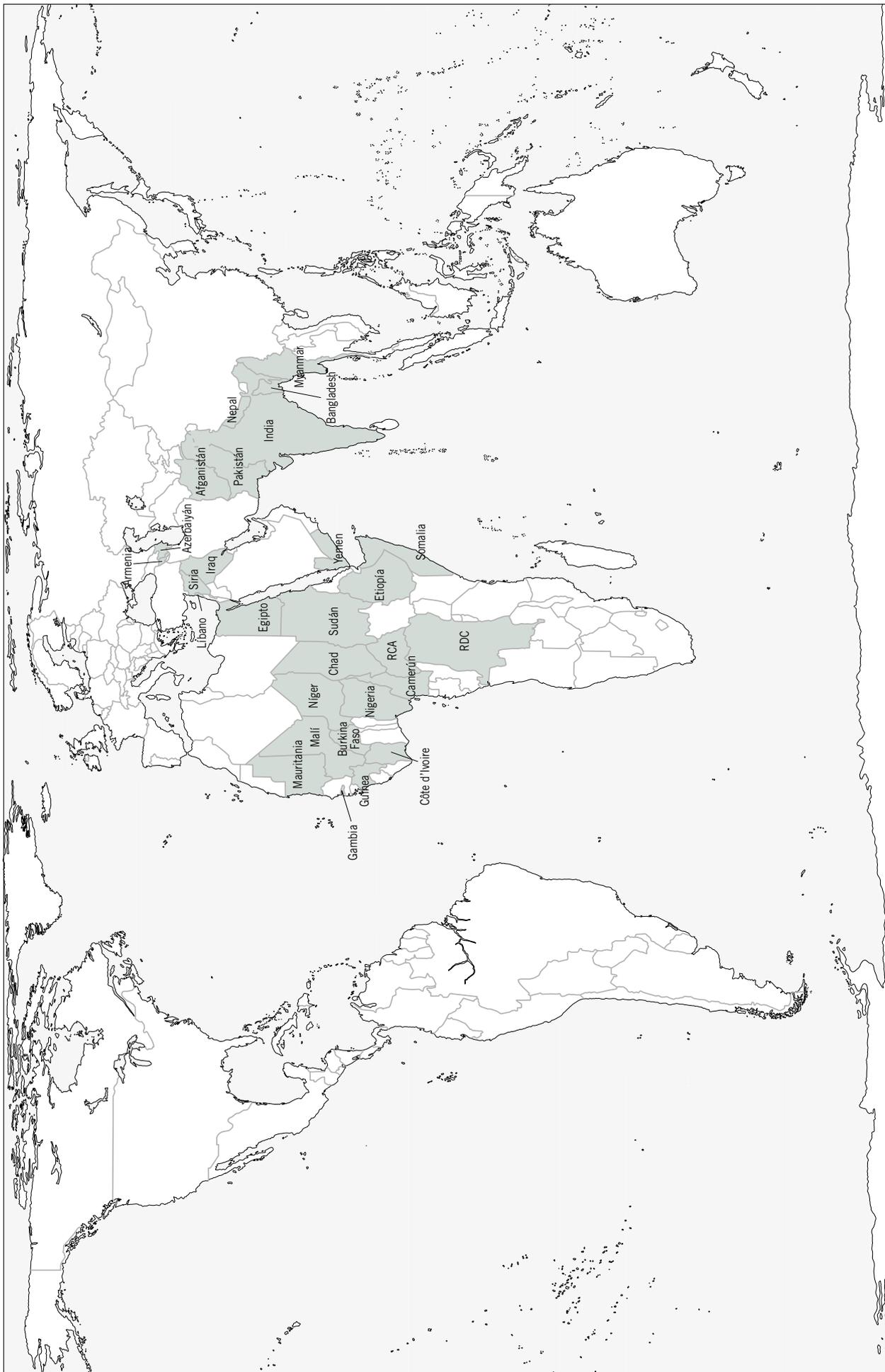


Mapa 4.1. Desigualdades de género



4. Género, paz y seguridad

- El 70% de los conflictos armados activos durante 2015 para los que existían datos sobre igualdad de género tuvieron lugar en contextos con graves o muy graves desigualdades de género.
- Durante 2015 se documentó la utilización de la violencia sexual en diferentes conflictos armados, entre los que cabe destacar los casos de Darfur, (Sudán), RCA (con personal de Naciones Unidas implicado) o Myanmar, entre otros.
- Las Fuerzas Armadas de la RDC firmaron una declaración que les comprometía a combatir la violencia sexual y a implementar un plan de acción gubernamental en el seno de la institución.
- La crisis de refugio en la UE estuvo marcada por la dimensión de género y evidenció graves violaciones a los derechos humanos de la población que huye de las guerras.
- Durante 2015 se llevó a cabo una revisión de alto nivel de 15 años de implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad.
- Las negociaciones de paz en Colombia, Chipre y Afganistán evidenciaron la importancia de la dimensión de género en los procesos de paz.

En el presente capítulo se analizan las diversas iniciativas que desde el ámbito de Naciones Unidas y diferentes organizaciones y movimientos locales e internacionales se están llevando a cabo en lo que respecta a la construcción de la paz desde una perspectiva de género.¹ Esta perspectiva 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 Instituciones Sociales y Género; en segundo lugar se analiza la dimensión de género en el impacto de los conflictos armados y crisis sociopolíticas; y el último apartado está dedicado a la construcción de la paz desde una perspectiva de género.² Al principio del capítulo se adjunta un mapa en el que aparecen señalados aquellos países con graves desigualdades de género según el Índice de Instituciones Sociales y Género. El capítulo lleva a cabo de manera específica un seguimiento de la implementación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, establecida tras la aprobación en el año 2000 de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad por el Consejo de Seguridad de la ONU.

4.1. Desigualdades de género

El Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI)³ es una medición de la discriminación contra las mujeres en las instituciones sociales, que refleja las leyes, normas y prácticas discriminatorias en 160 países teniendo en cuenta cinco dimensiones: la discriminación en el seno de la familia, la violencia contra las mujeres, la preferencia por hijos varones, el acceso de las mujeres a los recursos y su acceso al espacio público. Las instituciones sociales discriminatorias (normas formales e informales, actitudes y prácticas) restringen el acceso de las mujeres a los derechos, la justicia y el empoderamiento, y perpetúan las desigualdades de género en áreas como la educación, la salud, el empleo o la participación política.

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. Este capítulo es una síntesis de los acontecimientos más relevantes durante el año. Para ampliar la información en este ámbito puede consultarse la publicación Género y Paz que trimestralmente elabora la Escola de Cultura de Pau.

3. El SIGI es un índice elaborado por la OCDE que mide 5 subíndices integrados por 14 indicadores que incluyen: edad legal de matrimonio, matrimonio precoz, autoridad parental, violencia contra las mujeres, mutilación genital femenina, autonomía reproductiva, abortos selectivos por sexo, preferencias de fertilidad, acceso seguro a la tierra, acceso seguro a la propiedad de otros recursos, acceso a servicios financieros, acceso al espacio público, acceso a la participación y la representación política. OCDE, *Social Institutions & Gender Index. 2014 Synthesis Report*. OCDE, 2014.

Tabla 4.1. Países en conflicto armado y tensión con niveles de discriminación de género altos o muy altos⁴

	Niveles altos de discriminación	Niveles muy altos de discriminación
Conflictos armados⁵	Etiopía Iraq India (3) Myanmar Pakistán (2) Afganistán RCA	Nigeria Siria RDC (2) Egipto Somalia Malí Sudán (2) Yemen (2)
Tensiones	Burkina Faso Camerún Côte d'Ivoire Etiopía (3) Guinea India (3) ⁶ Myanmar Nepal Pakistán (2) Armenia ⁷ Azerbaiyán Iraq Líbano (2) ⁸	África Central (LRA) Chad Gambia Mauritania Níger Nigeria (2) RDC (3) Somalia Sudán (2) Bangladesh Egipto Siria Yemen

De acuerdo con el SIGI, los niveles de discriminación contra las mujeres fueron altos o muy altos en 38 países, concentrados principalmente en África, Asia y Oriente Medio. 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 **21 de los 35 conflictos armados que tuvieron lugar a lo largo de 2015 se dieron en países donde existían graves desigualdades de género, con niveles altos o muy altos de discriminación y que cinco conflictos armados tenían lugar en países sobre los que no hay datos disponibles al respecto –Argelia, Libia, Israel-Palestina, Rusia, Sudán del Sur–**. Así, el 70% de los conflictos armados para los que existían datos sobre igualdad de género tuvieron lugar en contextos con graves o muy graves desigualdades de género. Asimismo, en otros siete países en los que existía uno o más conflictos armados, los niveles de discriminación eran inferiores, en algunos casos con niveles medios (China, Burundi, Filipinas) y

21 de los 35 conflictos armados que tuvieron lugar en 2015 se dieron en países donde existían graves desigualdades de género

en otros con niveles bajos (Ucrania, Colombia, Tailandia y Turquía). El elevado porcentaje 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.⁹ En lo que respecta a las crisis sociopolíticas, al menos 33 de las 83 tensiones activas durante el año 2015 transcurrieron en países en los que existían graves desigualdades de género (niveles altos o muy altos según el SIGI), lo que supone un 51% de las tensiones para las que existían datos.

4.2. 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 y las tensiones son fenómenos con una importante dimensión de género. 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. 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.

4.2.1. Violencia sexual en conflictos armados y tensiones

La violencia sexual¹⁰ estuvo presente en un gran número de los conflictos armados activos durante el año 2015. Su utilización, que en algunos casos formó parte de las estrategias de guerra deliberadas de los actores armados, fue documentada en diferentes informes.

- Tabla elaborada a partir de los niveles de la discriminación de género del SIGI (OCDE) y de las clasificaciones de conflicto armado y tensión de la Escola de Cultura de Pau. El SIGI establece cinco niveles de clasificación en función del grado de discriminación: muy alto, alto, medio, bajo, muy bajo.
- Entre paréntesis el número de conflictos armados o tensiones en dicho país.
- Una de las tensiones protagonizadas por la India hace referencia a la disputa que mantiene con Pakistán.
- Armenia y Azerbaiyán protagonizan una única tensión internacional, la relativa a la disputa en torno a Nagorno-Karabaj.
- Una de las tensiones en Líbano hace referencia a la tensión internacional que involucra a Líbano, Siria e Israel.
- Mary Caprioli, "Gender equality and state aggression: the impact of domestic gender equality on state first use of force", *International Interactions* 29, no. 3, 2003: 195-214.
- La ONU considera violencia sexual relacionada con los conflictos los "incidentes o pautas de violencia sexual [...], es decir, la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, los embarazos forzados, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable que se cometa contra las mujeres, los hombres, los niños o las niñas. Estos incidentes o pautas de comportamiento se producen en situaciones de conflicto o posteriores a los conflictos o en otras situaciones motivo de preocupación (por ejemplo, durante un enfrentamiento político). Además, guardan una relación directa o indirecta con el propio conflicto o enfrentamiento político, es decir, una relación temporal, geográfica o causal. Aparte del carácter internacional de los supuestos crímenes que, dependiendo de las circunstancias, constituyen crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, actos de genocidio u otras violaciones manifiestas de los derechos humanos, la relación con el conflicto puede ser evidente teniendo en cuenta el perfil y las motivaciones del autor, el perfil de la víctima, el clima de impunidad o la situación de colapso en que se encuentre el Estado en cuestión, las dimensiones transfronterizas o el hecho de que violen lo dispuesto en un acuerdo de cesación del fuego". UN Action Against Sexual Violence In Conflict, *Marco analítico y conceptual de la violencia sexual en los conflictos*, noviembre de 2012.

Cuadro 4.1. Actores armados y violencia sexual en conflictos⁶

El informe de 2015 del secretario general de la ONU sobre la violencia sexual en los conflictos incluyó una lista de actores armados sobre los que pesan sospechas fundadas de haber cometido actos sistemáticos de violación y otras formas de violencia sexual en situaciones de conflicto armado, o de ser responsables de ellos, que son objeto de examen por el Consejo de Seguridad.

Côte d'Ivoire	Grupos de ex integrantes de milicias, incluidos la Alianza Patriótica de la Etnia Wé, el Frente para la Liberación del Gran Oeste, el Movimiento de Liberación del Oeste de Côte d'Ivoire y la Unión Patriótica de Resistencia del Gran Oeste; Fuerzas Republicanas de Côte d'Ivoire
Iraq	ISIS
Malí	MNLA, Ansar Dine, MUYAO, AQMI
RCA	LRA; excombatientes de las fuerzas Séléka; fuerzas antibalaka, incluidos elementos asociados de las fuerzas armadas de la RCA; Revolución y Justicia; Frente Democrático del Pueblo Centroafricano
RDC	Grupos armados: APCLS; ADF-NALU; Fuerzas para la Defensa del Congo; FDLR; Fuerzas de Resistencia Patrióticas de Ituri; LRA; Mai-Mai Cheka/Defensa de Nduma para el Congo Mai-Mai Kifuafua; Mai-Mai Simba/Morgan; Mai-Mai Simba/Lumumba; grupo armado Nyatura; Raia Mutomboki. Fuerzas Armadas de la RDC; Policía nacional de la RDC
Siria	ISIS; otros grupos armados en las zonas en disputa como Ar-Raqqa, Al-Hasaka, Damasco y Damasco Rural, que incluyen: Frente Al-Nusra, Liwa Al-Islam, Aknaf Bait Al-Maqdes, Ansar Bait Al-Maqdis, Harakat Ahrar Ash-Sham al-Islamiyya; fuerzas gubernamentales que incluyen a las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia sirios y las fuerzas partidarias del Gobierno, incluidas las milicias de las Fuerzas de Defensa Nacional
Somalia	Al-Shabaab; Ejército Nacional de Somalia; Policía Nacional de Somalia y sus milicias aliadas; fuerzas militares de Puntlandia
Sudán del Sur	LRA; Movimiento por la Justicia y la Igualdad; Ejército/Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán en la Oposición; Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán; Servicio de Policía Nacional de Sudán del Sur
Otros casos	Otras partes que generan preocupación sometidas a consideración del Consejo de Seguridad: Boko Haram

El secretario general de la ONU presentó en marzo su informe anual de seguimiento del impacto de esta violencia en los conflictos armados, que cubría el periodo de enero a diciembre de 2014, identificando actores armados responsables de haber cometido actos sistemáticos de violación y otras formas de violencia de sexual. El informe también documenta los patrones y tendencias en la utilización de la violencia sexual en el marco de los conflictos de Afganistán, RCA, Colombia, RDC, Iraq, Libia, Malí, Myanmar, Somalia, Sudán del Sur, Darfur (Sudán), Siria, Yemen; de los casos de posconflicto de Bosnia y Herzegovina, Côte d'Ivoire, Liberia, Nepal y Sri Lanka, además de la situación en Nigeria. En el informe se recogen también diferentes iniciativas de respuesta llevadas a cabo por los Gobiernos o desde otras instancias como Naciones Unidas o la sociedad civil.

Durante todo el año se registraron numerosos casos de violencia sexual en diferentes lugares afectados por conflictos armados, tensiones sociopolíticas o en situación posbélica. Uno de los casos más graves fue el de la región de **Darfur** en Sudán, donde diferentes organizaciones informaron del impacto de la violencia sexual en los últimos años. Human Rights Watch (HRW), denunció que el Ejército sudanés violó a 221 mujeres y menores en un ataque organizado en la localidad de Tabit, en la región de Darfur Norte, en octubre de 2014.¹² Radio Dabanga, un medio de comunicación con base en

los Países Bajos, lanzó la primera alerta a principios de noviembre de ese año cuando llevó a cabo las primeras investigaciones sobre los hechos. El Gobierno sudanés negó aquel primer informe y no permitió el acceso a la localidad a la misión híbrida de la ONU/UA (UNAMID). Posteriormente, los cuerpos de seguridad permitieron un breve acceso de la misión a la localidad pero le impidieron llevar a cabo una investigación creíble. Posteriormente, HRW, a pesar del bloqueo al acceso a la localidad, realizó una investigación documentando 27 incidentes separados de violaciones y obtuvo información creíble de otros 194 casos. Las Fuerzas Armadas sudanesas llevaron a cabo varias operaciones militares durante las cuales los soldados saquearon la localidad, arrestaron a los hombres, llevaron a cabo torturas y malos tratos contra los habitantes de Tabit y violaron a mujeres y menores, en su mayoría pertenecientes a la comunidad fur. El Gobierno bloqueó el acceso a la comunidad internacional, por lo que HRW exigió a la ONU y a la UA que pusieran en marcha las medidas necesarias para proteger a la población civil, evitar futuros abusos y realizar una investigación creíble sobre los hechos. HRW añadió que la violencia sexual cometida por las fuerzas gubernamentales no solo ha tenido lugar en Darfur, ya que HRW también determinó que la fuerza gubernamental Rapid Support Forces fue responsable de ataques y violencia sexual contra la población civil en el estado de Nilo Azul. Diferentes organizaciones como Sudan Social Development

11. Consejo de Seguridad de la ONU, *Violencia sexual relacionada con los conflictos. Informe del Secretario General*, S/2015/203, 23 de marzo de 2015.

12. Human Rights Watch, *Mass Rape in North Darfur: Sudanese Army Attacks Against Civilians in Tabit*, HRW, 11 de febrero de 2015.

Organisation (SUDO) o Radio Dabanga documentaron violaciones producidas en diferentes ataques por parte de las fuerzas paramilitares Rapid Support Forces (RSF), el Ejército sudanés y las milicias janjaweed en todas las regiones de Darfur. También la ONG británica Waging Peace publicó una investigación en la que denuncia cómo la práctica de la violencia sexual en el conflicto de Darfur se había convertido en algo “rampante”.¹³ Todos los actores armados, incluido el Ejército de Sudán, están implicados. Waging Peace denuncia la total indefensión en la que se encuentran las mujeres en la región, donde ni la justicia, ni las fuerzas de seguridad o la misión de la ONU en el país, UNAMID, han sido capaces de responder para proteger a la población.

Especialmente graves fueron los **casos de violencia sexual cometidos por personal de Naciones Unidas** que se denunciaron en diferentes momentos del año. La situación en la RCA destacó especialmente después de que la organización reconociera que la misión de mantenimiento de la paz de la ONU en el país (MINUSCA) había sido acusada de abusos sexuales a menores en la capital, Bangui. Algunos de los hechos podrían haber sido cometidos durante el año 2014, pero no se informó de ellos a la MINUSCA hasta junio de 2015.¹⁴ Uno de los abusos habría sido perpetrado contra dos niñas menores de 16 años que habrían sido explotadas sexualmente a cambio de alimentos y otros productos. En agosto el secretario general de la ONU nombró al gabonés Parfait Onanga-Anyanga como nuevo representante especial del secretario general de la ONU y jefe de la MINUSCA (RCA) en sustitución del senegalés Babacar Gaye. Ban Ki-moon había exigido la dimisión de este último por haber fracasado en hacer frente a las numerosas y serias acusaciones sobre abusos sexuales cometidos por parte de los cascos azules en el país centroafricano. Se trató de una decisión sin precedentes sobre la que informó ante el Consejo de Seguridad de la ONU a puerta cerrada, en el marco de la política de responsabilidad y tolerancia cero, tras la publicación por parte de Amnistía Internacional de diferentes casos de violaciones en RCA por parte de cascos azules.¹⁵ Esta destitución se produjo como consecuencia del elevado número de acusaciones de crímenes sexuales contra menores cometidos por los cascos azules de la misión en el país: existen 57 acusaciones de abusos sexuales de los cuales 11 corresponderían a abusos a menores.

En este contexto, el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, realizó en septiembre un llamamiento a los Estados miembros cuyos soldados son responsables de violaciones y explotación sexual en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU para que dejaran de protegerles por sus crímenes y les sometieran a juicio.¹⁶

Durante 2015 se denunciaron casos graves de violencia sexual por parte de personal de Naciones Unidas, especialmente en RCA

Fuentes de la institución y el propio secretario general reconocieron que la respuesta de la organización ha sido limitada debido a que los Estados se resisten a ceder autoridad y tomar medidas que vayan más allá de ordenar a los responsables de abusos sexuales el retorno al país. Ban Ki-moon se puso en contacto con líderes de los países implicados en los últimos casos de abusos para tratar de garantizar que se enjuiciará a los responsables de crímenes de acuerdo a las leyes de estos Estados. El secretario general de la ONU no desveló los nombres de los países de forma individualizada, pero mientras que Francia, Marruecos y Sudáfrica anunciaron el enjuiciamiento de los soldados involucrados, otros como

Pakistán o RDC no han tomado ningún tipo de iniciativa. Además, algunos países, según funcionarios de la organización, utilizan a la organización para proteger a sus Ejércitos exponiendo a la ONU a que asuma el peso de la crítica de la opinión pública. La organización ha decidido iniciar la suspensión de los pagos a los países contribuyentes de tropas que rechacen actuar cuando existan acusaciones creíbles de abusos sexuales, pero ha declinado revelar los nombres de estos países. En junio, un informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la ONU, destacó que a pesar de los esfuerzos de la organización desde 2003, las denuncias persisten, y que el sexo transaccional (sexo a cambio de dinero, joyas, teléfonos móviles, televisiones o comida) es una práctica muy común y poco investigada. La organización ha recibido 480 alegaciones de explotación y abusos sexuales cometidos por miembros de las misiones de mantenimiento de la paz y construcción de paz entre 2008 y 2013, siendo las tropas sudafricanas las que enfrentan el mayor número de acusaciones, seguidas de las uruguayas y de las nigerianas. Por otra parte, a pesar del esfuerzo que estableció el informe del secretario general de la ONU en 2003 para desalentar el sexo transaccional, investigaciones realizadas en dos misiones de la ONU (Liberia y Haití) señalan que esta práctica entre el personal de la ONU y las poblaciones beneficiarias es muy común en ambas misiones, y está muy poco investigada.

En **Myanmar**, las organizaciones de derechos humanos denunciaron la persistencia de la violencia sexual, especialmente contra mujeres de los diferentes grupos étnicos minoritarios. Las organizaciones denunciaron que a pesar del compromiso adquirido por el Gobierno birmano para poner fin a la violencia en el conflicto durante la Cumbre de Londres sobre violencia sexual en 2014, durante 2015 no se adoptaron medidas al respecto. Entre los diferentes casos de violencia sexual que se registraron en el país, cabe destacar el de dos mujeres kachin que fueron violadas y asesinadas

13. Crowther, Madeleine and Chalaby, Odette, *Rape in Darfur: A History of Predation*, Waging Peace, noviembre de 2015.

14. Jeune Afrique, “Centrafrique : nouvelles accusations d’abus sexuels sur enfants par des Casques bleus”, *Jeune Afrique*, 23 de junio de 2015.

15. Amnistía Internacional, “CAR: UN troops implicated in rape of girl and indiscriminate killings must be investigated”, *Amnistía Internacional*, 11 de agosto de 2015. Amnistía Internacional, “UN peacekeeper reform plan falls short on sex abuse”, *Amnistía Internacional*, 11 de septiembre de 2015.

16. The Guardian, “Stop protecting peacekeepers who rape, Ban Ki-moon tells UN member states”, *The Guardian*, 17 de septiembre de 2015.

por el Ejército birmano en el mes de enero, sin que el caso fuera investigado adecuadamente ni los responsables castigados. Además, las organizaciones que lo denunciaron recibieron amenazas. Otros muchos casos de violencia sexual atribuidos a las fuerzas de seguridad gubernamentales permanecen sin haber sido debidamente investigados.

Otro caso destacado del año 2015 fue **Egipto**, donde de acuerdo con la investigación llevada a cabo por la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), desde el golpe militar de julio de 2013 se registró un importante incremento en el uso de la violencia sexual por parte de las fuerzas de seguridad, con el objetivo de reprimir a la oposición política y evitar protestas.¹⁷ En este informe se detalla que la violencia sexual se utiliza de manera amplia durante los arrestos y en los centros de detención, afectando a integrantes de la oposición al Gobierno del general Abdel Fatah al-Sisi, pero también a manifestantes, representantes de ONG y a personas acusadas de atentar contra el orden moral. Así, mujeres, menores, estudiantes e integrantes del colectivo de lesbianas, gais, transexuales, bisexuales e intersexuales (LGTBI) han estado entre las víctimas de estos abusos. Respecto a las mujeres, el informe especifica que en muchos casos se convierten en objetivo de abusos en tanto que son consideradas como depositarias de la identidad colectiva, como una manera de castigar a las comunidades a las que pertenecen. Asimismo, denuncia casos de abusos a mujeres durante operaciones de registro y redadas, detenciones arbitrarias de mujeres para presionar a familiares y violencia sexual contra prisioneras políticas y activistas. Según fuentes cercanas a los Hermanos Musulmanes (HM) –formación declarada ilegal y terrorista por el Gobierno– citadas en medios de prensa, habría unas 150 mujeres del grupo en prisión y se habrían registrado al menos 20 casos de violación y algunos abortos forzados. Paralelamente, se ha destacado que tradicionalmente las prácticas abusivas que implican el uso de violencia sexual se han aplicado contra personas detenidas o en estaciones policiales, pero que se observa una creciente prevalencia en espacios públicos relacionada con una mayor presencia de la Policía, el Ejército y personal de seguridad en espacios públicos (calles, puestos de control en carreteras, universidades, entre otros).

Con respecto a la situación de **Sri Lanka**, Naciones Unidas presentó su informe sobre las violaciones de derechos humanos durante el conflicto armado.¹⁸ El informe recogió que entre la ruptura del acuerdo de alto el fuego entre el Gobierno y el LTTE el 21 de febrero de 2002 y el fin del conflicto armado el 19 de mayo de 2009 se cometieron graves violaciones de los derechos humanos que podrían ser constitutivas de crímenes internacionales. Con respecto a la violencia de género de manera específica, el informe destaca que se produjo

violencia sexual de manera sistemática por parte de las fuerzas de seguridad fundamentalmente contra hombres y mujeres detenidos y especialmente después del fin del conflicto armado. La violencia sexual fue una forma específica de tortura para extraer información y castigar y humillar a aquellas personas acusadas de tener vínculos con el grupo armado de oposición LTTE. El informe señala las enormes dificultades para investigar esta violencia y establecer su escala, pero señala que todo apunta a que podría ser constitutiva de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Una parte importante de los casos de violencia sexual se produjeron contra personas que fueron detenidas tras su regreso al país una vez finalizado el conflicto armado. Por otra parte, se recogen algunas violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario con importantes impactos en términos de género como los ataques deliberados contra la población civil por parte de las fuerzas de seguridad en la fase final del conflicto armado, los ataques contra instalaciones humanitarias y en particular hospitales y el reclutamiento de menores por el LTTE y la milicia del coronel Karuna. Además, también se señala que hay 60.000 hogares encabezados por mujeres en la Provincia del Norte muy seriamente afectados por la inseguridad alimentaria y la falta de medios de vida, lo que los hace especialmente vulnerables al acoso sexual, la explotación y la violencia.

4.2.2. Respuesta frente a la violencia sexual en conflictos armados

El Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de la **RDC** firmó una declaración que le comprometía a combatir la violencia sexual y a implementar un plan de acción gubernamental en el seno de las Fuerzas Armadas congoleñas. La declaración fue considerada por diversos analistas como un paso integral y decisivo para la implementación del primer Plan de Acción contra la Violencia Sexual en los conflictos aprobado por el Gobierno del país en septiembre de 2014, lo que supuso un histórico avance que deberá ser llevado a la práctica. El Plan de Acción tiene como objetivo fortalecer e incrementar la visibilidad de la justicia militar, y mejorar la protección de las víctimas y de los testimonios. Este Plan de Acción se construye a partir del compromiso manifestado por la RDC a la hora de llevar a cabo acciones más decisivas para frenar la persistencia de la violencia sexual en el país en el marco de la Cumbre de Londres sobre violencia sexual en 2014. La representante especial del secretario general de la ONU sobre violencia sexual en situaciones de conflicto, Zainab Hawa Bangura, celebró esta decisión durante la firma de esta declaración, junto a los comandantes de las Fuerzas Armadas congoleñas; diversos altos cargos del Gobierno como los ministros de Justicia, Defensa,

17. FIDH, *Exposing State Hypocrisy: Sexual Violence by Security Forces in Egypt*, FIDH, 19 de mayo de 2015.

18. ACNUR, *Promoting reconciliation, accountability and human rights in Sri Lanka - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/30/61)*

Género, Educación y Sanidad; el representante especial del presidente congolés sobre violencia sexual y reclutamiento de menores y diversos altos cargos de la misión de la ONU en el país (MONUSCO).

La declaración deberá ser llevada a la práctica por cada comandante del Ejército y exige la puesta en marcha de una serie de acciones concretas por parte de los líderes militares, como son el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en relación con la violencia sexual y la aplicación de medidas concretas contra la violencia sexual cometida por los soldados bajo su mando. La declaración también incluye el enjuiciamiento de presuntos autores de violencia sexual, facilitar el acceso a la justicia militar a las áreas bajo su mando y la entrega de los autores que están siendo investigados, hayan sido solo acusados o ya condenados. Finalmente, pretende sensibilizar a los soldados en torno a la política de tolerancia cero y llevar a cabo medidas específicas para garantizar la protección de las víctimas, testimonios, funcionarios judiciales y otros actores clave implicados en esta cuestión. Cabe destacar que el ministro de Defensa estableció una comisión que debe supervisar la implementación de este plan de acción, que incluye representantes del Ejército, de los Ministerios de Justicia, Sanidad y Género, la MONUSCO y ONU Mujeres. Sin embargo, la sociedad civil denunció la falta de voluntad política y de avances concretos en su puesta en marcha. Además, las relaciones entre Naciones Unidas y la RDC atravesaron graves dificultades como consecuencia de las responsabilidades gubernamentales en el conflicto armado.¹⁹

El Gobierno de **Colombia** y la guerrilla de las FARC firmaron un acuerdo sobre las víctimas del conflicto y la conformación de un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. El acuerdo establece que este sistema adopte un enfoque diferencial de género que tenga en cuenta las necesidades especiales de las mujeres y los niños y niñas y que este enfoque se aplique a los diferentes aspectos, como por ejemplo la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, para evidenciar los diferentes impactos del conflicto armado en todos los colectivos que conforman la sociedad colombiana. En lo relativo a la violencia sexual, cabe destacar que se acordó que ésta quedara excluida de la amnistía, el indulto o beneficios equivalentes, junto a otros crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra. Las organizaciones de mujeres en varias ocasiones habían presentado aportaciones sobre cómo debía ser abordada esta violencia en el marco de los acuerdos sobre justicia transicional.²⁰ Las organizaciones de mujeres habían reclamado la erradicación de la violencia sexual, el

establecimiento de una comisión de la verdad sobre la violencia sexual y su exclusión de las amnistías e indultos. Además, habían destacado la importancia de reconocer que la violencia sexual no es una conducta orientada a alcanzar los objetivos de las partes y que por tanto no puede conectarse con los delitos políticos. Las organizaciones también habían reclamado la creación de un programa especial para mujeres y niñas víctimas sobrevivientes de violencia sexual que establezca medidas de reparación, así como un plan con medidas concretas y estructurales para avanzar hacia la inclusión y la igualdad de las mujeres y las niñas, como garantía de no repetición de esta violencia. Asimismo señalaron la importancia de que el compromiso con la erradicación de la violencia sexual sea inmediato; la importancia de la aplicación del principio de distinción para la población civil; el establecimiento de una comisión de verificación; la atención inmediata a las víctimas de la violencia sexual; y la paridad en las estructuras de verificación.

Los Gobiernos de **Japón y Corea del Sur** alcanzaron un acuerdo relativo a la cuestión de las mujeres confort por el que el Gobierno japonés pidió disculpas a las antiguas esclavas sexuales y comprometió 8 millones de dólares a un fondo gestionado por el Gobierno coreano que prestará diferentes servicios a las víctimas. No está contemplado que las víctimas reciban directamente ninguna compensación económica. Alrededor de 200.000 mujeres (diferentes investigaciones recogen cifras que van desde 45.000 hasta 410.000), en su mayoría procedentes de Corea del Sur, pero también de otros países como China, Filipinas u Holanda entre otros, fueron convertidas en esclavas sexuales en burdeles militares japoneses durante la IIª Guerra Mundial. Sin embargo, desde que esta cuestión recibiera mayor atención a partir de la década de los noventa, únicamente 238 mujeres reconocieron públicamente haber sido víctimas, y de éstas solo 46 siguen vivas. A cambio de las disculpas y el dinero, el Gobierno de Corea del Sur se comprometió a cerrar la disputa diplomática y a estudiar la retirada de una estatua en homenaje a las víctimas erigida frente a la embajada japonesa en Seúl. Las organizaciones de víctimas rechazaron los términos del acuerdo, señalando que no se las consultó durante el proceso de negociaciones y destacando que para estas organizaciones un aspecto crucial era la admisión por parte de Japón de responsabilidades legales así como el ofrecimiento de reparaciones formales, ya que las compensaciones comprometidas por Japón tienen la forma de ayuda humanitaria pero no de reparación legal. Además, la declaración conjunta de ambos países obvia las circunstancias en las que se produjo la esclavitud sexual, sin hacer referencia al carácter sistemático,

Los Gobiernos de Japón y Corea del Sur alcanzaron un acuerdo relativo a la cuestión de las mujeres confort considerado insuficiente por las víctimas

19. Véase el resumen sobre RDC (este) en el capítulo 1 (Conflictos armados).

20. Red Nacional de Mujeres, Sisma Mujer, No es hora de callar, Corporación Humanas, *Cinco claves para un tratamiento diferencial de la violencia sexual en los acuerdos sobre la justicia transicional en el proceso de paz y Cinco subclaves para un tratamiento diferencial de la violencia sexual en los contextos de desescalamiento, cese de hostilidades y de cese al fuego*, 2015.

forzado y organizado de ésta. Según diversos análisis, la firma del acuerdo debe ser entendida en el marco de las relaciones geoestratégicas entre ambos países y otros actores de enorme relevancia en la región como China o EEUU. Así, el acuerdo ha buscado fortalecer la relación diplomática entre Corea del Sur y Japón en el marco del enfrentamiento mantenido con Corea del Norte y también allanar el camino a la integración de Corea del Sur en el acuerdo transpacífico de asociación económica (TTP). Además, EEUU habría presionado para la materialización del acuerdo sobre las mujeres confort puesto que el fortalecimiento de las relaciones entre Corea y Japón representaría un contrapunto al poder de China en la región.

4.2.3. Otras violencias de género en contextos de tensión o conflicto armado

Se multiplicaron los actos de denuncia de mujeres turcas y kurdas contra la grave escalada de violencia en **Turquía**, especialmente en la segunda mitad del año, con manifestaciones y actos de protesta, participación como escudos humanos, llamamientos al reinicio del proceso de paz y reuniones con representantes gubernamentales internacionales, entre muchos otros. También la prestigiosa diputada kurda y Premio Sájarov, Leyla Zana, amenazó el 10 de septiembre con iniciar una huelga de hambre si no se ponía fin a todos los actos de violencia diaria, mensaje que dirigió a todos los actores armados, e instó a un reinicio de las negociaciones. Turquía asistió desde finales de julio a un escenario de reanudación de la guerra entre el Estado y el PKK, principalmente tras la puesta en marcha de una vasta ofensiva militar, policial y judicial contra el PKK y el movimiento kurdo, con repetidos bombardeos aéreos en el norte de Iraq y zonas del sudeste de Turquía; la declaración de zonas de seguridad, toques de queda, operaciones de asedio a núcleos urbanos y gran despliegue militar y policial; y detenciones, incluyendo de periodistas, co-alcaldes y co-alcaldesas y activistas kurdos, entre otras acciones. En ese contexto, los ataques entre fuerzas de seguridad y guerrilla del PKK se multiplicaron, incluyendo las acciones del PKK –que anunció el fin de su alto el fuego en julio tras el atentado contra un centro cultural kurdo en Suruç atribuido a ISIS– y de las milicias urbanas kurdas.

El reinicio de la guerra tuvo un grave impacto sobre la población civil, incluyendo sobre mujeres y niñas kurdas de los núcleos urbanos, principalmente a causa de las operaciones de asedio militar, que fueron calificadas de desproporcionadas por numerosas organizaciones y defensores de derechos humanos locales e internacionales. Organizaciones locales denunciaron impactos como muertes de civiles –incluyendo de niños y niñas–, cortes de electricidad, agua y redes telefónicas, obstáculos al acceso a atención sanitaria, hostigamiento a personas civiles que han denunciado la situación, entre otros y desplazamiento forzado. Mujeres activistas del movimiento kurdo y abogadas denunciaron también casos de uso de tortura sexual por parte de las fuerzas de seguridad contra mujeres kurdas y asesinatos de mujeres activistas. El movimiento kurdo alertó también sobre los bloqueos al acceso a delegaciones de observación en diversos momentos. Una delegación de mujeres que visitó Cizre tras el fin del bloqueo de septiembre informó de impactos específicos sobre mujeres, incluyendo varios abortos a causa del estrés por la violencia. Otras voces, incluyendo organizaciones y organismos internacionales expresaron también preocupación. Así, en el contexto del cerco sobre Cizre en septiembre, el comisionado de derechos humanos del Consejo de Europa, Nils Muiznieks, expresó grave preocupación por la escalada de la violencia en el país y por la “alarmante” información que estaba recibiendo sobre la situación en Cizre, incluyendo serias alegaciones sobre un uso desproporcionado de la fuerza por las fuerzas de seguridad contra la población civil, grave interrupción de la vida pública, incluyendo servicios básicos como la atención sanitaria y una situación próxima a una censura informativa total. Respecto a balances, la Fundación de Derechos Humanos de Turquía afirmó que entre mediados de agosto y primeros días de febrero de 2016, al menos 224 civiles, incluyendo 31 mujeres, murieron en las 58 operaciones de asedio militar transcurridas en al menos 19 distritos de siete ciudades. Entre las víctimas civiles se incluían 42 menores y 30 personas de más de 60 años. Se vieron especialmente afectados núcleos como Cizre y Silopi (provincia de Sirnak), Sur (Diyarbakir). Asimismo, algunas personas defensoras de derechos humanos expresaron también preocupación por el impacto en civiles de la estrategia de guerra urbana por parte de las milicias kurdas urbanas, dado que sitúa a la población civil de los núcleos urbanos en una situación de vulnerabilidad.

Cuadro 4.2. La crisis de refugio en Europa desde una perspectiva de género

La crisis de refugio que se viene produciendo en los últimos años y que ha alcanzado una enorme notoriedad pública durante el año 2015 es un reflejo de las gravísimas consecuencias que los conflictos armados y las crisis sociopolíticas tienen en las vidas de las personas, forzando a millones de seres humanos a huir de sus hogares. Analizar esta crisis de derechos humanos desde una perspectiva de género permite dar visibilidad a algunos elementos importantes que permiten una aproximación más completa y menos parcial. Uno de los elementos a tener en cuenta es el demográfico. Si bien no hay cifras desagregadas por sexo para el total de las personas desplazadas de manera forzada en el mundo, lo cierto es que en los últimos años se ha producido un importante incremento en la disponibilidad de las cifras, que permiten señalar a partir

de los datos parciales disponibles que aproximadamente la mitad de la población desplazada de manera forzada son hombres y la mitad mujeres. Las mujeres representaban a finales de 2014 el 49% de la población refugiada y el 52% de la población desplazada interna según ACNUR. Sin embargo, en la crisis de refugio que afecta a Europa, las cifras son notablemente diferentes. De acuerdo con algunas estadísticas parciales ofrecidas por Organización Internacional para las Migraciones (OIM), de las 382.000 personas emigrantes y refugiadas que habían entrado en Macedonia entre junio y diciembre de 2015, el 51,4% de ellas eran hombres adultos, el 16,9% eran mujeres adultas, y el 29% eran menores, sin que la cifra de menores estuviera desagregada por sexo.²¹ Diferentes medios de comunicación han señalado, no obstante, que la mayor parte de los menores que llegan a las costas europeas, especialmente en el caso de menores no acompañados, son niños. Según cifras ofrecidas por ACNUR, del total de personas llegadas a Europa por el Mediterráneo entre enero de 2015 y enero de 2016, el 49% eran hombres, el 19% eran mujeres y el 31% eran menores, cifra esta última sin desagregar.²² Así pues, la demografía importa y debería ser objeto de una atención más detenida. Por una parte revela la necesidad de un análisis más profundo de las razones de este desequilibrio entre hombres y mujeres en la composición de la población que llega a las costas europeas huyendo de la guerra y la pobreza. Por otra parte, la propia experiencia del proceso de desplazamiento y refugio también debe ser abordada desde una perspectiva de género.

En lo que respecta a las causas del desplazamiento forzado, algunos factores que podrían explicarlo harían referencia a los impactos diferenciados de género de los conflictos armados, que hacen que los hombres sean víctimas en mayor medida del reclutamiento forzado y también constituyan la mayor parte de las víctimas mortales directas de los conflictos armados.²³ Los conflictos armados impactan de manera diferenciada en hombres y mujeres, lo que ha sido objeto de una amplia atención por parte de investigaciones feministas, que ha analizado desde cómo el género ha moldeado la génesis de los conflictos armados legitimando las ideologías patriarcales que justifican y sustentan la militarización, hasta cuestiones más concretas como el impacto de los conflictos en la salud de las mujeres o la violencia sexual. En el caso del desplazamiento forzado de hombres adultos, que como se señaló anteriormente parecen constituir el principal grupo demográfico dentro de la población refugiada, podría encontrarse el elevado impacto en términos de letalidad que el conflicto armado sirio está teniendo. Durante el año 2015, por ejemplo, el Observatorio Sirio para los Derechos Humanos documentó la muerte de casi 21.000 civiles (de un total de 55.000 fallecidos como consecuencia del conflicto armado), de los que cerca de 9.000 eran hombres adultos y 2.000 eran mujeres adultas.²⁴ La proporción de hombres entre los combatientes fallecidos es mucho mayor, puesto que la presencia de mujeres en las filas armadas es más reducida.

Otro factor añadido a tener en cuenta sería el impacto de las políticas de reclutamiento forzoso. En Siria existe una política de conscripción forzosa para todos los hombres de 18 años. Esto ha generado que un elevado número de hombres jóvenes se hayan desplazado a zonas que no están bajo control gubernamental, pero también, y sobre todo con el avance e incremento de poder de la insurgencia yihadista, ha llevado a un incremento en la cantidad de hombres que huyen del país.²⁵ A pesar de la prohibición que existe para que cualquier hombre entre 18 y 42 años abandone Siria sin autorización previa y de las restricciones por parte de países como Iraq y Jordania para que hombres sirios accedan a su territorio, lo cierto es que numerosos sirios están atravesando las fronteras de manera ilegal y recurren a las redes de tráfico de personas para alcanzar territorio europeo. En el caso de las mujeres, uno de los factores detrás del desplazamiento sería el impacto de la violencia sexual. El informe del secretario general de la ONU sobre la violencia sexual en los conflictos armados presentado en marzo de 2015 recoge cómo las mujeres que han huido de Siria aluden con frecuencia al temor a la violencia sexual como uno de los factores importantes para explicar su decisión de refugiarse.²⁶ La violencia sexual puede ser utilizada como una estrategia de guerra en un conflicto armado porque permite no solo “limpiar” un territorio garantizando que lo sucedido dificultará la voluntad de la población de retornar a ese territorio.²⁷ Por otra parte, son numerosas las mujeres que relatan haber sido víctimas de la violencia sexual durante el trayecto que llevan a cabo para llegar a Europa, o que se han visto obligadas a recurrir al sexo para poder afrontar los elevados costes que conlleva acceder de manera ilegal al territorio europeo.

Es importante también analizar desde una perspectiva de género no solo las causas del desplazamiento forzado o las dinámicas que se producen durante el tránsito hacia los países de refugio, sino también lo que sucede una vez que las personas que huyen de la guerra llegan a Europa. Las mujeres enfrentan di-

21. International Organization For Migration, *Situation Report, Europe/Mediterranean Migration Response*, 31 de diciembre de 2015.

22. ACNUR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean* [consultado el 14 de enero de 2016].

23. Ormhaug, Christin Marsh; Patrick Meier y Helga Hernes, *Armed Conflict Deaths Disaggregated by Gender*, PRIO Paper. Oslo, PRIO, 2009.

24. Syrian Observatory for Human Rights, *Syria is still bleeding... more than 55,000 thousand persons were killed during the year of 2015*, 31 de diciembre de 2015.

25. Rochelle Davis, Abbie Taylor y Emma Murphy, “Gender, conscription and protection, and the war in Syria” *Forced Migration Review*, N°47, septiembre de 2014.

26. Consejo de Seguridad de la ONU, *Violencia sexual relacionada con los conflictos. Informe del Secretario General, S/2015/203*, 23 de marzo de 2015.

27. Wood, Elisabeth J., “Rape Is not Inevitable during War” en Morten Bergsmo, Alf B. Skre, y Elisabeth Jean Wood, eds., *Understanding and Proving International Sex Crimes*. Oslo, Torkel Opsahl Academic Epublsher, 2012.

ficultades específicas en los procesos de demanda de asilo, puesto que la violencia de género no siempre es reconocida como un motivo para garantizar el acceso a este derecho fundamental. Por otra parte, la atención humanitaria que se presta a las personas refugiadas no siempre responde a criterios de género que tengan en cuenta aspectos específicos, como por ejemplo la atención a la salud sexual y reproductiva de las mujeres o la respuesta frente a la violencia sexual. En lo que respecta a los hombres, especialmente en el caso de los jóvenes que viajan solos, en ocasiones son percibidos como una amenaza a la seguridad, puesto que responden al estereotipo de combatientes o terroristas, y no siempre se tiene en cuenta que en un gran número de ocasiones los hombres huyen para no tener que participar activamente en el ejercicio de violencia. Estos estereotipos de género en ocasiones se han entremezclado con otros prejuicios racistas e islamófobos relativos a los hombres musulmanes, como por ejemplo en el relato de las agresiones sexuales contra mujeres en Colonia,²⁸ poniendo de manifiesto la importancia de llevar a cabo análisis interseccionales que permitan abordar la complejidad de los acontecimientos teniendo en cuenta que la violencia sexual siempre responde a dinámicas de desigualdad y abuso de poder entre hombres y mujeres.

Así pues, la crisis de refugio que atraviesa Europa se muestra como un fenómeno de una enorme complejidad que debe ser analizado desde una perspectiva de género que ponga de manifiesto cómo las desigualdades entre hombres y mujeres, así como los roles de género, tienen un claro impacto en las causas, dinámicas, consecuencias y respuestas al desplazamiento forzado de población.

4.3. 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 en los diferentes ámbitos de la construcción de la paz.

4.3.1. La resolución 1325

Durante el año 2015 se cumplió el 15º aniversario de la aprobación de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad por el Consejo de Seguridad de la ONU. Coincidiendo con esta efeméride, se llevó a cabo una extensa revisión de su implementación a lo largo de estos 15 años por Naciones Unidas, los gobiernos y la sociedad civil.²⁹ A tal efecto se presentaron diferentes informes de evaluación y se llevó a cabo un **debate abierto en el Consejo de Seguridad**. Además **del informe anual del Secretario General de la ONU**, presentado ante el Consejo de Seguridad en cumplimiento de lo establecido en la resolución, Naciones Unidas presentó el **Estudio Global sobre 15 años de aplicación de la resolución 1325** elaborado de manera independiente por la experta Radhika Coomaraswamy. Además, el Consejo de Seguridad aprobó una **nueva resolución, la 2242 (2015)**, que se añade a las siete resoluciones previas que conforman la agenda sobre mujeres, paz y seguridad –1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2122 (2013)–.

El Estudio Global llevado a cabo por Radhika Coomaraswamy supone la revisión más exhaustiva que se ha llevado a cabo hasta el momento de la

implementación de la resolución 1325. Está basado en una revisión muy completa de esta implementación, incluyendo investigaciones específicas sobre los diferentes temas abordados, así como numerosas consultas con los diferentes actores involucrados (sociedad civil, gobiernos, organismos regionales y Naciones Unidas) aportando conclusiones pertinentes. **El estudio, que destaca que la resolución 1325 debe ser interpretada como un mandato de derechos humanos para la comunidad internacional**, ofrece evidencias sobre la importancia y el impacto positivo de la inclusión de la dimensión de género en la prevención de conflictos y la construcción de la paz –específicamente en los procesos y acuerdos de paz–, poniendo énfasis en la importancia de potenciar la prevención frente al uso de la fuerza y la securitización de los conflictos. Además, se constatan los múltiples desafíos que persisten para esta implementación. Entre éstos cabe destacar que la mayoría de los progresos están muy lejos de ser prácticas estándar y se trata de “primeros logros”. También se señala que la persecución y procesamiento de la violencia sexual es muy escasa y tampoco se ha logrado demostrar que los marcos normativos hayan servido para disuadir futuros actos de violencia; y que la subrepresentación de las mujeres en todos los niveles es una práctica persistente, especialmente en los procesos de paz y las misiones de paz, donde la igualdad y la participación significativa de las mujeres son metas muy lejanas todavía. El informe también identifica la falta de financiación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad como uno de los mayores obstáculos. Otro de los desafíos identificados hace referencia al ascenso del extremismo y de políticas antiterroristas violentas con un severo impacto en las vidas de las mujeres. En el proceso de elaboración del informe se llevaron a cabo

28. Cientos de mujeres fueron víctimas de agresiones durante Nochevieja en Colonia y otras ciudades alemanas. Algunos de los hombres detenidos sospechosos de ser agresores fueron identificados como solicitantes de asilo, generando una respuesta de ataques racistas contra población refugiada que reside en Alemania.

29. Para una valoración más amplia de la revisión de alto nivel puede consultarse: María Vilellas, *15 años de la resolución 1325. Una evaluación de la agenda sobre mujeres, paz y Seguridad*. ICIP/ACCD, 2015.

diferentes consultas con la sociedad civil, que presentó aportaciones para enriquecer el informe.³⁰ El estudio plantea una serie de recomendaciones y líneas de acción para los Estados miembros, las organizaciones internacionales y la sociedad civil:

- No a la militarización: sí a la prevención.
- La agenda sobre mujeres, paz y seguridad debe ser respetada como un mandato de derechos humanos.
- Los mediadores en los procesos de paz y el liderazgo de las misiones de la ONU en terreno deben ser proactivos con respecto a la participación de las mujeres: la presencia de mujeres hace a la paz sostenible.
- Los perpetradores deben ser castigados y la justicia debe ser transformadora.
- La adecuación al contexto local de los programas de construcción de paz debe implicar la participación de las mujeres en todos los niveles y debe ser complementada con planes de seguridad exhaustivos para proteger a las mujeres y las niñas tras el fin de los conflictos.
- Financiar a las mujeres constructoras de paz y respetar su agencia es una forma importante de luchar contra el extremismo.
- Todos los actores claves deben jugar un papel: Estados miembros, organizaciones regionales, medios, sociedad civil, juventud.
- Se debe trabajar por un Consejo de Seguridad bien informado que aplique la perspectiva de género a todas las cuestiones.
- El 15% de toda la financiación para paz y seguridad debe estar específicamente destinada a programas que impacten en las mujeres.
- Se debe trabajar por una arquitectura de género fuerte en la ONU, en el terreno y en la sede central.

Como se señaló anteriormente, durante la celebración del debate abierto en el Consejo de Seguridad se aprobó la resolución 2242 y los Estados adquirieron una serie de compromisos para mejorar la implementación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad.³¹ En lo que respecta a la nueva resolución, su contenido hacía referencia a cuestiones como la financiación de la implementación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad; la integración del género en el análisis y el trabajo de las diferentes entidades de Naciones Unidas; el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y la integración de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en la llamada lucha contra el terrorismo y lucha contra el extremismo violento. Este último fue uno de los temas importantes durante todo el proceso de revisión de los 15 años de implementación y que evidenció las tensiones y diferencias entre la agenda de los Gobiernos y las prioridades de la sociedad civil. Las organizaciones de mujeres expresaron su

preocupación por el hecho de que la agenda sobre mujeres, paz y seguridad pueda ser utilizada para dar legitimidad a actuaciones militaristas que puedan llegar a implicar violaciones a los derechos humanos, al servicio de políticas e intereses gubernamentales, y destacaron la importancia de fortalecer los procesos de empoderamiento de las mujeres que viven en contextos afectados por el extremismo, apuntando a la complejidad de adjetivar la violencia y de llevar a cabo distinciones entre la violencia extremista y otros tipos de violencia. No obstante, sí hubo coincidencia en señalar el grave impacto que tiene la violencia en la vida de las mujeres en aquellos contextos que la comunidad internacional identifica como afectados por la violencia extremista y las continuas violaciones a sus derechos a las que estas mujeres deben hacer frente.

Con respecto al **debate abierto en el Consejo de Seguridad**, cabe destacar que éste tuvo elementos positivos y negativos. Por una parte, hubo una importante presencia de Gobiernos, muestra de que el perfil político de esta agenda ha logrado ascender en los últimos años. Además, la resolución resultante del debate fue aprobada con el apoyo de un elevado número de Gobiernos. En el lado más negativo de la balanza, debe señalarse la fragilidad de los compromisos adquiridos, que no permiten inferir que haya voluntad política de avanzar de manera sustantiva en la implementación de la agenda. Gran parte de los compromisos enunciados hacían referencia a actividades ya llevadas a cabo por los diferentes países y las cantidades comprometidas en los anuncios económicos eran muy reducidas. Así pues, se pone de manifiesto que los Gobiernos dan relevancia al tema por la visibilidad que éste ha adquirido internacionalmente, pero que no existe una voluntad genuina de fortalecer su puesta en práctica.

Con respecto a la **implementación de la resolución 1325 por parte de otras organizaciones**, cabe destacar que la **Unión Europea** (UE) creó un cargo de alto nivel dedicado a la dimensión de género y a la resolución 1325: Asesora Principal de EEAS sobre Género y la Implementación de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, y nombró para ese cargo a Mara Marinaki. La creación de un cargo de género de alto nivel era una demanda de las organizaciones de la sociedad civil del ámbito de género y construcción de paz. Asimismo, el posterior documento de trabajo conjunto de la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad *Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020* (SWD [2015] 182 final), del 21 de septiembre, se compromete al establecimiento de “un consejo asesor

30. Véase por ejemplo: WILPF, *Through the Lens of Civil Society: Summary Report on the Public submissions to the Global Study on the Women, Peace and Security Agenda*, WILPF, 2015; Danielle B. Goldberg, *Civil Society Organization (CSO) Survey for the Global Study on Women, Peace and Security. CSO Perspectives on UNSCR 1325 Implementation 15 Years after Adoption*, GNWP, Cordaid, ICAN, NGOWG on WPS, 2015; María Vilellas, *Enhancing women's participation in peace processes. Submission to the Global Study on Women, Peace and Security*, Escola de Cultura de Pau, 2015.

31. Puede consultarse la lista completa de compromisos adquiridos por los Gobiernos en octubre de 2015 en: <http://www.peacewomen.org/member-states/call-to-action-2015>.

con personas expertas destacadas de los países socios”. A diferencia de la UE hasta ahora, otras organizaciones regionales e internacionales sí contaban con cargos de alto nivel en materia de equidad de género y agenda de mujeres, paz y seguridad (ej. representante especial del secretario general de la ONU sobre violencia sexual en los conflictos; enviada especial de la UA sobre Mujeres, Paz y Seguridad; representante especial de la presidencia de turno de la OSCE sobre cuestiones de género). La UE ha desarrollado un marco normativo significativo sobre mujeres, paz y seguridad, que compromete a sus instituciones a implementar dicha agenda y evaluar e informar sobre su implementación. No obstante, informes y evaluaciones independientes coinciden en señalar un déficit de implementación, a pesar de avances en los últimos años. La ONG sueca Kvinna til Kvinna había calificado de gran éxito la creación del cargo de alto nivel dedicado a la resolución 1325 y la perspectiva de género.

4.3.2. La dimensión de género en las negociaciones de paz

Varias negociaciones de paz fueron especialmente relevantes desde un punto de vista de género durante el año 2015. Diferentes investigaciones recientes han puesto de manifiesto cómo la presencia de actores más allá de las partes en conflicto, especialmente de la sociedad civil, incrementa la sostenibilidad de los procesos de paz. Además, la inclusión de la sociedad civil y, de manera específica, los grupos de mujeres, tiene efectos positivos tanto sobre las posibilidades de alcanzar acuerdos de paz, como sobre su sostenibilidad.³²

Colombia

Las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC avanzaron de manera positiva durante todo el año, incorporando de manera importante diferentes cuestiones relativas a la dimensión de género y la participación de las mujeres y los colectivos LGTBI, un hecho poco frecuente en este tipo de procesos. Algunos aspectos especialmente reseñables del proceso fueron por un lado la celebración de varias sesiones de la subcomisión de género que reunió a representantes de las organizaciones de mujeres y LGTBI en La Habana. En febrero tuvo lugar la visita de una segunda delegación, integrada por representantes de las organizaciones Alianza tejedoras de vida, Corporación Caribe Afirmativo, Departamento de Mujeres de la Coordinación Nacional de Desplazados CND, ANMUSIC, Red Mariposas y la Red Nacional de Mujeres Ex Combatientes de la Insurgencia. En marzo se celebró una nueva reunión en la que participaron representantes de la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), Asociación de Mujeres Araucanas Trabajadoras (AMART), Colombia Diversa, Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC

y una líder de un movimiento estudiantil universitario. Como en anteriores ocasiones, las organizaciones participantes instaron a que las partes negociadoras acuerden un alto el fuego bilateral y que haya un desescalamiento inmediato del conflicto armado y se ponga fin a las violencias contra las mujeres, además de una declaración explícita en contra de la discriminación contra la población LGTBI. Además, tras las visitas de representantes de la sociedad civil se produjo también un encuentro de la subcomisión con las expertas Magalys Arocha, Mireia Cano e Hilde Salvesen, con el objetivo de presentar recomendaciones para garantizar la inclusión de un enfoque de género en los acuerdos ya logrados. En el mes de agosto, una delegación de mujeres representantes de diferentes organizaciones de mujeres y centros de investigación –Corporación Humanas, IMP, DEJUSTICIA, Escuela de Género de la Universidad Nacional, Sisma Mujer, Taller Abierto, Corporación Mujer Sigue Mis Pasos, Ruta Pacífica, Casa de la Mujer y PROFAMILIA– participaron en una nueva sesión de la Subcomisión de Género en La Habana y se reunieron con representantes del Gobierno y de las FARC para abordar la cuestión de la violencia de género y la violencia sexual. Las organizaciones participantes hicieron un llamado a que las partes se comprometieran con la erradicación de la violencia de género en todas sus formas, incluida la sexual y al impulso de medidas de reconocimiento de lo sucedido, reparación, esclarecimiento, acceso a la justicia y participación en el diseño de mecanismos de justicia acordados, así como no repetición. La delegación de mujeres destacó la necesidad de que la violencia sexual sea enmarcada en un contexto más amplio de desigualdades y discriminaciones de género, lo que es necesario para el logro de una paz sostenible y duradera.

También cabe destacar que la representante especial del secretario general de la ONU para la violencia sexual en los conflictos, Zainab Bangura, visitó Colombia y posteriormente se desplazó a La Habana para reunirse con las delegaciones negociadoras. Esta reunión coincidió con la declaración por el Gobierno de Colombia del Día Nacional para la Dignidad de las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en el Conflicto Armado Interno. Y finalmente, fue especialmente remarcable el acuerdo alcanzado entre Gobierno y FARC sobre las víctimas del conflicto y el establecimiento de un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición.³³ En paralelo, la sociedad civil y las organizaciones de mujeres continuaron con su intenso trabajo para promover la participación de las mujeres en el proceso y presionar para que éste integrara la perspectiva de género.

Chipre

En el marco del reinicio en mayo del proceso formal de negociaciones de paz, las partes en conflicto acordaron

32. Véase “La perspectiva de género en los procesos de paz: inclusividad y sostenibilidad” en el capítulo 5 (Oportunidades de paz para 2016).

33. Véase el apartado 4.2.2. en este capítulo.

a finales de ese mes –junto a otros compromisos– la creación de un comité técnico sobre igualdad de género, cuyo mandato incluye referencia a la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU. Se designó a sus participantes (hombres y mujeres: Xenia Loizidou, Soula Zavou, Mary Papadopoulou, Soula Hadjikyriacou Helen Apegitou, Harris Chrysostom, Maria Hadjipavlou Olga Demetriou y Nicolas Kyriacou) y se celebró la primera reunión en agosto, seguidas de otras reuniones a lo largo de 2015. El European Women's Lobby, que expresó su apoyo al reinicio de las conversaciones de paz, había advertido de que las negociaciones carecían de manera evidente de perspectiva de género y de que se había excluido la participación adecuada de las mujeres en el proceso.

El comité propuso en octubre a los líderes de las comunidades grecocipriota y turcocipriota, que lideran las negociaciones, diversas medidas, incluyendo que los equipos negociadores, los grupos de trabajo y los comités técnicos tengan equilibrio de género, de un ratio de entre 30-50%. Asimismo, instaron a que cada grupo de trabajo y comité técnico incluya a una persona experta en género y paz. El comité tiene el objetivo de que todos los documentos que se preparen con vistas a incorporarse a un futuro acuerdo de paz y a una constitución cumplan con los estándares internacionales de igualdad de género y con las prácticas relativas a la resolución 1325. En su informe de enero de 2016, el secretario general de la ONU celebró los pasos dados para reforzar la participación de las mujeres en las negociaciones, incluyendo la creación del comité así como un aumento del número de mujeres involucradas en el proceso de paz, ya sea como miembros de los equipos negociadores o en los grupos de expertos, aunque no explicitó los porcentajes o cifras.

Afganistán

La reactivación del proceso de paz con la insurgencia talibán durante el año 2015 llevó consigo también la exigencia de una mayor presencia de mujeres en el marco de las negociaciones y algunas iniciativas interesantes al respecto. Lo más relevante del año fue el encuentro sin precedentes que mantuvieron en Oslo representantes talibanes con una delegación de nueve mujeres, entre las que había parlamentarias, integrantes del Alto Consejo para la Paz y defensoras de los derechos humanos. El encuentro fue facilitado por el Gobierno de Noruega como parte de su apoyo al proceso de paz en Afganistán, pero no tuvo un carácter oficial y fue calificado de preliminar. Las mujeres no participaron en calidad de representantes del Gobierno afgano. El portavoz talibán Zabiullah Mujahid reconoció que la reunión, que se prolongó durante varios días, había tenido lugar, pero señaló que las discusiones eran informales y que no podían ser categorizadas como negociaciones de paz. Independientemente del grado de oficialidad

que pudiera tener el encuentro, su valor simbólico es innegable, puesto que la participación de las mujeres en los esfuerzos formales de construcción de paz en Afganistán ha estado enormemente restringida por parte de todos los actores implicados. En paralelo al de Oslo, también se produjo otro encuentro directo entre talibanes y mujeres en el marco de la reunión de carácter informal en Qatar organizada por la organización canadiense Pushwag Council que contó con la participación de una delegación del Gobierno afgano –que incluía a varias mujeres– y otra talibán. La antigua parlamentaria Malalai Shinwari, presente en la reunión, durante la cual mantuvo conversaciones directas con los talibanes, relató que éstos habían hecho referencia a los derechos de las mujeres en varias ocasiones afirmando que no se oponían a la participación política de las mujeres y el propio texto de conclusiones del encuentro recogía que todos los asistentes habían remarcado la importancia del derecho a la educación para hombres y mujeres.

Estos encuentros venían precedidos de algunos gestos, fundamentalmente de carácter simbólico, tras la formación del nuevo Gobierno liderado por el presidente Ashraf Ghani, que podrían indicar que el nuevo Gobierno tendrá un mayor compromiso con la mejora de la situación de las mujeres en el país. Así, un gesto que ha sido ampliamente recogido por los medios de comunicación, especialmente los internacionales, fue el reconocimiento directo que Ghani hizo al trabajo de su esposa durante su discurso de toma de posesión o el hecho de que ella se dedique activamente a la defensa de la población desplazada interna, algo inédito en la vida política del país. En paralelo, se produjeron algunos nombramientos de mujeres en cargos políticos como los de gobernadoras, en consonancia con las promesas electorales del nuevo Ejecutivo. Sin embargo, estos nombramientos han estado plagados de dificultades por diferentes motivos, entre los que cabe destacar la oposición del Parlamento y las difíciles condiciones de seguridad. Las mujeres afganas que ocupan puestos de relevancia pública se ven sometidas a continuas amenazas y agresiones que han llegado incluso al asesinato. Por otra parte, en junio el Gobierno afgano presentó su Plan de Acción Nacional (PAN) sobre la resolución 1325, uno de cuyos objetivos es garantizar la participación efectiva de las mujeres en el proceso de paz. El PAN no cuenta por el momento con ningún plan concreto de implementación, aunque durante la reunión de donantes del país celebrada en septiembre la implementación de este plan fue una exigencia por parte de éstos. La organización de derechos humanos Human Rights Watch (HRW) reclamó en varias ocasiones acciones decididas por parte del Gobierno para incorporar activamente a las mujeres a la construcción de la paz en el país.³⁴ HRW instó al Gobierno afgano a que incluyera a mujeres en el equipo de asesores de primer nivel para las negociaciones de paz, a que las mujeres que forman parte del Alto

34. HRW, "Afghanistan: Don't Leave Women Out of Peace Talks", *HRW*, 1 de marzo de 2015; HRW, "Afghanistan: Accept Full Role for Women in Talks. Donors Need to Back Women's Rights, Uphold UN Resolution 1325", *HRW*, 27 de septiembre de 2015.

Consejo para la Paz tengan un papel más relevante, a una implementación efectiva del PAN sobre la 1325 y a que haya una mayor presencia de mujeres afganas en los diferentes foros internacionales en los que el país participa. Por su parte, organizaciones de mujeres reclamaron a los donantes que no diesen apoyo a los procesos que excluyen a las mujeres y reclamaron una mayor exigencia al Gobierno de cambios efectivos. Sin embargo, ninguna mujer participó en las conversaciones de paz entre talibanes y Gobierno afgano celebradas en Murree (Pakistán) en el mes de julio.

Turquía

Con respecto a las negociaciones entre el Gobierno de Turquía y el grupo armado kurdo PKK, que afrontaron numerosos obstáculos en los primeros meses del año y que acabaron de colapsar a mitad de 2015, cabe destacar que el proceso de diálogo incorporó en enero a Ceylan Bağrıyanık. La activista y escritora kurda pasó a participar como representante del movimiento de mujeres kurdas en la delegación kurda que visitaba al líder del PKK, Abdullah Öcalan, en la prisión de Imrali. La delegación kurda era uno de los actores en el formato de diálogo de Imrali entre Turquía y el líder del PKK, tras el fracaso del proceso anterior de Oslo (2009-2011), con el objetivo de hacer de puente entre Öcalan y la dirigencia del PKK, así como en contacto con las autoridades turcas. La participación directa del movimiento de mujeres kurdas en la delegación era una demanda reiterada, y que tras muchas dificultades y reticencias previas fue aceptada por el Gobierno turco. Su incorporación suponía un fortalecimiento de la participación de las mujeres en el proceso, debido a la mayor interacción y comunicación directa entre el movimiento de mujeres y la delegación y la mayor oportunidad que se abre para reforzar las demandas específicas de las mujeres kurdas. La participación de Bağrıyanık se enmarca en doble sistema organizativo del movimiento kurdo (sistema mixto y movimiento solo de mujeres). La parlamentaria Pervin Buldan, participante también en la delegación, señaló que la perspectiva de las mujeres se había discutido en todos los encuentros de la delegación kurda. Asimismo, entre los diez puntos de la llamada Declaración de Dolmabahçe de febrero –en referencia a la comparecencia conjunta de representantes kurdos y del Gobierno y que supuestamente explicitaba la existencia de una base de acuerdo para proceder a negociaciones– se incluía un punto que hacía referencia conjunta a soluciones y garantías legales para las cuestiones relativas a mujeres, cultura y ecología. Al mismo tiempo, el movimiento de mujeres tenía intención de trabajar desde perspectiva de género todas las cuestiones.

Tras el colapso del proceso negociador –con denegación de las autoridades a visitas a Öcalan a partir de abril y el reinicio de la guerra abierta en julio– se sucedieron

las peticiones de vuelta al diálogo de paz. Del lado kurdo, entre otras voces, el Congreso de Mujeres Libres (KJA, organización del movimiento de mujeres kurdas, con estatus legal como asociación desde mayo) hizo un llamamiento al reinicio inmediato de las negociaciones de paz en Turquía. En su llamamiento pusieron especial énfasis en que el proceso debe garantizar la seguridad y libertad del máximo líder del PKK, Abdullah Öcalan. Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil como Iniciativa de Mujeres por la Paz, plataforma independiente que agrupa a mujeres de diversos orígenes y ámbitos, incluyendo turcas y kurdas de ámbitos académicos y activistas, hicieron llamamientos al diálogo y organizaron actos durante el año de apoyo a una resolución pacífica del conflicto.

Por otra parte, en el marco del incremento de represión contra sectores activistas y civiles, se iniciaron procesos judiciales durante el año contra ayuntamientos kurdos. Además de por acusaciones relativas a apoyo a organización terrorista, entre otros, también se incluyen cargos contra el sistema de co-liderazgo. Desde hace años el movimiento kurdo promueve la co-representación de hombres y mujeres en todos los niveles, incluyendo en el partido político y ayuntamientos. Así, de manera informal –puesto que no está contemplado en la legislación turca–, han creado figuras de co-alcaldes y co-alcaldesas que ejercen en la práctica las funciones de alcaldía conjuntamente con el alcalde o alcaldesa legalmente electo, en el marco de la agenda política de promoción de la igualdad de género y la lucha contra la discriminación.

4.3.3. Iniciativas de la sociedad civil

Durante 2015 tuvieron lugar múltiples iniciativas de construcción de paz llevadas a cabo por organizaciones de mujeres de la sociedad civil. Un estudio de la Fundación Badael, documentó el **trabajo de construcción de paz llevado a cabo por organizaciones de mujeres en el marco del conflicto armado en Siria**.³⁵ El estudio recogió el trabajo de 49 organizaciones, entrevistas a 35 activistas individuales y llevó a cabo grupos de discusión con 100 mujeres sirias en la mayor parte del territorio, aunque excluyó algunas zonas especialmente afectadas por la violencia como Homs, Hama y Raqqqa. El trabajo de estas organizaciones abarca desde el ámbito político (p.ej. promoviendo la introducción de la perspectiva de género en una futura Constitución siria u organizando audiencias con víctimas de la violencia sexual), los esfuerzos por la reducción de la violencia y la lucha contra el extremismo (trabajando en contra del reclutamiento de menores por los diferentes actores armados) y la promoción de la transformación no violenta de los conflictos, entre otras cuestiones. La investigación documenta las condiciones de extrema dificultad que enfrentan las organizaciones de mujeres y

35. Razan Ghazzawi, Afra Mohammad y Oula Ramadan, "Peacebuilding Defines Our Future Now" A Study Of Women's Peace Activism In Syria. Badael Foundation, 2015.

las activistas para llevar a cabo sus actividades, aunque reconoce que existe una sociedad civil activa en contra de la violencia. En el informe se identificó la urgente necesidad de un alto el fuego inmediato e incondicional como primer requisito para un proceso que lleve a unas negociaciones que deriven en una solución política.

En mayo, una delegación de 30 activistas por la paz internacionales procedentes de 15 países y cientos de mujeres de **Corea del Norte y Corea del Sur**, llevaron a cabo una marcha en la zona desmilitarizada que separa a ambos países, Women Cross DMZ, para reclamar el fin formal de la guerra de Corea, la reunificación de las familias separadas por el conflicto y un papel de liderazgo de las mujeres en las negociaciones entre ambos países. La marcha, llevada a cabo en el Día Internacional de las Mujeres por la Paz y el Desarme, estuvo integrada por activistas de todo el mundo, incluyendo a las premios Nobel de la Paz Leymah Gbowee y Mairead Maguire, entre otras destacadas mujeres, que cruzaron los 4km que conforman el límite territorial de la tregua que se alcanzó en 1953, aunque con algunas restricciones por parte del Gobierno de Corea del Sur. Entre las propuestas de las participantes de cara a dar un impulso a las negociaciones de paz entre ambos países, están el desminado de la zona desmilitarizada y la adhesión al tratado para la prohibición de las minas antipersona, así como el establecimiento de protocolos para permitir que delegaciones internacionales crucen la zona desmilitarizada en representación de la ciudadanía de ambos países. Las participantes apelaron a la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU para pedir una mayor participación de mujeres en la resolución de este contencioso y alertaron sobre el impacto profundamente negativo de la militarización en las condiciones de vida de la población. La marcha recibió críticas por diferentes sectores sociales, que acusaron a las activistas de servir a los intereses de Corea del Norte.

La organización **Women's International League for Peace and Freedom (WILPF)** celebró el centenario de su creación en 1915 durante la Primera Guerra Mundial con la organización de un congreso y una conferencia internacionales que reunieron a más de 1.000 mujeres activistas por la paz de todo el mundo. Bajo el lema *Women's Power to Stop War*, WILPF aprobó el manifiesto que orientará su trabajo por la paz en los

próximos años abogando por el desarme total mundial; sistemas económicos que brinden bienestar a todos los seres humanos y a otras formas de vida en planeta; organizaciones multilaterales capaces de mediar entre los países y garantizar el derecho internacional; gobernabilidad democrática del nivel local al global; sistemas sociales que no otorguen privilegios a personas o poblaciones de un determinado tipo físico, cultura o religión; el fin de la supremacía masculina y el respeto de los derechos de las mujeres y los derechos humanos.

4.3.4. Agenda internacional de igualdad de género

En el mes de marzo se celebró la sesión 59ª de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW59), que marcó el inicio de un año con numerosos encuentros y acontecimientos relacionados con la agenda internacional sobre equidad de género. En 2015 coincidieron la celebración del 20º aniversario de la aprobación de la Plataforma de Acción de Beijing (Beijing+20) –cuya revisión se hizo durante la CSW59–, con la revisión de la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y el impulso a una nueva agenda para el desarrollo sostenible con la conclusión del proceso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El balance de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil a la conclusión de la CSW59 fue negativo, apuntando a la preocupante falta de compromiso por parte de los Gobiernos con el avance real en la agenda internacional de equidad de género. La CSW59 finalizó sin que se hubiera aprobado ningún documento de resultados finales, únicamente una declaración política, que 1.000 organizaciones de mujeres de todo el mundo consideraron de perfil bajo, generalista, y con un lenguaje alejado de un enfoque de derechos humanos. Así pues, el contenido de la declaración política contrastaba notablemente con el fuerte peso que tuvo la equidad de género en un marco de derechos en la Plataforma de Acción de Beijing 20 años atrás. Algunas de las cuestiones de mayor importancia ausentes en la Declaración fueron los derechos sexuales y reproductivos, el impacto del cambio climático en las vidas de las mujeres, la situación de las mujeres defensoras de los derechos humanos o el papel determinante del movimiento feminista en los avances hacia la igualdad de género.

Cuadro 4.3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible ¿suficientes para la igualdad de género?

En el mes de septiembre Naciones Unidas adoptó la nueva agenda para el desarrollo que deberá substituir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) cuyo plazo finalizó en 2015. La nueva agenda, conocida como Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), está conformada por 17 objetivos que deberán ser alcanzados en los próximos 15 años. Cabe destacar que la agenda incluye un objetivo específicamente de género, “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, importante puesto que una de las principales debilidades de la agenda de los ODM fue que no se marcó explícitamente como objetivo la igualdad. Además, otros objetivos contienen referencias expresas a la igualdad o marcan metas que serán decisivas para lograr la plena igualdad. Las organizaciones de mujeres llevaron a cabo un intenso trabajo durante los años previos a la aprobación de la agenda para lograr que la dimensión de género tuviera una presencia significativa en el documento final, bajo la premisa de que es imposible lograr un desarrollo genuinamente sostenible sin lograr la plena igualdad entre hombres y mujeres. Algunas de las metas más importantes en materia de igualdad que establece el documento final son la erradicación de todas las formas de discriminación, la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas y las prácticas dañinas como el matrimonio forzado o la mutilación genital, el reconocimiento del trabajo no remunerado, la consecución de la plena participación de las mujeres y la igualdad de oportunidades para el liderazgo o el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, entre otras cuestiones. Cabe destacar que tras la aprobación de la agenda de los ODS se llevó a cabo una conferencia de Naciones Unidas, “Global Leaders’ Meeting on Gender Equality and Women’s Empowerment: A Commitment to Action”, que reunió a diferentes Gobiernos con el objetivo de mostrar los compromisos específicos en materia de igualdad.

A pesar del reconocimiento de que el documento aprobado representa un avance importante con respecto a los ODM, diferentes plataformas de mujeres que han llevado a cabo un seguimiento cercano y un trabajo de incidencia a lo largo del proceso destacaron que el texto de los ODS sigue sin ser suficientemente ambicioso. La agenda no aborda con la suficiente contundencia la cuestión de la profunda desigualdad en la distribución de la riqueza a nivel mundial o el sistema comercial y financiero internacional, cuestiones que están en la raíz de las desigualdades planetarias y que tienen importantes derivadas en materia de desigualdad entre hombres y mujeres. Además, otorga un papel importante al sector privado sin abordar la responsabilidad de este sector en la generación de pobreza, exclusión y desigualdad en todo el mundo. En aspectos más concretos, la agenda de los ODS no aborda explícitamente los derechos de las personas LGTBI y deja de lado algunas discriminaciones como las resultantes como consecuencia de procesos migratorios. Por otra parte, algunas autoras pusieron énfasis en el hecho de que diferentes países incluyeran reservas con respecto a las metas relativas a la salud sexual y reproductiva (metas 3.7 y 5.6), lo que implica debilitar el texto, puesto que los Estados expresan reservas con respecto al cumplimiento de estas metas. Por otra parte, también se puso de manifiesto la debilidad de los mecanismos de implementación contemplados en el texto. Además, cabe destacar que en el objetivo 16, relativo a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, no se hace ninguna alusión específica a la igualdad de género ni a la agenda internacional sobre mujeres, paz y seguridad, crucial para la construcción de la paz internacional, a pesar de las demandas específicas al respecto por las organizaciones de mujeres. Así pues, el balance final es desigual, puesto que si bien se ha avanzado en la visibilización del papel crucial e imprescindible que tiene la igualdad de género para el pleno desarrollo sostenible, los mecanismos adoptados no son lo suficientemente fuertes para lograrlo.