo, el contexto bélico en el que está sumido Iraq desde que las tropas estadounidenses y sus aliados invadieron el país en 2003 ha derivado en un auge del fundamentalismo islámico, impuesto por milicias, grupos armados privados y por el mismo Gobierno que se muestra favorable a que las mujeres permanezcan en sus casas y no trabajen. A esto se suma el colapso del sector público, que ha limitado el acceso de las mujeres y niñas a la educación y a la sanidad, acompañado de un sistema judicial ineficiente que ha contribuido a crear una atmósfera de impunidad generalizada en todo el país.

Cuadro 6.2. Las mujeres como agentes de violencia en los conflictos

La creciente participación de las mujeres en atentados suicidas ha elevado el interés por las razones y el papel de las mujeres que participan activamente en el ejercicio de la violencia no convencional en los conflictos armados, tanto por parte de los medios de comunicación como del ámbito académico. Los atentados en el metro de Moscú en marzo de 2010 ejecutados por dos mujeres o la muerte de dos soldados estadounidenses en Afganistán en el mes de junio como consecuencia del atentado suicida perpetrado por una mujer son algunos de los ejemplos más recientes, pero los conflictos armados de Iraq, Palestina o Sri Lanka han sido otros escenarios en los que mujeres han llevado a cabo este tipo de acciones armadas. El ejercicio de la violencia por parte de mujeres ha sido analizado, sin embargo, desde perspectivas parciales y reduccionistas que una vez más han reproducido sesgos patriarcales. Por otra parte, si bien los atentados suicidas han recibido una particular atención por parte de los medios de comunicación por su espectacularidad, es necesario recordar que las mujeres han participado en los grupos armados de oposición de múltiples maneras, ejerciendo tareas y responsabilidades muy diferentes, tanto en el combate, como en las labores de inteligencia o de apoyo logístico.

En el análisis de la violencia ejercida por las mujeres en los conflictos armados han prevalecido una serie de presupuestos que es necesario desentrañar. En primer lugar, al hablar de las causas y motivaciones de las mujeres combatientes se alude con enorme frecuencia a cuestiones de índole personal.²⁰ Así, las cuestiones ideológicas pasan a un segundo plano, y la ejecución

17. Nordland, Rod. "Gas Sickened Girls in Afghan Schools". *The New York Times*, 31 de agosto de 2010. <http://www.nytimes.com/2010/09/01/world/asia/01gasattack.html?_r=1>

18. Glad, Marit. *Knowledge on Fire: Attacks on Education in Afghanistan*. Atlanta: CARE, noviembre 2009. <http://www.care.org/newsroom/articles/2009/11/Knowledge_on_Fire_Report.pdf>

19. Information & Analysis Unit. *Iraq: No country for women*. Bagdad: IAU, noviembre de 2010. <<http://www.iauiraq.org/end-violence-against-women-campaign.asp>>

20. Cunningham, Karla J. "Cross-Regional Trends in Female Terrorism". *Studies in Conflict & Terrorism*, nº 26, pp. 171-195. Nueva York/Oxford: Routledge, mayo – junio de 2003.

de actos de violencia es explicada a través de relaciones familiares o afectivas –madres, viudas, hermanas de otros combatientes o de personas muertas como consecuencia del conflicto– o humillaciones –mujeres que han sido víctimas de la violencia sexual y que desean venganza por esta violencia– entre otras razones. La propia terminología utilizada para denominarlas alude a estas nociones, como es el caso de las “viudas negras” de Chechenia. Mediante estas explicaciones, que se centran en gran parte en argumentaciones referidas al ámbito privado, se reproduce el encasillamiento de las mujeres como meras víctimas de los conflictos armados, sin capacidad de agencia propia y sin un papel relevante en el ámbito público. Así pues, en unos casos las mujeres son vistas como forzadas por su propio grupo a participar en el conflicto armado, mediante la manipulación de sus sentimientos, y en otros se alude a que el hecho de ser víctimas del enemigo y la búsqueda de venganza serían las razones principales de su participación en la violencia.²¹

Las mujeres responsables de atentados suicidas o de otro tipo de actos de violencia representan por tanto para muchos autores una perversión del rol femenino tradicional reducido al ámbito privado, pero no son consideradas como actores con un papel en el ámbito público, no son relevantes desde un punto de vista político.²² Sin embargo, algunos estudios revelan que los movimientos armados o de liberación nacional que combaten al Estado, es decir, con fuertes componentes ideológicos, ofrecen mayores posibilidades de participación a las mujeres como combatientes, lo que cuestionaría el prejuicio que señala que detrás de la participación de las mujeres en la lucha armada no hay un componente ideológico.²³

Otro de los prejuicios que acostumbra a prevalecer con respecto a las mujeres combatientes es aquel que apunta a que éstas ejercen mayores niveles de violencia o de crueldad en sus actos. Esta percepción puede obedecer al hecho de que el ejercicio de la violencia por parte de las mujeres es visto como una amenaza al orden establecido, una transgresión en los roles tradicionales socialmente asignados.²⁴ Por otra parte, también puede deberse a que una mujer que ejerce la violencia es vista, según apuntan algunos analistas, como carente de emociones o despiadada, categorías que no son aplicadas en el caso de los hombres que participan en actos de violencia política.²⁵

Así pues, es necesario incorporar las nociones de agencia y autonomía para entender la compleja variedad de motivaciones que pueden llevar a las mujeres a participar activamente en los conflictos armados y a llevar a cabo actos de violencia no convencional, como pueden ser los atentados suicidas. Cualquier análisis que no tenga en cuenta estos aspectos ofrecerá conclusiones parciales y sesgadas que reproducen el análisis patriarcal de la presencia de las mujeres en el ámbito público.

d) Respuesta local e internacional frente a la violencia de género en contextos de tensión o conflicto armado

Respecto a las iniciativas que a nivel internacional y local se produjeron con la intención de combatir la violencia contra las mujeres en contextos de conflicto armado o tensión política y social, destacaron los casos de Burundi, Haití, Pakistán y Myanmar.

En **África**, en **Burundi**, la ONG internacional CARE lleva impulsando desde hace años diversos programas que tienen como objetivo reducir la violencia de género en el país e incrementar el empoderamiento de las mujeres. Uno de ellos, llamado “Abatangamuco”, consiste en que hombres que en el pasado habían sido maltratadores expliquen sus vivencias y su proceso de rehabilitación ante sus respectivas comunidades para servir de ejemplo a otros hombres. Miles de mujeres se han beneficiado hasta el momento de este programa a través de sus más de 290 grupos de ayuda. Otro programa de CARE se centra en el impulso del empoderamiento de las mujeres, mediante la implementación de una estrategia de movilización a nivel nacional para que éstas participen en procesos electorales. De las 35.000 personas que presentaron su candidatura para las elecciones locales de mayo de este año en la

provincia de Bujumbura, 8.000 fueron mujeres, según esta ONG.

En **América**, tras el terremoto que se produjo en **Haití** en enero, la Organización de Solidaridad de Mujeres Haitianas (SOFA, por sus siglas en creole) y otras asociaciones locales de defensa de los derechos de las mujeres como KOFIV y FAVILEK, llevaron a cabo una labor de **documentación de casos de abusos sexuales en los campamentos y de ayuda a las víctimas**. El informe de la UNFPA de *Estado de la población mundial 2010* destacó también el papel de los contingentes de la Policía de las Naciones Unidas que aportan Bangladesh y la India,²⁶ formados íntegramente por mujeres, que trabajaron para mejorar el ámbito de la seguridad en algunos campamentos donde viven las personas que se han quedado sin casa a consecuencia del terremoto, y donde se ha registrado un aumento significativo de los abusos sexuales.

En **Asia**, la UNFPA destacó la necesidad de prevenir y responder de manera específica a la violencia de género en situaciones de crisis humanitarias, como la que afectó a **Pakistán** en agosto a raíz de las inundaciones que afectaron a más de 20 millones de personas.²⁷ Según remarcó la agencia, desastres naturales como éste rom-

21. West, Jessica. “Feminist IR and the Case of the ‘Black Widows’: Reproducing Gendered Divisions”. *Innovations: A Journal of Politics*, vol. 5, 2004-2005. Calgary: University of Calgary, 2005. <<http://www.ucalgary.ca/innovations/files/innovations/Inv2005spr-2.pdf>>

22. Ibid.

23. Alison, Miranda. “Women as Agents of Political Violence”. *Security Dialogue*, vol. 35, n.º 4. Oslo: PRIO, diciembre de 2004.

24. Ibid.

25. Gentry, Caron. “The relationship between new social movement theory and terrorism studies: the role of leadership, membership, ideology and gender”. *Terrorism & Political Violence*, vol. 16, n.º 2, pp. 274-293. Nueva York/Oxford: Routledge, 2004.

26. United Nations Populations Fund. *Estado de la Población Mundial 2010*. Nueva York: UNFPA 2010. <<http://www.unfpa.org/swp/2010/web/es/index.shtml>>

27. Véase el capítulo 4 (Crisis humanitarias).

pen las redes y los sistemas sociales que normalmente protegen a las mujeres y a las niñas, y **el desplazamiento forzoso incrementa tanto los factores de riesgo como su vulnerabilidad ante la violencia de género**. Con el objetivo de minimizar este riesgo, la UNFPA y UNICEF trabajaron conjuntamente para responder ante este tipo de violencia y también para prevenirla, en las zonas más afectadas por las inundaciones.

En **Myanmar** la organización de mujeres Karen Women's Organization presentó su informe *Walking Among Sharp Knives*²⁸ en el que denunció los abusos sistemáticos que sufren las mujeres karen por parte de las Fuerzas Armadas, con especial referencia a las mujeres que han sido líderes en sus comunidades de origen. En muchas poblaciones del estado karen, el cargo de jefe local es asumido por mujeres porque los hombres que lo ocupan son, a menudo, torturados y asesinados. No obstante, de acuerdo con este informe, muchas mujeres han corrido la misma suerte. La Nobel Women's Initiative²⁹ y la Women's League of Burma presentaron las conclusiones del **Tribunal Internacional sobre Crímenes contra las Mujeres de Myanmar**, que se celebró en el mes de marzo en Nueva York.³⁰ Durante la celebración de la sesión de este tribunal diversas mujeres de Myanmar presentaron su testimonio sobre las diferentes formas de violencia que sufren, particularmente a manos del Ejército y las autoridades de este país. Las birmanas sufren violencia sexual como arma de guerra,³¹ privación del acceso a los bienes y servicios básicos, explotación y trabajo forzado, desplazamiento forzado, detenciones arbitrarias o torturas, entre otras múltiples violaciones de derechos humanos. El tribunal, que no tiene un carácter vinculante, se creó con el objetivo de dar mayor visibilidad a la situación en la que viven las mujeres birmanas y convertir los testimonios de las mujeres en un llamado a la comunidad internacional para que actúe en este contexto. Estuvo integrado por las premios Nobel de la Paz Jody Williams y Shirin Ebadi y los juristas y defensores de los derechos humanos Heisoo Shin y Vitit Muntarbhorn. Éstos señalaron que las violaciones de los derechos de las mujeres en Myanmar forman parte del ataque sistemático de las autoridades birmanas contra la democracia y los derechos humanos en el país, y que éstos constituyen crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, de acuerdo con el derecho internacional.

6.3. La construcción de la paz desde una perspectiva de género

En este apartado se analizan algunas de las iniciativas más destacadas para incorporar la perspectiva de género a los diferentes ámbitos de la construcción de la paz.

a) El décimo aniversario de la resolución 1325

El pasado 31 de octubre se cumplió el **décimo aniversario de la resolución 1325**. Durante todo el 2010 tuvieron lugar un gran número de iniciativas relacionadas con la celebración de esta efeméride, la mayoría de ellas orientadas a evaluar, mejorar el seguimiento e implementar de manera más efectiva la resolución. En relación a esta última cuestión, varios países aprobaron sus planes nacionales de acción (PNA) para la implementación de la resolución y diversos países iniciaron dicho proceso.

En su último informe sobre **Las mujeres, la paz y la seguridad**, publicado en septiembre, **el secretario general de la ONU hizo un balance sobre los efectos de la resolución 1325 diez años después de su aprobación**. En concreto, remarcó que hay una participación cada vez mayor de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, así como en las operaciones de mantenimiento de la paz. El informe también asegura que se ha producido un aumento de los nombramientos de mujeres como representantes especiales del secretario general, el género ha cobrado una mayor relevancia en la planificación y evaluación de las misiones, se han desarrollado herramientas y marcos de planificación postconflicto teniendo en cuenta la perspectiva de género, y se ha dado una mayor atención e importancia a la violencia sexual en situaciones de conflicto. Sin embargo, el progreso en estas áreas no siempre ha sido consistente, según aseguró Ban Ki-moon, que identificó como una de las principales limitaciones para una mayor implementación de la resolución 1325 la ausencia de un enfoque único y coherente, guiado por un marco claro, con objetivos específicos y concretos, acompañados de un conjunto de indicadores para el seguimiento y evaluación del progreso en cada área. En este sentido, el secretario general remarcó la necesidad de un marco general que establezca las principales prioridades estratégicas de todo el sistema y garantice la coherencia en todo el proceso y en todas las partes del mundo.

En esta línea, otros estudios cuestionaron los avances logrados en materia de perspectiva de género diez años después de la aprobación de la resolución 1325. El estudio **Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements**,³² por ejemplo, **remarca que tan sólo un 16% de los acuerdos de paz hacen algún tipo de referencia a las mujeres**. Si bien es cierto que se apreció un incremento en las menciones a mujeres en los acuerdos firmados después de la aprobación de la resolución en el 2000, pasando de un 11% a un 27%, las autoras del estudio concluyeron que aún queda mucho camino por recorrer antes de que los acuerdos de paz incluyan de forma consistente y sistemática la perspectiva de género.

28. Karen Women Organization. *Walking Among Sharp Knives*. Mae Sariang: KWO, abril de 2010. <<http://www.karenwomen.org/Reports/WalkingAmongstSharpKnives.pdf>>

29. Integrada por los premios Nobel de la Paz Jody Williams, Shirin Ebadi, Wangari Maathai, Rigoberta Menchú, Betty Williams y Mairead Maguire.

30. Nobel Women's Initiative y Women's League of Burma. *International Tribunal On Crimes Against Women of Burma*. Nueva York: NWI y WLB, marzo de 2010. <<http://www.womenofburma.org/Report/BurmaTribunal-Report-WLB&NWI.pdf>>

31. Diversas investigaciones llevadas a cabo sobre la violencia sexual como arma de guerra en Myanmar revelan que miles de mujeres han sido víctimas de esta violencia, especialmente en los estados étnicos, en los que las fuerzas de seguridad gubernamentales llevan a cabo violaciones de mujeres y niñas de manera sistemática y frecuente. Woman Stats Project. *Woman Stats Database*. Woman Stats Project, 2010. <<http://www.womanstats.org/>> [consultado el 05.08.2010]

32. Bell, Christine y Catherine O'Rourke. "Peace Agreements or Piece of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements". *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 59, pp. 941-980. Cambridge: ICLQ, octubre de 2010. <<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=7923400&jid=ILQ&volumelid=59&issued=04&aid=792339>>

El estudio también cuestiona el impacto cualitativo de dichas referencias, que en la mayoría de casos son puntuales y ambiguas en términos de ganancias reales para las mujeres –un ejemplo es el establecimiento de cuotas de poder para las mujeres, que pueden potenciar su participación pero también pueden llegar a limitarla.

Aún en relación con la evaluación y el impacto de la resolución 1325, en abril, el **secretario general de la ONU presentó una serie de indicadores con el objetivo**

de realizar un mejor seguimiento de la implementación de las exigencias contempladas en la resolución 1325.³³

La presentación de estos indicadores se produjo como resultado de las demandas por parte de numerosas organizaciones de la sociedad civil, así como de otras instituciones, de mejora de los mecanismos de rendición de cuentas con respecto a la implementación de la resolución 1325. Estos indicadores han sido agrupados en torno a una serie de ejes temáticos, como se detalla en el cuadro siguiente.

Cuadro 6.3. Indicadores para el seguimiento de la aplicación de la resolución 1325

Ámbito de Prevención

- 1: Incidencia de la violencia sexual en los países afectados por conflictos.
- 2: Medida en que las misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales de las Naciones Unidas incluyen en sus informes periódicos información sobre las violaciones de los derechos humanos de mujeres y niñas.
- 3: a) Número de violaciones de los derechos humanos de mujeres y niñas que son denunciadas, remitidas a los órganos de derechos humanos e investigadas por éstos.
b) Inclusión de representantes de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil en el personal directivo y de gestión de los órganos de derechos humanos.
- 4: Porcentaje de casos denunciados de explotación y abuso sexual presuntamente cometidos por personal uniformado y civil encargado del mantenimiento de la paz y trabajadores humanitarios, que son remitidos a la justicia e investigados y sobre los que se adoptan medidas concretas.
- 5: a) Número y porcentaje de directrices para el personal de mantenimiento de la paz emitidas por los jefes de los componentes militares y de procedimientos operativos estándar que comprenden medidas para proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas.
b) Número y porcentaje de manuales militares, marcos normativos de seguridad nacional, códigos de conducta y procedimientos operativos estándar o protocolos de las fuerzas de seguridad nacionales que comprenden medidas para proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas.
- 6: Número y tipo de medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en relación con la resolución 1325 (2000), incluidas las medidas encaminadas a prevenir y castigar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas en situaciones de conflicto.

Ámbito de Participación

- 7: Número y proporción de mujeres que ocupan cargos directivos en las organizaciones regionales pertinentes que se ocupan de la prevención de conflictos.
- 8: Número y porcentaje de los acuerdos de paz que contienen disposiciones concretas para mejorar la seguridad y la condición de las mujeres y niñas.
- 9: Número y porcentaje de mujeres que ocupan altos cargos directivos en las Naciones Unidas en los países afectados por conflictos.
- 10: Grado de especialización en cuestiones de género en la toma de decisiones de las Naciones Unidas en los países afectados por conflictos.
- 11: a) Nivel de participación de las mujeres en las negociaciones de paz oficiales.
b) Presencia de las mujeres en cargos de observadoras oficiales o de carácter consultivo al comienzo y al final de las negociaciones de paz.
- 12: Nivel de participación política de las mujeres en los países afectados por conflictos.
- 13: Número y porcentaje de misiones del Consejo de Seguridad que tienen presentes en su mandato y en sus informes los problemas concretos que afectan a las mujeres y las niñas.

Ámbito de Protección

- 14: Índice de seguridad física de las mujeres y niñas.
- 15: Medida en que las leyes nacionales protegen los derechos humanos de las mujeres y las niñas, de conformidad con las normas internacionales.
- 16: Nivel de participación de las mujeres en el sector de la justicia y la seguridad en los países afectados por conflictos.
- 17: Existencia de mecanismos nacionales de control de las armas pequeñas y armas ligeras.
- 18: Porcentaje de mujeres en la población adulta empleada en los programas para una pronta recuperación económica.

33. Consejo de Seguridad de la ONU. *Informe del Secretario General de la ONU sobre las mujeres, la paz y la seguridad*. S/2010/173, 6 de abril de 2010. <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2010/173>>

- 19:** Número y porcentaje de casos de violencia sexual contra las mujeres y niñas que son remitidos a la justicia e investigados y sobre los que se pronuncia sentencia.
- 20:** Número y porcentaje de tribunales dotados para conocer casos de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas, con la debida atención a la seguridad de las víctimas.

Ámbito de Socorro y Recuperación

- 21:** a) Mortalidad materna.
b) Tasas de matrícula en la enseñanza primaria y secundaria, desglosadas por sexo.
- 22:** Medida en que se incorporan en los marcos de planificación estratégicos de los países afectados por conflictos análisis, objetivos, indicadores y presupuestos relacionados con el género.
- 23:** Proporción de la financiación asignada y desembolsada por las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres, que se dedica a las cuestiones de género en los países afectados por conflictos.
- 24:** Monto efectivo de la financiación asignada y desembolsada para apoyar programas de socorro, recuperación, paz y seguridad en que se tengan en cuenta las cuestiones de género, en los países afectados por conflictos.
- 25:** a) Número y porcentaje de mecanismos de la justicia de transición establecidos en los procesos de paz que comprenden en sus mandatos disposiciones para proteger los derechos y fomentar la participación de las mujeres y niñas.
b) Número y porcentaje de mujeres y niñas que se benefician de los programas de resarcimiento y tipos de beneficios recibidos.
- 26:** Número y porcentaje de mujeres excombatientes y de mujeres y niñas asociadas con las fuerzas o los grupos armados que se benefician de los programas de desarme, desmovilización y reintegración.

En paralelo a la evaluación y a la mejora del seguimiento de la resolución 1325, también tuvieron lugar diversas iniciativas orientadas a su mejor implementación, entre las cuales destacaron la creación de grupos de expertos en la materia encargados de asesorar en esta cuestión, por un lado, y el compromiso de diversos países en la futura implementación de la resolución mediante la elaboración de los PNA, por otro lado.

En el mes de marzo, Naciones Unidas estableció el **grupo de personas expertas sobre el papel de las mujeres en la paz y la seguridad**, cuya función principal es asesorar sobre cómo mejorar las formas de protección a las mujeres en las situaciones de conflicto armado, y cómo garantizar su participación en los procesos de paz y de construcción de paz postbélicos y su inclusión en las estructuras gubernamentales. El grupo está copresidido por la ex presidenta irlandesa Mary Robinson y la directora ejecutiva de la ONG Femmes Africa Solidarité, Bineta Dop, y está integrado por representantes de la sociedad civil, y expertos y expertas en el ámbito de los conflictos. La función del grupo de personas expertas es la de llevar a cabo consultas de manera amplia con organizaciones de la sociedad civil, y promover un aumento de los recursos dedicados a la protección de las mujeres y una mayor participación directa de éstas en la construcción de la paz. Además, también debe identificar objetivos y metas, así como plazos para su cumplimiento, y mecanismos para la evaluación. El grupo de personas expertas debe también asesorar al Comité Directivo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre la resolución 1325, presidido por la secretaria general adjunta de la ONU, Rose Asha Migiro, sobre cómo transformar las resoluciones y políticas de Naciones Unidas en acciones concretas sobre el terreno.

Otro **grupo de personas expertas** se constituyó en octubre, en este caso especializado en la región de Asia y Pacífico. El grupo, denominado **Asia-Pacific Regional Advisory Group on Women, Peace and Security** tiene la función de asesorar a los gobiernos, a la sociedad civil y otros actores relevantes en la efectiva implementación de la resolución 1325 en la región. El grupo está com-

puesto por mujeres y hombres expertos en la promoción del rol de la mujer y de sus intereses en los procesos de paz y seguridad, entre ellos la premio Nobel Amartya Sen, la presidenta de la Comisión Independiente de Derechos Humanos en Afganistán, Sima Samar, y la asesora presidencial para el proceso de paz en Filipinas, Teresita Deles.

En el ámbito de la implementación de la resolución 1325, destacó la **Declaración de Dakar**, firmada por **16 países de África Occidental** –Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo– por la cual **se comprometían a su implementación, haciendo hincapié en la necesidad de una participación efectiva de las mujeres en los procesos de paz**, la protección de las mujeres y las niñas respecto de la violencia sexual derivada de los conflictos bélicos, y en la reducción de enfrentamientos a través de una mayor implicación en la diplomacia preventiva. Asimismo, enfatiza la importancia de una asistencia y de la prestación de servicios humanitarios adecuados durante los periodos posteriores a los conflictos, desastres naturales u otras situaciones de crisis. Con el objetivo de implementar de forma efectiva la resolución 1325, los representantes de estos países se comprometieron a preparar planes nacionales de acción que resuman los pasos que tomarán para poner en práctica la resolución, así como la supervisión y evaluación de los progresos que se lleven a cabo.

Paralelamente, en el **continente africano, RD Congo, Rwanda y Sierra Leona aprobaron sus planes nacionales de acción** para la plena implementación de las resoluciones 1325 y 1820. Se suman así a Côte d'Ivoire (enero de 2008), Uganda (diciembre de 2008) y Liberia (marzo de 2009), países del continente africano que también cuentan con un PNA. Los dos principales objetivos que se propone el PNA de RD Congo son el aumento de la participación de las mujeres en la toma de decisiones, especialmente en temas relacionados con la paz y la seguridad, y la promulgación y cumplimiento de leyes relativas a la promoción de la mujer, la equidad de

género y el castigo a los autores de la violencia sexual y de género. La aprobación de este plan es especialmente significativo al tratarse de uno de los países con mayores niveles de violencia sexual. El PNA de Rwanda identifica cinco prioridades: la respuesta frente a la violencia de género, la protección y la rehabilitación de la dignidad de las supervivientes de la violencia de género, la participación y representación de las mujeres, la promoción de las mujeres y la perspectiva de género y el seguimiento y evaluación de las actividades llevadas a cabo en el marco de la implementación del plan. El PNA de Sierra Leona incorpora también entre sus objetivos la prevención de los conflictos, incluyendo la violencia contra las mujeres y menores (tanto violencia sexual como de género).

En el **continente asiático, Nepal y Filipinas aprobaron su PNA**. Se trata de los primeros países que aprueban un plan de estas características en la región. El hecho de que Filipinas sea escenario de tres conflictos armados reviste especial importancia,³⁴ puesto que el plan de acción debería tener efectos concretos sobre la situación de las mujeres afectadas por los diferentes conflictos. Además, los procesos de paz y negociación actualmente en curso deberían verse también influenciados por este plan.³⁵ El Gobierno creó también un comité nacional sobre mujeres, paz y seguridad con el cometido de implementar estas resoluciones. Esta entidad recibirá financiación tanto directa del Gobierno como a través de la Oficina de la Asesora Presidencial para el Proceso de Paz. El plan de acción filipino incluye cuatro objetivos principales. El primero de ellos es el de la protección y prevención, mediante el cual se pretende garantizar que las mujeres recibirán protección frente a las violaciones de derechos humanos en los contextos de conflicto armado y postbélicos, y que se llevarán a cabo esfuerzos para su prevención. El segundo objetivo es el empoderamiento y la participación, para garantizar la participación activa y significativa de las mujeres en las áreas de construcción de paz, mantenimiento de la paz, prevención y resolución de conflictos y reconstrucción posbélica. El tercero es la promoción e integración de la perspectiva de género en todas las dimensiones de la prevención y resolución de conflictos y de la construcción de paz. Finalmente, el cuarto objetivo es el desarrollo de capacidades, la supervisión y la rendición de cuentas para garantizar la implementación efectiva del plan de acción y la consecución de los objetivos establecidos por la resolución.

En **Europa**, 15 países han desarrollado hasta el momento planes nacionales de acción para implementar la resolución 1325, tres de los cuales lo han aprobado en 2010 –**Bosnia y Herzegovina, Estonia y Francia**. Un estudio realizado por el European Peacebuilding Liaison Office (EPLO)³⁶ concluye que los tres principales factores que han contribuido a la elaboración de estos planes

son una implicación personal de los miembros del Ejecutivo para implementar la resolución 1325, la presión internacional, y la presión por parte de la sociedad civil. El informe analiza cualitativamente los planes aprobados a nivel europeo, y concluye que la mayoría no contiene elementos claves que aseguren su acción y efectividad. Se refiere en concreto a la falta de objetivos específicos y realistas, a la falta de priorización de las actuaciones a desarrollar, de plazos, presupuesto, indicadores, marcos de referencia y público objetivo, así como la carencia de un monitoreo transparente y mecanismos de evaluación de la eficacia de las acciones.

Juntamente con **Chile y Canadá**, únicos países en el continente americano, un total de 25 Estados en todo el mundo han aprobado planes nacionales de acción para la implementación de las resoluciones 1325 y 1820 dictadas por el Consejo de Seguridad de la ONU a lo largo de estos diez años.³⁷

En diez años, sólo 25 países de todo el mundo han aprobado planes nacionales de acción para la implementación de las resoluciones 1325 y 1820

b) Otras iniciativas en la agenda internacional de paz y género en el año 2010

En este ámbito, cabe remarcar otras iniciativas no relacionadas directamente con la celebración del décimo aniversario de la resolución 1325, entre las cuales destacaron el “Global Open Day for Women and Peace”, impulsado por Naciones Unidas, que se celebró en más de 20 países; la revisión de la Plataforma de Acción de Beijing, coincidiendo con su decimoquinto aniversario, y la presentación del Plan de Acción sobre Equidad de Género y Empoderamiento de las Mujeres en Desarrollo de la UE (2010-2015).

Respecto a otras iniciativas que tuvieron lugar durante el 2010 enfocadas desde la perspectiva de género, destacó el “**Global Open Day for Women and Peace**” celebrado en más de 20 países, la mayoría de ellos afectados por conflictos armados o situaciones de violencia, como Afganistán, Burundi, Guinea-Bissau, Kenya, Kosovo, Nepal, Pakistán, Senegal, Somalia, Sudán y Timor-Leste, entre otros muchos, y organizado por UNIFEM, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y el PNUD. La celebración incluyó encuentros entre representantes de Naciones Unidas y de organizaciones locales de mujeres involucradas en diferentes iniciativas de construcción de paz en sus países. Algunos de los temas abordados y sobre los que estas organizaciones reclamaron una mayor atención y compromiso por parte de la comunidad internacional fueron la lucha contra la violencia sexual, una mayor participación de las mujeres en los procesos de paz, la inclusión de la perspectiva de género en los procesos de reforma del sector de la seguridad o la promoción de la participación de las mujeres en la toma de decisiones de alto nivel, entre otros asuntos.

34. Véase el capítulo 1 (Conflictos armados).

35. Véase el capítulo 3 (Procesos de paz) y Oportunidad de paz de Filipinas.

36. European Peacebuilding Liaison Office. *UNSCR 1325 in Europe, 21 case studies of implementation*. Bruselas: EPLO, junio de 2010. <<http://www.eplo.org/implementation-of-unscr-1325-in-europe>>

37. INSTRAW. *UNSCR 1325 National Action Plan Map*. Nueva York: INSTRAW, 2010. <<http://www.un-instraw.org/peace-and-security/knowledge-management/unscr-1325-national-action-plan-map.html>>

También se llevó a cabo un proceso de revisión de la **Plataforma de Acción de Beijing, 15 años** después de su aprobación, en el marco de la 54ª sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que se celebró en marzo en Nueva York. Como resultado de esta revisión, la Comisión adoptó una declaración y siete resoluciones, sobre las mujeres, las niñas y el VIH/SIDA; la puesta en libertad de las mujeres y niños tomados como rehenes y encarcelados en los conflictos armados; la situación y la asistencia a las mujeres palestinas; el empoderamiento económico de las mujeres; la eliminación de la mortalidad y morbilidad materna; el fortalecimiento de los acuerdos institucionales en Naciones Unidas para la creación de ONU Mujeres (UN Women), y la abolición de la mutilación genital femenina. Las organizaciones de la sociedad civil se mostraron muy críticas con los resultados de esta cumbre, y señalaron que la Plataforma de Acción de Beijing estaba siendo considerada por los gobiernos únicamente como un instrumento de carácter técnico, despolitizando completamente su contenido. Además, constataron que los espacios para la participación de la sociedad civil y su capacidad de influencia eran cada vez más reducidos, a pesar de que la Plataforma de Acción fue el resultado de la acción coordinada de organizaciones de mujeres de todo el mundo más que de la actuación de los gobiernos. Una de las principales críticas vertidas fue el hecho de que la declaración adoptada hubiera sido acordada de antemano y sin haber sido consultada con la sociedad civil, y que ésta no contenga medidas concretas sobre cómo continuar implementando la plataforma.

Finalmente, la UE presentó el **Plan de Acción sobre Equidad de Género y Empoderamiento de las Mujeres en Desarrollo (2010-2015)**, con el objetivo de reforzar la coordinación de la UE en relación a las políticas de equidad de género para conseguir, en última instancia, un mayor impacto sobre el terreno. Entre los objetivos concretos que se marca este plan destacan:

- a) Asegurar que la dimensión de género es central en todos los proyectos de la UE.
- b) Mejorar el seguimiento, la rendición de cuentas y la transparencia de los fondos invertidos para los proyectos de equidad de género en desarrollo.
- c) Reforzar el apoyo de la UE a todos los países miembros en la lucha contra la violencia de género en todas sus manifestaciones y también contra la discriminación de mujeres y niñas.
- d) Apoyar a los países miembros en la plena implementación de las resoluciones 1325, 1820, 1888 y 1889, impulsando, entre otras acciones, la aprobación de los PNA en aquellos países que aún no lo tienen.

c) La dimensión de género en los procesos de paz

En el ámbito de la construcción de paz desde una perspectiva de género, destacaron durante el 2010 diversas iniciativas. En el ámbito internacional, cabe remarcar las campañas lanzadas por Naciones Unidas y el Centre for Humanitarian Dialogue (CHD) para incrementar la presencia de mujeres en las misiones de mantenimiento de la paz, así como el balance elaborado por UNIFEM

sobre la presencia de mujeres en los procesos de Justicia Transicional. En relación a iniciativas de paz sobre contextos de conflicto específicos, destacó la reunión en Madrid de mujeres palestinas e israelíes, y la Conferencia de Londres para Afganistán, pero en este caso por la escasa participación de las mujeres en el proceso. En el ámbito local, destacó la participación de las mujeres en iniciativas de paz en Filipinas, Kenya, Sudán y Senegal.

En el **ámbito internacional**, el secretario general de la ONU, **Ban Ki-moon**, presentó su informe titulado **Participación de la mujer en la construcción de paz** al Consejo de Seguridad. El informe analiza las necesidades de las mujeres y las niñas en situaciones posbélicas, identifica los desafíos a la participación de la mujer en la prevención, resolución y rehabilitación tras los conflictos, y específica medidas nacionales e internacionales destinadas a garantizar que las prioridades de las mujeres se tengan en cuenta, en particular su derecho a la plena participación. A través de su informe, el secretario general hizo hincapié en que las mujeres son agentes decisivos en el apuntalamiento de los tres pilares de una paz duradera: la recuperación económica, la cohesión social y la legitimidad política. Sin embargo, existen aún muchos obstáculos que les impiden participar en los esfuerzos de consolidación de la paz. **El informe propone un plan de acción con siete compromisos destinados a cambiar las prácticas entre los agentes nacionales e internacionales y mejorar los resultados sobre el terreno.** Los siete áreas de compromiso son la mediación, la planificación post-conflicto, la financiación, la capacidad civil, la gobernabilidad después de los conflictos, el estado de derecho y la recuperación económica.

En este sentido, Naciones Unidas señaló que un año después del inicio de la **campaña para incrementar la presencia de mujeres en las misiones de mantenimiento de la paz**, tanto en el componente policial –con el objetivo de alcanzar un 20% de mujeres–, como en el militar –para lograr un 10% de mujeres–, apenas se había avanzado, especialmente en lo que respecta a los componentes militares. Sólo un 2,3% del personal militar de Naciones Unidas, y un 8,2% del personal policial, son mujeres. Naciones Unidas destacó que la presencia de mujeres en las misiones de mantenimiento de la paz contribuía a que se redujera la violencia sexual contra las mujeres, incrementarían las denuncias y además se promoviese la participación de las mujeres locales en las fuerzas de seguridad del país.

También en el ámbito internacional, cabe destacar el proyecto **“Women at the Table”** que el Centre for Humanitarian Dialogue llevó a cabo con el objetivo de poner en contacto a mujeres mediadoras de alto nivel, negociadoras y asesoras en África y Asia para identificar y promover estrategias para mejorar la participación de las mujeres en los procesos de paz. En este marco, durante el año se realizaron diversos encuentros. El primero de ellos reunió a representantes del Gobierno y del Parlamento de Indonesia, así como a integrantes de ONG locales e internacionales para abordar **el papel de las mujeres indonesias en los procesos de paz** y facilitar su participación en la construcción de paz en su país, a partir de las experiencias de los acuerdos de Aceh y Malino. Las mujeres indonesias han jugado un papel

importante en la gestión de los conflictos a nivel comunitario, pero su participación en el ámbito político ha sido prácticamente inexistente, tal y como se explica en el cuadro siguiente.

En el marco de esta iniciativa, otro contexto analizado en el marco de “Women at the Table” fue **el papel de las mujeres en el proceso de paz en Nepal**. A pesar de que fueron excluidas de las principales negociaciones que llevaron a la firma del acuerdo de paz en 2006, el estudio *Women and the Nepali peace process* remarca la importancia de la implicación de éstas en distintos niveles del proceso.³⁸ Destaca, por ejemplo, el papel de las organizaciones de mujeres en relación a la defensa de los derechos humanos y la seguridad humana, así como la denuncia de la impunidad por parte de las autoridades. Durante el proceso de paz, muchas mujeres

que habían sido miembros de partidos políticos ocuparon cargos relevantes dentro de los partidos en relación a temáticas vinculadas con la paz. Las mujeres también tuvieron un rol importante en el proceso de democratización de los propios partidos. Según el informe, las mujeres nepalíes también jugaron un papel importante en la superación de las divisiones de carácter ideológico, social, étnico y de castas que dificultaban el entendimiento entre las partes en conflicto, y fueron especialmente activas a la hora de reivindicar una mayor presencia de mujeres en el Parlamento, que consiguieron alrededor del 33% de los escaños en las elecciones parlamentarias celebradas en 2008. Otro artículo publicado por el CHD en el marco de esta iniciativa, titulado *Nepali women seize the new political dawn*,³⁹ remarcó en esta línea los logros conseguidos por las mujeres a partir del proceso de paz nepalí, y puso de manifiesto

Cuadro 6.4. La participación de las mujeres en los procesos formales e informales de paz en Indonesia

Un estudio conjunto del Centre for Humanitarian Dialogue y el Indonesian Institute of Sciences titulado *Women at the Indonesian peace table: Enhancing the contributions of women to conflict resolution*,⁴⁰ señala la escasa participación de las mujeres en los acuerdos formales de paz en Indonesia, a pesar del papel crucial que éstas han desempeñado en las distintas fases de desescalada del conflicto y en el impulso de la paz. Durante la última ronda de conversaciones de paz en Aceh (proceso de Helsinki) sólo una mujer, Shadia Marhaban, participó en el proceso como miembro del Free Aceh Movement (GAM). En el proceso de paz en Poso (Malino I), únicamente dos mujeres de la comunidad cristiana –Nelly Alamako y Lis Sigilipu– y una perteneciente a la comunidad musulmana –Ruwaida Untingo– participaron en el proceso. En el conflicto de Molucas, una representante de las comunidades protestantes –Margaretta Hendrik– y dos mujeres de la comunidad católica –Brigitta Renyaan y ETTY Dumatubun– estuvieron implicadas en el proceso formal de paz, que no contó con la presencia de ninguna mujer de la comunidad musulmana.

Esta escasa participación de las mujeres en los acuerdos formales de paz contrasta con su implicación en los procesos no formales, tal y como sucedió en Molucas. En esta provincia las mujeres jugaron un papel crucial en el proceso de reconciliación de las dos comunidades. Durante el conflicto, las mujeres de los pueblos de Tulehu (musulmanas) contactaron con las mujeres de la localidad vecina de Suli (cristianas) y acordaron el libre paso de las mujeres musulmanas por esta localidad, camino más directo hacia el mercado situado en la capital, Ambon. La interacción entre las mujeres de ambos bandos las convirtió en mensajeras de sus respectivas comunidades. La creación en 1999 de la organización Concerned Women's Organisation (Gerakan Perempuan Peduli, GPP) agrupando a mujeres musulmanas, cristianas y protestantes, tuvo también un papel importante en la reconciliación de ambas comunidades, así como en la distribución de ayuda a las personas desplazadas y en la formación de mujeres voluntarias en las áreas de mediación y asesoramiento.

El estudio también señala los principales obstáculos que dificultan, en el contexto indonesio, una mayor implicación de las mujeres en los procesos de paz. Estos son, en primer lugar, la sociedad patriarcal, reforzada por valores culturales y religiosos, que mantienen una visión de la mujer como inferior y no capacitada para desempeñar cargos en la Administración o para ocupar altos cargos que requieran liderazgo. Esta idea es habitualmente compartida incluso por una parte de las mujeres, especialmente en las zonas rurales que, debido al contexto anteriormente mencionado en el que se encuentran, tienen poca consciencia de sus derechos en cuanto a igualdad de género y participación. Otro factor, que tiene incidencia en el caso de Indonesia, y de forma generalizada en muchas otras partes del mundo, es la responsabilidad que se atribuye a las mujeres de cuidar de sus familias y hogares, lo cual dificulta en muchos casos a nivel práctico y emocional su implicación en otro tipo de actividades. Finalmente, el informe apunta a la falta de voluntad política así como el desconocimiento acerca de la perspectiva de género, como factores que contribuyen a dificultar al acceso de las mujeres a los procesos de paz. El estudio también analiza los principales factores que están ayudando a romper con esta tendencia. Entre ellos destaca la presencia de líderes mujeres en las comunidades, así como en los gobiernos locales y centrales, sensibles hacia la perspectiva de género y que han ayudado a abrir los puestos de responsabilidad a otras mujeres. El informe concluye con diversas recomendaciones, entre las cuales destaca la aprobación del plan nacional de acción para la implementación de la resolución 1325, la promoción de regulaciones sensibles a la perspectiva de género en relación a la resolución de conflictos, y la formación en resolución de conflictos a las mujeres parlamentarias.

38. Baechler, Günther. *A mediator's perspective: Women and the Nepali peace process*. Ginebra: Centre for Humanitarian Dialogue, agosto de 2010. <http://www.hdcentre.org/files/A%20mediator%E2%80%99s%20perspective%20-%20Women%20and%20the%20Nepali%20peace%20process%20rev_0.pdf>

39. Manchanda, Rita. *Nepali women seize the new political dawn: Resisting marginalisation after ten years of war*. Ginebra: Centre for Humanitarian Dialogue, diciembre de 2010. <<http://www.hdcentre.org/publications/nepali-women-seize-new-political-dawn-resisting-marginalisation-after-ten-years-war>>

40. Buchanan, Cate (ed.). *Women at the Indonesian peace table: Enhancing the contributions of women to conflict resolution*. Ginebra: Centre for Humanitarian Dialogue, noviembre de 2010. <<http://www.hdcentre.org/publications/women-indonesian-peace-table-enhancing-contributions-women-conflict-resolution>>

cómo el actual ambiente de tensión política que se vive en el país⁴¹ está provocando que se dejen de lado las cuestiones relativas a los derechos de las mujeres y amenaza con retroceder en los logros conseguidos en esta materia hasta el momento.

Otro encuentro congregó a **35 mujeres kenyanas**, algunas de ellas con un papel destacado en el proceso de negociaciones de 2008, incluyendo a integrantes de los equipos mediadores, a actores políticos y a representantes de la sociedad civil. Entre los temas abordados destacó la relación entre las mujeres activas en el nivel político de mediación y en la sociedad civil, la representatividad de las mujeres mediadoras en la mesa de negociaciones, así como formas de incrementar esta representatividad de las mujeres en los procesos de paz. Por su parte, Graça Machel, integrante del Panel de la UA de Personalidades Africanas Eminentes, hizo un llamamiento a Naciones Unidas y a la UA para que garantizaran la participación formal de mujeres como mediadoras. Durante la reunión se pidió que estas instituciones clarificasen los mandatos de las personas encargadas de las tareas de mediación en los conflictos, de manera que las personas con algún papel de facilitación en los procesos de paz pudieran implicar más a las mujeres, la sociedad civil y otros grupos ajenos a las partes en conflicto para lograr procesos más legítimos y sostenibles.

En el ámbito de la **justicia transicional**, UNIFEM publicó en septiembre un informe titulado *A Window of Opportunity? Making Transitional Justice Work for Women*,⁴² en el cual remarca la importancia de aprovechar los periodos

de transición que se dan una vez finalizan los conflictos para profundizar en la justicia de género, implementando una agenda de justicia transicional sensible a esta dimensión. El informe hace un repaso general de la implicación que han tenido las mujeres en los procesos de justicia transicional a lo largo de los últimos años, y lanza distintas propuestas de cara a conseguir una justicia transicional transformadora, que no sólo corrija las consecuencias de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto sino también la relación social que permitió dichas violaciones, entre ellas la inequidad en las relaciones de género. Según el informe, los cuatro pilares que debe tener en cuenta una justicia transicional transformadora son: asumir que el desarrollo y la paz requieren equidad de género; reconocer los derechos de las mujeres a participar en todos los aspectos de la transición; desarrollar leyes que respeten y promuevan la equidad de género y, finalmente, asegurar que los crímenes cometidos por motivos de género durante los conflictos sean castigados. En la tabla siguiente se muestra la escasa participación que a lo largo de la última década han tenido las mujeres en las Comisiones de la Verdad y la Reconciliación.

La International Women's Commission for a Just and Sustainable Israeli-Palestinian Peace, que agrupa a mujeres israelíes, palestinas y representantes de la comunidad internacional, reclamó durante un encuentro celebrado en Madrid una solución justa y pacífica para el conflicto entre **Israel y Palestina** y el fin del bloqueo sobre la Franja de Gaza. Las participantes en la conferencia, que incluía a representantes gubernamentales y

Tabla 6.3. Participación de las mujeres en Comisiones de la Verdad y la Reconciliación

País	Año inicio	Comisión	Nº de mujeres	%
Liberia	2006	Truth and Reconciliation Commission	4/9	44%
Kenya	2009	Truth, Justice and Reconciliation Commission	4/9	44%
Sierra Leona	2002	Truth and Reconciliation Commission	3/7	43%
Islas Salomón	2009	Truth and Reconciliation Commission	2/5	40%
Togo	2009	Truth, Justice and Reconciliation Commission	4/11	36%
Ghana	2002	National Reconciliation Commission	3/9	33%
Canadá	2009	Truth and Reconciliation Canada	1/3	33%
Honduras	2010	Truth and Reconciliation Commission	2/6	33%
Timor-Leste	2002	Commission for Reception, Truth and Reconciliation	2/7	29%
Panamá	2001	Panama Truth Commission	2/7	28%
Ecuador	2007	Truth Commission	1/4	25%
RD Congo	2003	Truth and Reconciliation Commission	2/8	25%
Chile	2003	National Commission on Political Imprisonment and Torture	2/8	25%
Serbia y Montenegro	2002	Truth and Reconciliation Commission for Serbia and Montenegro	3/15	20%
Mauricio	2009	Truth and Justice Commission	1/5	20%
Perú	2001	Truth and Reconciliation Commission	2/12	17%
Paraguay	2004	Truth and Justice Commission	1/9	11%
Corea, Rep. de	2000	Presidential Truth Commission on Suspicious Death of the Republic Korea	1/9	11%
Marruecos	2004	Equity and Reconciliation Commission	1/16	6%
Uruguay	2000	Peace Commission	0/6	0%
TOTAL			41/165	25%

Fuente: UNIFEM.

41. Véase el capítulo 2 (Tensiones).

42. Valji, Nahla. *A Window of Opportunity? Making Transitional Justice Work for Women*. Nueva York: UNIFEM, septiembre de 2010. <http://www.humansecuritygateway.com/documents/UNIFEM_AWindowofOpportunity_MakingTransitionalJusticeWorkforWomen.pdf>

expertas en el conflicto israelo-palestino, así como en derechos de las mujeres, reafirmaron su compromiso con una solución que pase por la creación de dos Estados y el fin de la ocupación.

En el mes de enero se celebró la **Conferencia de Londres para Afganistán**, con la participación de representantes del Gobierno afgano y de 70 países donantes. La Conferencia tenía como objetivo promover un nuevo proceso de paz y reconciliación para el país. En la Conferencia, **las mujeres afganas no tuvieron oportunidad de participar en las diferentes discusiones ni toma de decisiones, y únicamente una mujer afgana asistió como representante de la sociedad civil**, pero no específicamente en representación de las organizaciones de mujeres. Sin embargo, previamente a la celebración de la conferencia varios grupos de mujeres se reunieron y elaboraron una serie de recomendaciones.⁴³ Además, mostraron su preocupación por la exclusión de las mujeres afganas de esta instancia. Las recomendaciones efectuadas hacían referencia a asegurar la presencia de las mujeres en los procesos de paz, tanto en las *jirgas* (asambleas tradicionales) de paz previstas por el Gobierno afgano, como en los diferentes foros sobre seguridad; garantizar que los procesos de reconciliación protegen los derechos de las mujeres, sin que éstos sean negociados a cambio de estabilidad en el corto plazo, e implementar políticas sensibles al género en materia de seguridad.

Posteriormente, durante el mes de junio se celebró una *Jirga* de Paz, convocada por el presidente Hamid Karzai para discutir su plan de paz, centrado en la negociación con la insurgencia talibán y la reintegración en la sociedad civil de sus integrantes. Cabe señalar que **diferentes organizaciones de mujeres y de derechos humanos mostraron su preocupación por la, de nuevo, casi nula presencia de mujeres en la *Jirga*** (entre 30 y 50 de 1.400 participantes), lo que podría ser interpretado como una maniobra para favorecer la presencia de los talibanes. Ninguna de las mujeres participantes formaba parte de los diferentes comités organizadores. En septiembre Karzai anunció la puesta en marcha de un plan de paz para el país, dirigido por un Alto Consejo de Paz, que consta de 70 miembros, entre los cuales sólo dos son mujeres. Por su parte, el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres de Naciones Unidas (CEDAW) **señaló que cualquier acuerdo entre el Gobierno afgano y los talibanes debía incluir un compromiso claro con la protección de los derechos de las mujeres**. Además, el Comité expresó su profunda preocupación por la falta de estrategias para la protección de estos derechos en las discusiones preparatorias de cara a unas posibles negociaciones con los representantes de los talibanes.⁴⁴ También instó al Gobierno y a la comunidad internacional a que garantizaran que las mujeres estuvieran representadas en estas conversaciones. Tras la celebración de la Conferencia fueron numerosas las voces que destacaron la necesidad de que, de iniciarse un proceso de negociación con los tali-

banes –como sería la voluntad tanto del Gobierno afgano como de amplios sectores de la comunidad internacional–, los derechos de las mujeres fueran un asunto central de las conversaciones, para garantizar que éstos sean respetados y no constituyan moneda de cambio en la negociación de un posible acuerdo de paz.

En el ámbito local, en el continente asiático, tras el cambio de Gobierno en **Filipinas**, con la victoria de Benigno Aquino en las elecciones, **Teresita Deles fue nombrada asesora presidencial para el proceso de paz, en sustitución de Anabelle T. Abaya**. Deles ya ocupó este cargo en anteriores ocasiones. La hasta ahora directora de la Oficina de la Asesora Presidencial para el Proceso de Paz en Filipinas, Anabelle T. Abaya, instó a la nueva administración de Benigno Aquino a nombrar más mujeres para que formen parte de los paneles negociadores con los grupos armados de oposición MILF y NPA, señalando que espera que al menos haya dos mujeres en cada uno de estos paneles. Por su parte, la nueva asesora presidencial señaló que espera que tras una revisión profunda del proceso de paz con el MILF, éste conduzca a la firma de un acuerdo de paz definitivo, mostrando su disconformidad con la vía militar para la resolución del conflicto. Deles señaló que las prioridades del nuevo Gobierno para Mindanao serán la gobernabilidad, la provisión de servicios básicos como salud y educación, la recuperación económica y la seguridad.

En el continente africano, en Kenya, el Gobierno local de Wajir aceptó **el plan de desarme y control de armas ligeras presentado por la organización de mujeres de la zona de Wajir**, Frontier Indigenous Network. El Go-

bierno accedió a hacer pública la información sobre 9.000 armas que han sido recolectadas e invitó a esta organización de mujeres a participar en un comité que diseñará programas de concienciación sobre las armas ligeras. El Gobierno accedió a estas peticiones después de que 100 mujeres ganaderas se adhirieran a la petición y al plan de desarme y control de armas ligeras diseñado por Frontier Indigenous Network. La campaña sobre armas ligeras de esta organización está dirigida a diferentes grupos como excombatientes o combatientes en activo, jóvenes, mujeres y ancianos ganaderos y representantes del Gobierno, y ha estado liderada por mujeres que cuentan con amplia experiencia en la mediación en conflictos entre clanes, especialmente entre los indígenas sakuye y otras comunidades ganaderas. El plan incluye el control sobre las rutas de tráfico de armas que atraviesan varias poblaciones localizadas en la frontera entre Kenya y Somalia, así como iniciativas comunitarias de control de las armas.

Durante el mes de julio se celebró en Juba, **Sudán**, una conferencia con la participación de decenas de mujeres de las diferentes regiones sudanesas, así como mujeres pertenecientes a la diáspora en EEUU y Canadá. El encuentro pretendía fomentar la formación de las participantes en cuestiones como la gestión de conflic-

43. Afghan Women's Network. *Afghan Women's Leaders' Priorities for Stabilization: Statement and Recommendations*. Kabul: Afghan Women's Network, 27 de enero de 2010. <http://www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=1020>

44. Véase el capítulo 3 (Procesos de paz).

tos y la construcción de paz, así como difundir información sobre el proceso de paz y el referéndum en el sur de Sudán.⁴⁵ En **Senegal**, en la región sureña de Casamance, varias organizaciones de mujeres hicieron público un manifiesto reclamando al Gobierno senegalés y al grupo armado de oposición MFDC que iniciaran un proceso de diálogo y que pusieran fin a la violencia en la región.⁴⁶

d) Arquitectura de género en Naciones Unidas

El hecho más destacado fue la aprobación en el mes de julio de la creación de una nueva agencia para promover la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, **ONU Mujeres** (UN Women). La nueva agencia, que **agrupará en un único organismo a las entidades existentes actualmente dentro del marco de Naciones Unidas** –UNIFEM, la División para el Avance de las Mujeres (DAW, por sus siglas en inglés), la Oficina de la Asesora Especial para Asuntos de Género (OSAGI, por sus siglas en inglés) y el Instituto de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, por sus siglas en inglés)– es operativa desde enero de 2011 y está dirigida por la ex presidenta de Chile, Michelle Bachelet.⁴⁷

ONU Mujeres tiene un **presupuesto inicial de 500 millones de dólares** que se incrementará progresivamente en los siguientes cinco años hasta alcanzar la cifra de 1.000 millones de dólares. En noviembre ONU Mujeres escogió a los 41 Estados que configurarán durante los próximos dos y tres años –dependiendo del país– el Comité Ejecutivo del organismo. ONU Mujeres designó a **diez países de África** –Angola, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, RD Congo, Etiopía, Lesotho, Libia, Nigeria y Tanzania–, **diez países asiáticos** –Bangladesh, China, India, Indonesia, Kazajistán, Japón, Malasia, Pakistán, Rep. de Corea y Timor-Leste–, **cuatro países de Europa del Este** –Estonia, Hungría, Rusia y Ucrania– **cinco países de Europa Occidental** –Dinamarca, Francia, Italia, Luxemburgo y Suecia–, **seis países de América Latina y el Caribe** –Argentina, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Granada y Perú– y otros **seis países escogidos entre los Estados contribuyentes** –México, Noruega, Arabia Saudita, España, Reino Unido y EEUU. La inclusión en el Comité Ejecutivo de países como Arabia Saudita, Pakistán o RD Congo levantó críticas por parte de representantes de la sociedad civil y organizaciones a favor de la defensa de los derechos de las mujeres, que protestaron por la presencia en el organismo de Estados que encabezan la lista de países donde los derechos de las mujeres y niñas son violados de forma sistemática.

Cuadro 6.5. Funciones de ONU Mujeres

ONU Mujeres nace con el mandato de trabajar para la eliminación de la discriminación contra las mujeres y las niñas, y a favor del empoderamiento de las mujeres y la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres como beneficiarios del desarrollo, los derechos humanos, la acción humanitaria, la paz y la seguridad. Tendrá las siguientes funciones:⁴⁸

- a) Ofrecer apoyo sustantivo a los órganos de las Naciones Unidas (la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, el Consejo Económico y Social, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad) cuando se estudien y acuerden compromisos, normas y recomendaciones de política en materia de igualdad de género y de incorporación de una perspectiva de género en todos los ámbitos.
- b) Respalda las medidas nacionales de promoción y potenciación de la igualdad de género y del empoderamiento de la mujer.
- c) Adoptar medidas de promoción de ámbito nacional, regional y mundial en cuestiones fundamentales para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, para procurar que los ámbitos poco reconocidos e infradotados de recursos reciban atención nacional, regional y mundial.
- d) Ayudar a los Estados miembros a ejecutar las medidas de las 12 esferas decisivas de la Plataforma de Acción de Beijing, el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, las resoluciones del Consejo de Seguridad 1325 (2000) y 1820 (2008) y otras resoluciones, así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- e) Empezar una labor de investigación y análisis nueva y afianzar la existente, a fin de favorecer la consecución de los objetivos generales, y actuar como eje o centro de conocimientos y experiencia en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer de todo el sistema de las Naciones Unidas.
- f) Dirigir y coordinar las estrategias, las políticas y las actividades del sistema de las Naciones Unidas en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer para promover la incorporación de una perspectiva de género en todo el sistema.
- g) Fortalecer la rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas, mediante la supervisión y el seguimiento del desempeño de todo el sistema en materia de igualdad de género y la presentación de informes.
- h) Vigilar el cumplimiento de los mandatos sobre equilibrio de género por parte del sistema, incluyendo en los niveles directivo y decisorio, e informar sobre esta cuestión.

45. Véase el capítulo 1 (Conflictos armados), el capítulo 2 (Tensiones) y Oportunidad de paz de Sudán.

46. Las organizaciones firmantes eran CONGAD, CRSFPC/Usforal, AJAC Lukaal, AJAEDO, APAC, Kagamen Sénégal, Kabonkétoor, GRDR, FAFS, Enfance et Paix, WANEP Sénégal, Caritas Ziguinchor, Fédération des Associations Féminines du Sénégal, cellule de Ziguinchor y Africare.

47. Véase Oportunidad de paz ONU Mujeres.

48. Asamblea General de la ONU. *Propuesta general del Secretario General de la ONU de creación de la entidad compuesta de igualdad de género y empoderamiento de la mujer*, A/64/588, 6 de enero de 2010. <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/289&Lang=S>