

Dimensión de género en la construcción de paz

- ❑ El secretario general de la ONU denunció la impunidad en la que queda la violencia sexual contra las mujeres en los conflictos armados, así como la escasa respuesta gubernamental.
- ❑ OXFAM Internacional denunció que todos los actores armados en Colombia ejercen violencia sexual en el conflicto.
- ❑ La Asamblea General de la ONU aprobó una resolución para la creación de una agencia dedicada a los derechos de las mujeres.
- ❑ Chile y Portugal aprobaron planes nacionales de acción para la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU.
- ❑ La participación de las mujeres en las elecciones en Afganistán disminuyó con respecto a anteriores comicios como consecuencia de la violencia y las amenazas de la insurgencia talibán.

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 nos 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 la paz y cuáles son las aportaciones que las mujeres están haciendo a esta construcción. El capítulo está estructurado en dos bloques principales: el primero repasa este impacto diferenciado de los conflictos armados, y el segundo analiza diversas iniciativas destacadas de construcción de paz desde una perspectiva de género.

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

En este apartado se aborda cuál es la **dimensión de género en el ciclo del conflicto**, y en especial en lo que se refiere a la **violencia contra las mujeres**. Los conflictos armados son fenómenos que cuentan con una dimensión de género enormemente importante. 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 que, en términos de género, existen en una determinada sociedad. En segundo lugar, desde esta perspectiva también se plantean serias dudas a las

¹ El género es la “categoría que subraya la construcción cultural de la diferencia sexual, esto es, el hecho de que las diferentes conductas, actividades y funciones de las mujeres y los hombres son culturalmente construidas, más que biológicamente determinadas. La perspectiva de género alude no sólo al potencial analítico de esta categoría sino también a su potencial político, transformador de la realidad. Desde este ángulo, el género no es sólo una herramienta para el análisis de cómo están las mujeres en el mundo; también es una propuesta política en tanto que exige un compromiso a favor de la construcción de relaciones de género equitativas y justas.” Murguialday, C. “Género” en Hegoa, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, 2000, Icaria. La definición que ofrece la Oficina de la Asesora Especial sobre Asuntos de Género y Avance de la Mujer de Naciones Unidas, señala que “el género se refiere a los atributos sociales y a las oportunidades asociadas al hecho de ser hombre o mujer y las relaciones entre mujeres y hombres, niñas y niños, así como las relaciones entre mujeres y las relaciones entre hombres. Estos atributos, oportunidades y relaciones están socialmente construidos y se aprenden en el proceso de socialización. Son específicos de un contexto y temporales y pueden cambiar. El género determina lo que se espera, se permite y se valora en una mujer o en un hombre en un contexto dado [...]” En <<http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>>.

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 y violencia contra las mujeres en contextos bélicos

El **Secretario General de la ONU** presentó su **informe sobre violencia sexual**, de acuerdo con lo establecido por la resolución 1820 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre violencia sexual en contextos de conflicto armado.² La resolución insta al Secretario General a que informe sobre las situaciones de conflicto armado en las que se ha utilizado esta violencia de manera sistemática o generalizada contra la población civil, analice las tendencias y la prevalencia de esta violencia, haga propuestas para reducir la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas, explique qué planes existen para la recopilación de información sobre la violencia sexual, así como sobre las medidas adoptadas por las partes en conflicto en cumplimiento de lo establecido por la resolución 1820, entre otras cuestiones. El informe reconoce la incapacidad actual para ofrecer una cifra del número de personas que han sido víctimas de esta violencia, dado que muchas víctimas prefieren no denunciar ante la falta de protección y el estigma social que sufren en muchos contextos.

El Secretario General recuerda que la **violencia sexual ha sido considerada como una forma de genocidio por la jurisprudencia internacional** y señala que en aquellos contextos en que se ha utilizado como arma de guerra, las probabilidades de que persista una vez finalizado el conflicto son muy elevadas, lo que representa un grave obstáculo para la consolidación de la paz y a la rehabilitación de los países que han atravesado un conflicto armado. El informe señala que la violencia sexual esta siendo utilizada en países como **RD Congo, Sudán, Uganda, Chad, R. Centroafricana, Côte d'Ivoire, Iraq, Afganistán, Myanmar y Nepal.**³ La violencia sexual es utilizada como una forma de **depuración étnica**, para **mantener el control territorial e intimidar a la población local, controlar el comportamiento social de las mujeres** e incluso como una forma de fomentar entre las mujeres la práctica de los atentados suicidas, una vez que el honor de las mujeres ha sido vulnerado. Además, en muchos casos las mujeres son utilizadas como esclavas sexuales por los actores armados.

El Secretario General de la ONU constata en el informe cómo la **impunidad y la inacción gubernamental** frente a la violencia sexual favorece su propagación y destaca la necesidad de que los Estados adopten medidas enérgicas que pongan fin a la impunidad y castiguen a los perpetradores. El informe señala también que los conflictos armados agudizan la violencia contra las mujeres que tiene lugar durante la etapa prebélica, y la impunidad la perpetúa durante el periodo posbélico. Además, el informe señala que la violencia sexual tiene un impacto sobre todo el conjunto de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de las víctimas.

² Informe del Secretario General presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad, 15 de julio de 2009, S/2009/362, <http://www.un.org/spanish/docs/report09/repl09.htm>

³ El informe únicamente recopila información sobre aquellos contextos que forman parte de la agenda del Consejo de Seguridad de la ONU, aunque se reconoce que son muchos más los países en situación de conflicto armado en los que la violencia sexual constituye un arma de guerra.

Cuadro 5.1. Recomendaciones al Consejo de Seguridad de la ONU ante el uso de la violencia sexual como arma de guerra.

El Secretario General de la ONU incluye en su informe diversas recomendaciones al Consejo de Seguridad de la ONU para abordar la violencia sexual, instando a que:

- Las resoluciones enmarcadas en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas contengan disposiciones para la prevención y respuesta a la violencia sexual.
- Las resoluciones establezcan que los componentes de derechos humanos o de delitos graves en las operaciones de mantenimiento de la paz vigilen, investiguen y documenten la violencia sexual.
- Los comités de sanciones tengan el mandato para hacer frente a la violencia sexual y dispongan de listas de personas y actores responsables de cometer esta violencia.
- Apoye la labor del Grupo de Trabajo sobre los niños y los conflictos armados.
- Establezca una comisión de investigación con el apoyo de la OACNUDH que investigue las violaciones del Derecho Internacional Humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos con especial atención a los contextos de conflicto armado.

La Representante Especial del Secretario General de la ONU para la cuestión de los niños y los conflictos armados, Radhika Coomaraswamy, presentó su informe anual en el que denunció que la **utilización de la violencia sexual contra los menores es una característica cada vez más frecuente de los conflictos armados**.⁴ Coomaraswamy destacó que esta violencia es particularmente frecuente en los campamentos que acogen a las personas refugiadas y desplazadas internas y en las inmediaciones de estos emplazamientos. Además, los menores están especialmente expuestos a esta violencia durante el transcurso de operaciones militares en zonas civiles y durante el reclutamiento militar. A pesar de que son las niñas las que padecen los mayores niveles de violencia sexual, también hay constancia de niños que han sido víctimas de esta violencia. Por otra parte, el temor a ser atacados durante los trayectos a los centros escolares priva a muchos menores de su derecho a la educación. En paralelo a este informe, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 1882 sobre los niños y los conflictos armados en la que, entre otras cuestiones, se condena la utilización de la violencia sexual contra los menores.⁵

Oxfam Internacional publicó el informe *La violencia sexual en Colombia*,⁶ en el que denuncia la **utilización sistemática y generalizada** de esta violencia en el **conflicto colombiano** como un arma de guerra. La cifra exacta de mujeres que han sido víctimas de la violencia sexual resulta imposible de determinar, puesto que el número de denuncias representa sólo una pequeña parte del total de mujeres que han sido afectadas. Además, según señala Oxfam Internacional, los informes resultantes de las autopsias no recogen este delito que se considera perteneciente al ámbito privado, y por tanto de menor importancia que otros como la tortura o el asesinato. El informe señala que de 183 casos recopilados por la Corte Constitucional colombiana, el 58% eran responsabilidad de los paramilitares, el 23% de la fuerza pública, el 8% de las guerrillas y en el resto de casos se desconocía la autoría. El uso de la violencia sexual ha provocado el desplazamiento forzado de un elevado número de mujeres. Las mujeres indígenas y afrocolombianas se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad frente a esta violencia, ya que a la discriminación de género se une la sufrida por su pertenencia étnica y por la pobreza que afecta especialmente a sus comunidades. Oxfam apunta también a la responsabilidad del Estado en la impunidad en la que habitualmente quedan los crímenes sexuales, que han sido

⁴ Informe de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, 6 de Agosto de 2009, A/64/254, <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/64/254&Lang=S>

⁵ <http://www.un.org/spanish/docs/sc09/scrl09.htm>

⁶ <http://www.intermonoxfam.org/es/page.asp?id=3628>

ocultados. De acuerdo con el informe de Oxfam, el Gobierno colombiano ha incumplido su responsabilidad de proteger a las víctimas.

Por otra parte, el Secretario General de la ONU, en su informe sobre el impacto del conflicto armado colombiano en los menores denunció que éstos sufren graves violaciones de los derechos humanos, como el asesinato, la tortura, el reclutamiento forzado y la violencia sexual. Esta violencia afecta particularmente a las niñas.⁷ Las menores que forman parte de los actores armados son con frecuencia forzadas a mantener relaciones sexuales a edades muy tempranas, a usar métodos anticonceptivos perjudiciales para su salud y a abortar en los casos de embarazo, según el informe.

b) Violencia de género

Como consecuencia de la operación militar que tuvo lugar en el valle de Swat, en la Provincia Fronteriza del Noroeste de **Pakistán**, y de la presencia de la insurgencia talibán en la zona, la situación de las mujeres sufrió un fuerte deterioro. El acceso de las mujeres al mercado laboral remunerado se vio casi completamente restringido ante las amenazas vertidas por los grupos talibanes tanto contra las mujeres trabajadoras como contra los empleadores. Especialmente significativa es la situación de las profesoras, muchas de las cuales sufrieron amenazas incluso de muerte si regresaban a sus puestos de trabajo. OCHA constató que por cuestiones de seguridad, la presencia de mujeres en el mercado laboral era prácticamente inexistente en algunas zonas. El acceso de las mujeres al espacio público también se ha visto enormemente restringido y un gran número de mujeres no sale a la calle si no es acompañada de un hombre por temor a las represalias talibanes. Por otra parte, algunas organizaciones humanitarias denunciaron la situación en la que se encuentran las mujeres desplazadas que encabezan hogares, que están teniendo un menor acceso que los hombres a la asistencia humanitaria. UNFPA denunció las graves carencias en materia de asistencia a la salud sexual y reproductiva de las mujeres en los campos en lo que está alojada la población desplazada.

Organizaciones humanitarias denunciaron que la violencia armada en el **Sur de Sudán** está afectando cada vez más a las mujeres y a los menores. Si bien en anteriores ocasiones cuando se producían enfrentamientos comunitarios entre grupos ganaderos, las mujeres y los niños quedaban al margen de la violencia, diferentes organizaciones señalaron que la violencia que está transcurriendo en esta zona de Sudán está cada vez más dirigida a la población civil, lo que ha incrementado el impacto en estos dos colectivos.

La Organización Mundial de la Salud denunció el grave impacto que el bloqueo del Gobierno israelí sobre la **Franja de Gaza** desde el año 2007 está teniendo sobre la salud de las madres y los recién nacidos. Como consecuencia de este bloqueo muchos hospitales carecen de la infraestructura básica para atender partos en condiciones mínimas y, además, hay una falta de personal cualificado para atender estos partos, especialmente comadronas. Varios medicamentos esenciales se agotaron y no hay el equipamiento adecuado para atender a los recién nacidos prematuros.

En **Sierra Leona**, a pesar de la legislación aprobada en 2007 para hacer frente a la violencia contra las mujeres, especialmente la violencia sexual, los índices de agresiones y de violencia doméstica continuaron siendo alarmantes. Según el Ministerio de Bienestar Social, Género y Asuntos de la Infancia, el 67% de las sierraleonesas que viven en entornos urbanos fueron víctimas de la violencia doméstica en 2008. El acceso de las mujeres a la justicia siguió siendo

⁷ Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia, 28 de agosto de 2009, S/2009/434, <http://www.un.org/spanish/docs/report09/repl09.htm>

muy deficitario, existiendo serios obstáculos para la obtención de los certificados médicos necesarios en el caso de las denuncias por violación. Algunos centros de atención a las mujeres reciben una media de 70 casos diarios de violencia sexual.

En **Afganistán**, la participación de las mujeres en las elecciones presidenciales celebradas en el mes de agosto fue mucho más baja que en las anteriores citas electorales, según denunciaron diferentes organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres. Las amenazas vertidas por la insurgencia talibán fueron uno de los principales motivos que explican esta baja participación, de la que todavía no se tienen cifras. La falta de personal femenino electoral y su sustitución por observadores y trabajadores hombres llevó también a que muchas familias no autorizaran la participación de las mujeres. Además, el hecho de que en el sur del país muchas de las tarjetas de identificación electoral de las mujeres carecieran de fotografía —obedeciendo a cuestiones culturales— facilitó su utilización fraudulenta por parte de familiares y líderes tribales. Numerosos observadores señalaron que en determinadas zonas del país los colegios electorales para mujeres permanecieron vacíos durante toda la jornada electoral.

Varias organizaciones denunciaron que en el marco de la represión contra la oposición durante las protestas por el golpe de Estado contra el Gobierno de **Honduras**, las fuerzas de seguridad utilizaron la violencia sexual contra mujeres activistas que participaban en dichas protestas y que habían sido detenidas.

Por otra parte, la Secretaria General Adjunta de la ONU, Asha-Rose Migiro, afirmó que como consecuencia de la crisis económica global las mujeres y las niñas sufren un mayor riesgo de padecer violencia, e hizo un llamamiento a los Gobiernos de los países ricos a destinar más recursos y hacer realidad los compromisos adquiridos con respecto a la equidad de género y los derechos de las mujeres. Migiro señaló que ya se ha detectado un incremento en la demanda de servicios de atención a las mujeres víctimas de la violencia en el ámbito doméstico coincidiendo con el avance de la crisis económica.

5.2. La construcción de paz desde una perspectiva de género

En este apartado se analiza la participación de las mujeres y de los hombres en las diferentes dimensiones de la construcción de la paz, entre ellas los procesos de negociación. La construcción de la paz desde una perspectiva de género promueve procesos de carácter más inclusivo, al tiempo que hace frente a algunas de las causas profundas de la violencia que subyacen en los sistemas patriarcales.

a) Arquitectura de género en Naciones Unidas

La Asamblea General de la ONU aprobó por unanimidad una resolución que abre la puerta a crear una **agencia de Naciones Unidas dedicada a los derechos de las mujeres y la equidad de género** que agrupe bajo un único paraguas institucional las diferentes entidades que en la actualidad trabajan sobre las cuestiones de equidad de género y derechos de las mujeres en Naciones Unidas: el Fondo de Naciones Unidas para las Mujeres (UNIFEM), el Instituto Internacional de Investigación y Formación para el Avance de las Mujeres (INSTRAW), la División para el Avance de la Mujer (DAW) y la Oficina de la Asesora Especial del Secretario General para Asuntos de Género (OSAGI). Desde el año 2006 una coalición internacional de organizaciones de mujeres había promovido la creación de esta entidad, que debería elevar el perfil político de los asuntos de género en el seno de Naciones Unidas. La nueva agencia estará encabezada por una Secretaria General Adjunta.

Las organizaciones de la sociedad civil solicitaron que se nombre con la mayor celeridad posible a la persona que estará al frente de la nueva entidad, para que pueda ser operativa durante el proceso de revisión de los compromisos adquiridos en la Conferencia Mundial de Beijing, conocido como Beijing+15, que tendrá lugar en marzo de 2010. Además, pidieron a los países donantes que comprometan al menos 1.000 millones de dólares para garantizar una financiación adecuada y suficiente.

b) La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre las mujeres, la paz y la seguridad

Durante el trimestre dos países aprobaron planes de acción nacionales para la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU. **Chile** aprobó el Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas 1325/2000 “Mujeres, Seguridad y Paz”. Las líneas de acción del plan chileno son las siguientes: a) aplicar un enfoque de género en el respeto y la promoción de los derechos humanos tanto en Chile como fuera de sus fronteras; b) promocionar la participación equitativa de las mujeres tanto en operaciones de paz, como también en las instancias de decisión sobre las mismas; c) considerar en el diseño, implementación y ejecución de las políticas de cooperación internacional la perspectiva de género en su más amplio sentido; d) fortalecer la capacidad técnica, tanto de los funcionarios públicos como de la sociedad civil en relación con la perspectiva de género, seguridad y conflicto; e) promover la implementación de la resolución 1325 en la región, mediante el intercambio de experiencias, la cooperación internacional, tanto en el ámbito bilateral como en los mecanismos regionales de operaciones de paz, de los cuales Chile es parte.

Portugal también aprobó un plan nacional, el Plano Nacional de Acção para Implementação da Resolução CSNU 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança (2009 – 2013). El plan cuenta con cinco objetivos principales: a) aumentar la participación de las mujeres e integrar la dimensión de igualdad de género en todas las fases de los procesos de fortalecimiento de la paz y en todos los ámbitos de la toma de decisiones; b) garantizar el fortalecimiento de las capacidades de las personas que participan en la construcción de la paz, en temas como la igualdad de género y la violencia de género así como en otros aspectos de las Resoluciones 1325 y 1820; c) promover y proteger el respeto por los derechos humanos de las mujeres en zonas de conflicto y en contextos de posconflicto, tomando en consideración la prevención y la eliminación de la violencia de género y la promoción del empoderamiento de las mujeres; d) profundizar y difundir el conocimiento sobre los temas relativos a la mujer, la paz y la seguridad, para que se incluyan en las actividades de fortalecimiento de capacidades y para que haya sensibilización entre los responsables de las políticas y el público en general; e) promover la participación de la sociedad civil en la implementación de la Resolución 1325.

Algunas organizaciones de la sociedad civil como IANSA y el Observatorio sobre Género y Violencia Armada celebraron la aprobación del plan de acción, pero destacaron algunas de las carencias de este plan, que podría haber servido para abordar la inseguridad que experimentan las mujeres como consecuencia de la violencia armada más allá de los conflictos armados, atendiendo a cuestiones como el desarme y el control de las armas, la seguridad pública y la violencia de género, tanto en el ámbito nacional como internacional.

c) Experiencias de diálogo

La ausencia de mujeres en las negociaciones de paz formales es una constante que ha sido ampliamente documentada. No obstante, en pocas ocasiones se presta atención a las experiencias de muchas organizaciones de mujeres que han llevado a cabo procesos de diálogo de carácter

informal. Las organizaciones de mujeres son un actor muy relevante en lo que respecta a la promoción de una salida dialogada a los conflictos armados, y en numerosas ocasiones han protagonizado llamamientos a los actores armados para que se ponga fin a los conflictos armados por la vía política. En muchos contextos de conflicto armado y polarización social, organizaciones de mujeres han promovido la creación de espacios de diálogo de carácter informal entre personas de comunidades enfrentadas.

Algunas de estas iniciativas más destacadas son las que se han dado en contextos como Israel y Palestina, los Balcanes, Chipre, Somalia, Irlanda del Norte o País Vasco, entre otras muchas. En el caso de Israel y Palestina, desde la década de los ochenta, y de manera intermitente condicionada por la evolución del conflicto armado, mujeres israelíes y palestinas ciudadanas de Israel han trabajado de manera conjunta para denunciar las violaciones de derechos humanos cometidas por el Ejército de Israel en el marco de las operaciones militares en territorios palestinos. Este trabajo conjunto de denuncia permitió a algunas ciudadanas israelíes conocer más de cerca la realidad de la vida cotidiana de la población palestina, y en particular la de los presos en las cárceles israelíes. Éste es el origen de la red internacional de Mujeres de Negro, que fue el color elegido por las mujeres para vestir durante las protestas en señal de luto por las víctimas del conflicto. En el caso de los Balcanes, e inspiradas por las Mujeres de Negro de Oriente Medio, durante el transcurso de los diferentes conflictos armados que han tenido lugar en la región, mujeres serbias, bosnias, croatas y kosovares han colaborado para denunciar la militarización y la xenofobia promovidas por las elites políticas y militares, han dado apoyo a insumisos y desertores y han abogado por soluciones negociadas a los conflictos y por la inclusión de la dimensión de género en algunos de los procesos de negociación, como el proceso sobre el estatus final de Kosovo. En Chipre, mujeres turco-chipriotas y greco-chipriotas fundaron la organización Manos que Cruzan la Línea, en referencia a la línea que divide la isla. Desde una posición feminista las mujeres que integran esta organización buscan integrar la perspectiva de género en las negociaciones de paz, en una sociedad profundamente patriarcal que excluye a las mujeres del ámbito público.

En Irlanda del Norte, mujeres pertenecientes a las dos comunidades fundaron el partido Northern Ireland Women's Coalition, con la intención de participar en las negociaciones formales de paz. El partido estuvo integrado por mujeres que provenían fundamentalmente del activismo social a favor de los derechos humanos y su presencia en las negociaciones impulsó el reconocimiento al papel de la sociedad civil y específicamente de las mujeres en las negociaciones de paz. En el País Vasco, durante la tregua de 2006, mujeres provenientes de todos los partidos políticos con excepción del Partido Popular, crearon el movimiento Ahotsak, como un espacio de encuentro de mujeres de diferentes tendencias políticas con el objetivo de promover una solución dialogada al conflicto que reconociera las demandas de todas las partes para crear una agenda de negociaciones sustantiva. Posteriormente se unieron a Ahotsak mujeres de otros ámbitos sociales como el sindicalismo o el feminismo. Por otra parte, en Somalia, un grupo de mujeres creó el conocido como el "Sexto Clan", integrado sólo por mujeres que pertenecían a los diferentes clanes del país. El "Sexto Clan" logró participar en la Conferencia Nacional de Reconciliación celebrada entre 2002 y 2004.

Así pues, existen diferentes experiencias de organizaciones y movimientos de mujeres que en distintos contextos de conflicto han promovido el diálogo y la salida negociada a los conflictos, que invalidan la afirmación de que la ausencia de las mujeres en las negociaciones de paz obedece a su falta de experiencia. Si bien es cierto que la experiencia en el ámbito de las negociaciones formales es mucho más reducida, el bagaje adquirido en otro tipo de espacios de diálogo, como pueda ser la sociedad civil organizada, puede ser una aportación muy relevante en los procesos de paz oficiales.