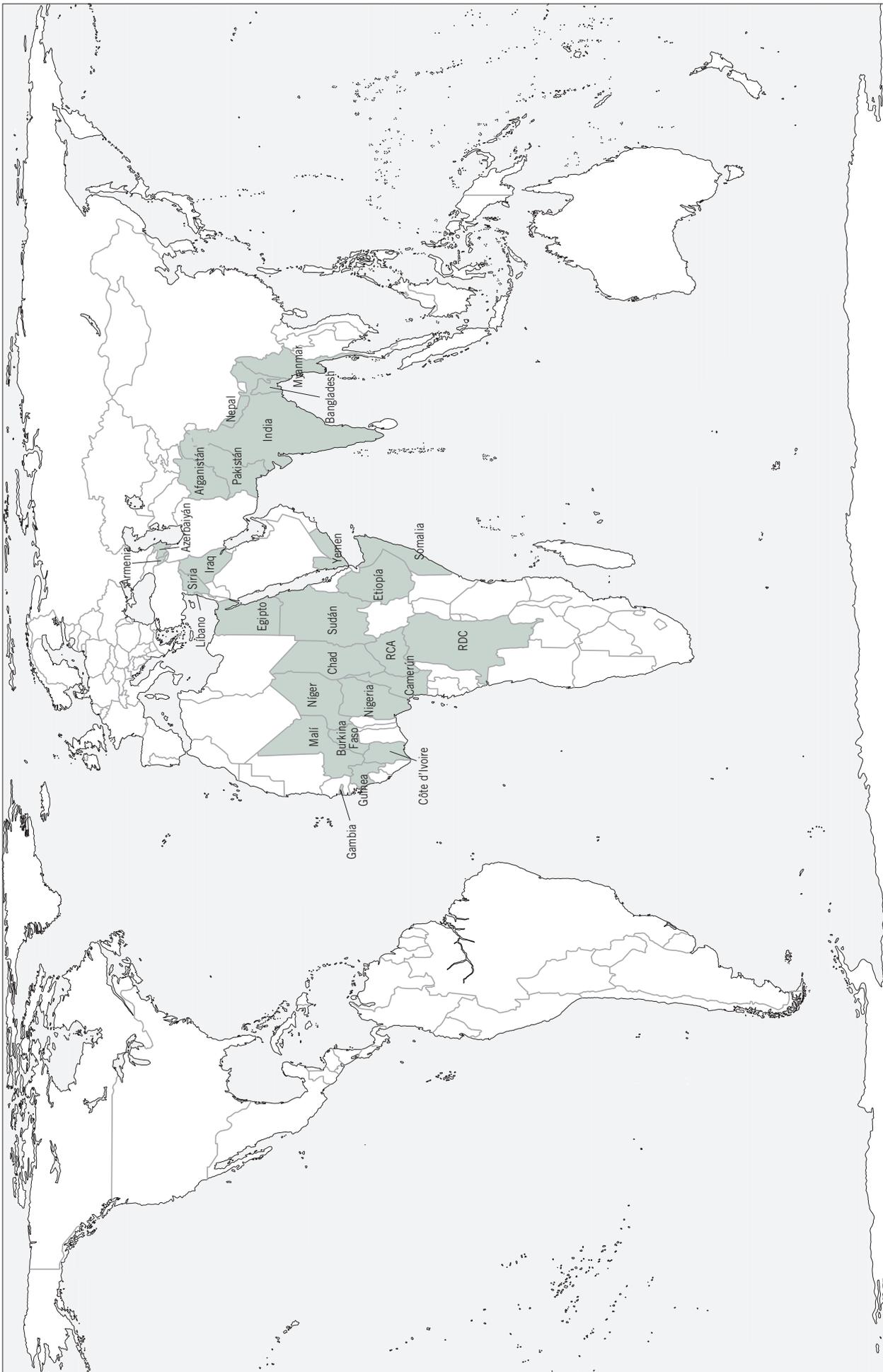


Mapa 4.1. Desigualdades de género



■ Países en conflicto armado y/o tensión con niveles de discriminación de género altos o muy altos en 2016

4. Género, paz y seguridad

- El 74% 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.
- Durante 2016 se registraron episodios graves de violencia sexual en los conflictos de Sudán del Sur, Nigeria, Iraq, Siria y Myanmar, entre otros.
- Naciones Unidas señaló que más del 70% de las víctimas de trata son mujeres y niñas y que numerosos grupos armados de oposición se implican en delitos de trata.
- La sociedad civil lamentó el escaso cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Gobiernos durante la revisión de alto nivel de la implementación de la resolución 1325 en materia de mujeres, paz y seguridad un año después de la revisión.
- Se estableció el Instrumento de Aceleración Global sobre mujeres, paz y seguridad y acción humanitaria, mecanismo para la financiación de dicha agenda que inició su andadura con escasas aportaciones económicas.
- El acuerdo de paz firmado en Colombia por el Gobierno y las FARC incluyó un enfoque de género de manera transversal, convirtiéndolo en el acuerdo más avanzado en materia de igualdad firmado hasta la fecha.
- Organizaciones de mujeres reivindicaron mayor participación y capacidad de incidencia en los procesos de paz de Myanmar, Malí, Sudán del Sur y Siria, entre otros.

En el presente capítulo se analizan los impactos de género de los conflictos armados y las tensiones sociopolíticas, así como las diversas iniciativas que se están llevando a cabo en lo que respecta a la construcción de la paz desde una perspectiva de género en el ámbito de las organizaciones internacionales, especialmente Naciones Unidas, de los Gobiernos, así como de diferentes organizaciones y movimientos de la sociedad civil locales e internacionales.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. 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)² 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. El SIGI es un índice elaborado por la OCDE que mide cinco 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 altos³

	Niveles altos de discriminación	Niveles muy altos de discriminación
Conflictos armados⁴	Afganistán Camerún ⁵ Etiopía India (2) Iraq Myanmar Pakistán (2) RCA	Chad Egipto Malí Níger Nigeria ⁵ RDC (2) Siria Somalia Sudán (2) Yemen (2)
Tensiones	Armenia ⁷ Azerbaiyán Burkina Faso Côte d'Ivoire Etiopía (3) Guinea India (4) ⁸ Iraq Líbano (2) ⁹ Nepal Pakistán (2)	África Central (LRA) Bangladesh Chad Egipto Gambia Níger Nigeria (2) RDC (3) Siria Somalia Sudán (2) 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 **20 de los 32 conflictos armados que permanecían activos al finalizar 2016 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 74% 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 seis países en los que existía uno o más conflictos armados, los niveles de discriminación eran inferiores, en algunos casos con niveles medios (Burundi, Filipinas) y

20 de los 32 conflictos armados que permanecían activos a finales de 2016 se dieron en países donde existían graves desigualdades de género

en otros con niveles bajos (Ucrania, Colombia, Tailandia y Turquía). En lo que respecta a las crisis sociopolíticas, al menos 31 de las 87 tensiones activas durante el año 2016 transcurrieron en países en los que existían graves desigualdades de género (niveles altos o muy altos según el SIGI), lo que supone un 47% 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. La perspectiva de género es una herramienta de utilidad para el análisis de los conflictos armados y las tensiones de carácter sociopolítico y que permite dar visibilidad a aspectos generalmente obviados en este análisis tanto en términos de causas como de consecuencias.

4.2.1. Violencia sexual en conflictos armados y tensiones

La violencia sexual estuvo presente en un gran número de los conflictos armados activos durante el año 2016.¹⁰ Su utilización, que en algunos casos formó parte de las estrategias de guerra deliberadas de los actores armados, fue documentada en diferentes informes.

El secretario general de la ONU presentó en el mes de abril el informe anual de seguimiento del impacto de la violencia sexual en los conflictos armados relativo al periodo de enero a diciembre de 2015, en el que se identifican 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,

3. Tabla elaborada a partir de los niveles de 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.
4. Entre paréntesis el número de conflictos armados o tensiones en dicho país.
5. Nigeria, Camerún, Chad y Níger protagonizan un único conflicto armado, denominado Región Lago Chad (Boko Haram). Véase el resumen en el capítulo 1 (Conflictos armados).
6. Ibid.
7. Armenia y Azerbaiyán protagonizan una única tensión internacional, la relativa a la disputa en torno a Nagorno-Karabaj. Véase el resumen en el capítulo 2 (Tensiones).
8. Una de las tensiones protagonizadas por la India hace referencia a la que mantiene con Pakistán.
9. Una de las tensiones en Líbano hace referencia a la que mantiene con Israel y Siria.
10. 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 conflictos¹¹

El informe del secretario general de la ONU sobre la violencia sexual en los conflictos publicado en abril de 2016 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.¹²

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 armadas de Côte d'Ivoire
Iraq	ISIS
Malí	MNLA, Ansar Dine, MUYAO, AQMI, Grupos de Autodefensa de los Tuareg Imgad y sus Aliados
RCA	LRA; antigua coalición de 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/ "Coronel" Adirodhu Mbadhu/ "Coronel" Kakado; LRA; Mai-Mai Cheka/Defensa de Nduma para el Congo; Mai-Mai Kifuafua; Mai-Mai Simba/Manu; Mai-Mai Simba Magaribi; Mai-Mai Simba/Lumumba; Nyatura; Raia Mutomboki Mutomboki/Mulumbu Willy, también conocido como "Willy Alexandre"; Raia Mutomboki/Sadiki Desaba, también conocido como "Kabazimya" 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, Ejército del Islam, Aknaf Bait Al-Maqdes, Ansar Bait Al-Maqdis, Harakat Ahrar Ash-Sham; 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 Somalí; Policía Nacional de Somalia y sus milicias aliadas; fuerzas militares de Puntlandia
Sudán	Movimiento por la Justicia y la Igualdad; Fuerzas Armadas Sudanesas; Fuerzas de Respuesta Rápida.
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; Policía Nacional de Sudán del Sur
Otros casos	Boko Haram

Sudán del Sur, Darfur (Sudán), Siria, Yemen; de los casos de posconflicto de Bosnia y Herzegovina, Côte d'Ivoire, Nepal y Sri Lanka, además de la situación en Burundi y 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.

Respecto a la situación en **Sudán del Sur**, en diciembre el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 2327 por la que autoriza a la misión de Naciones Unidas desplegada en el país, UNMISS, a utilizar todos los medios necesarios para detener y prevenir la violencia sexual y de género. El Consejo de Seguridad expresó su preocupación por los hallazgos presentados por la representante especial del secretario general de la ONU sobre violencia sexual en los conflictos respecto al uso sistemático y generalizado de la violencia sexual como una táctica por parte de las partes en conflicto contra la población civil, en particular las mujeres y las niñas. Las organizaciones que trabajan en el terreno prestando apoyo a las víctimas destacan el grave incremento de esta violencia desde diciembre de 2013, así como la completa impunidad. Naciones Unidas denunció en julio que soldados de Sudán del

Sur eran responsables de la violación de civiles en las inmediaciones de la base de Naciones Unidas en Juba, incluyendo en zonas establecidas para la protección de civiles en un contexto de incremento generalizado de la violencia. Las UNMISS señaló que entre el 8 de julio y el 1 de agosto se habían documentado más de 100 casos de violencia sexual y violaciones de civiles desarmadas, incluyendo violaciones en grupo y abuso sexual de menores.

La organización de derechos humanos Human Rights Watch (HRW) denunció la violencia sexual que se cometía contra mujeres y niñas en el marco del conflicto armado en **Nigeria** que enfrenta a las fuerzas de seguridad nigerianas con el grupo armado Boko Haram. Según esta organización, funcionarios públicos y miembros de grupos civiles de autodefensa habría violado y explotado sexualmente a mujeres desplazadas de manera forzada por la situación de conflicto armado. HRW documentó el abuso sexual, incluyendo la violación, de 43 mujeres y niñas en los campos de personas desplazadas internas (IDP) en Maiduguri, capital del estado Borno. Además, se han documentado numerosos casos de sexo transaccional, en los que los funcionarios explotaron sexualmente a las víctimas a

Naciones Unidas denunció el uso sistemático y generalizado de la violencia sexual en Sudán del Sur como una táctica por parte de las partes en conflicto contra la población civil, en particular las mujeres y las niñas

11. Consejo de Seguridad de la ONU, *Violencia sexual relacionada con los conflictos. Informe del Secretario General*, S/2016/361, 20 de abril de 2016.

12. En esta tabla se utiliza la denominación de los actores armados tal y como aparece recogida en el informe del Secretario General y que no necesariamente coincide con la utilizada en los capítulos 1 y 2 de este anuario.

cambio de acceder a servicios básicos. De acuerdo con diferentes organizaciones humanitarias y de derechos humanos, el temor a la violencia sexual es una de las principales preocupaciones de la población desplazada, y según una encuesta llevada a cabo en julio de 2016 por la organización nigeriana NOI Polls, el 66% de la población desplazada en los estados de Adamawa, Borno y Yobe señalaron que los funcionarios que trabajaban en los campos de acogida de IDP abusaban sexualmente de mujeres y niñas. El abuso sexual de las mujeres y niñas fue constatado también por el relator especial de Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas desplazadas internas, Chaloka Beyani, que tras su visita al país en el mes de agosto declaró que el Gobierno infravaloraba la gravedad de esta violencia, que estaba provocando un elevado número de embarazos no deseados y matrimonios forzados. Además, señaló que seis meses después de la visita conjunta al país de la relatora especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, la relatora especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, y el relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud, que también denunciaron estos abusos, no se habían constatado mejoras en las condiciones de vida de las mujeres desplazadas ni avances en la lucha contra la violencia sexual o la impunidad.

Respecto a la situación en **Libia**, un informe conjunto de la misión de Naciones Unidas en el país (UNSMIL) y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (OHCHR) alertó en diciembre de 2016 sobre la grave situación de las personas migrantes y desplazadas forzosamente que se encontraban o había pasado por el país norteafricano. El escenario de conflicto armado y de profunda inestabilidad en el país ha favorecido la persistencia de múltiples abusos a los derechos humanos, incluyendo tráfico de personas, detenciones arbitrarias, torturas además de situaciones de explotación sexual, violaciones y otras formas de violencia sexual. Los testimonios de mujeres y niñas recogidos en el informe constataron abusos por parte de hombres armados y guardias libios bajo amenazas y extrema violencia y detallaron que algunas de ellas habían sido advertidas de tomar medidas contraceptivas antes de salir de sus países de origen ante el riesgo de sufrir abusos en Libia. Los antecedentes recogidos apuntan a violaciones sistemáticas en centros de detención o *connection houses* donde mujeres y niñas son sometidas a abusos que varían entre períodos de unas horas a varios días. Los testimonios apuntan a víctimas de variadas nacionalidades, procedentes de países como Somalia, Islas Comores, Nigeria, Etiopía, Eritrea o Siria. ONGs y personal de ACNUR también documentaron casos de abusos sexuales contra hombres y niños en su paso por el país norteafricano.¹³

A mediados de 2016 otro informe de la ONU documentó una serie de violaciones y abusos perpetrados por el grupo armado ISIS y concluyó que la organización está cometiendo genocidio contra la población yazidí en **Iraq** y **Siria**, en la medida que busca la destrucción de esta comunidad a través de asesinatos, esclavitud sexual, violaciones colectivas, torturas y humillaciones.¹⁴ El informe fue elaborado a partir de entrevistas con decenas de supervivientes y determina que desde agosto de 2014 los combatientes de ISIS –entre los que se cuentan milicianos de diversas nacionalidades– han cometido una serie de actos tendientes a erradicar la identidad de la población yazidí, que profesa una religión sincrética considerada “pagana” por ISIS. Entre los múltiples crímenes y abusos cometidos por el grupo armado se describe la práctica de forzar la conversión de hombres yazidíes al Islam –asesinando a los que se niegan–, la violación de mujeres y niñas de hasta nueve años y el reclutamiento de menores de hasta siete años como combatientes. Según el informe, ISIS ha desarrollado una plataforma online para circular las fotos de niñas y mujeres yazidíes que han pasado a formar parte de una especie de mercado de esclavas sexuales. De acuerdo a algunos testimonios, las mujeres son violadas casi a diario y si alguna intenta escapar es castigada con el asesinato de alguno de sus hijos o hijas. Se estima que la comunidad yazidí estaría integrada por unas 700.000 personas, predominantemente de etnia kurda, y en su mayoría distribuidas en territorios de Siria e Iraq. Según los cuatro investigadores responsables del informe, al menos 3.200 personas permanecerían retenidas por combatientes de ISIS, principalmente en Siria, a mediados de 2016.

Sobre la violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado en **Myanmar**, la representante especial de Naciones Unidas para la violencia sexual en los conflictos, Zainab Hawa Bangura, mostró su preocupación por las denuncias de violencia sexual en el marco de las operaciones militares llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad en el estado Rakhine. Bangura señaló que no se trataba de hechos de violencia aislados, sino que formaban parte de un patrón de violencia étnica mucho más amplio. La organización de derechos humanos Arakan Project denunció que más de 30 mujeres rohingya habían sido víctimas de la violencia sexual.

En relación al conflicto armado en **Ucrania**, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) documentó en 2016 nuevos casos de violencia sexual relacionada con el conflicto, que hacían referencia tanto a perpetradores vinculados a las fuerzas de seguridad ucranianas como a actores armados en los territorios bajo control de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk. Entre los patrones

13. United Nations Support Mission in Libya / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Detained and Dehumanised” Report on Human Right Abuses Against Migrants in Libya, UNSMIL/OHCHR, 13 de diciembre de 2016.

14. Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, “They came to destroy”: ISIS Crimes Against the Yazidis, Human Rights Council, A/HRC/32/CRP.2, 2016.

identificados, se incluyen prácticas de violencia sexual contra hombres y mujeres bajo detención en territorio control del Gobierno, contra personas percibidas como afiliadas a los grupos armados o contra sus familiares con el fin de infligir castigo, humillaciones o forzar confesiones. También se identificaron casos de violencia sexual y acoso contra mujeres en los puestos de control operados por el Gobierno en la línea de contacto. En diversos casos documentados estuvieron involucrados como perpetradores personal con uniforme militar sin insignia. El Servicio de Seguridad de Ucrania alegó en varias ocasiones que no existían evidencias forenses concluyentes que sustentasen las denuncias, a lo que la ACNUDH respondió que en casos de violencia de género y sexual pueden considerarse probatorias evidencias de otro tipo diferente a la forense. Por otra parte, la ACNUDH señaló en varios informes durante el año las limitaciones para acceder a la información de primera mano sobre prácticas de violencia sexual en las zonas bajo control rebelde, en un contexto de reticencia a denunciar debido a la impunidad general, la falta de servicios para las personas supervivientes de violencia sexual y de acceso de la justicia y el miedo a represalias. Aun así, la ACNUDH documentó casos de violencia sexual por fuerzas rebeldes.¹⁵

La sentencia sobre el caso Sepur Zarco en Guatemala fue pionera al condenar la violencia y la esclavitud sexual durante el conflicto armado

4.2.2. Respuesta frente a la violencia sexual en conflictos armados

El ex vicepresidente de la **RDC** y ex líder rebelde, Jean Pierre Bemba, fue condenado en el mes de junio por la Corte Penal Internacional (CPI) a 18 años de prisión, acusado de crímenes de guerra (asesinato, violación y pillaje) y crímenes contra la humanidad (asesinato y violación), cometidos en la RCA entre 2002 y 2003. Bemba fue hallado culpable de no haber evitado que sus soldados cometieran estos crímenes con conocimiento de que estaban teniendo lugar. Se trataba de la primera vez que la CPI centraba una acusación en la violencia sexual y que alguien era condenado por crímenes cometidos por otros bajo su mando. Al finalizar el año seguía pendiente el recurso por parte de los acusados, así como las reparaciones a las víctimas. Las organizaciones de mujeres y de derechos humanos celebraron la sentencia que consideraron un precedente en la lucha contra la impunidad, especialmente en lo que respecta a la responsabilidad de los altos mandos sobre la conducta de sus tropas. La organización Women's Initiatives for Gender Justice, que desde 2006 trabaja con las mujeres supervivientes de las atrocidades cometidas por el grupo liderado por Bemba en la RCA, señaló que como consecuencia de estos

crímenes muchas mujeres sufrieron la estigmatización y ostracismo por parte de sus comunidades, tuvieron graves consecuencias en su salud, hicieron frente a embarazos no deseados y enfermedades como el VIH/SIDA y padecieron importantes traumas, consecuencias que perduran en la actualidad.

En **Guatemala** tuvo lugar otro importante juicio sobre violencia sexual cometida en el transcurso del conflicto armado que asoló el país durante décadas y que finalizó en 1996 con la firma de los acuerdos de paz. Un tribunal guatemalteco sentenció a dos ex militares responsables del caso Sepur Zarco a 360 años de prisión, tras ser hallados culpables de crímenes de lesa humanidad por la violencia sexual y la esclavitud doméstica a las sometieron a 11 mujeres indígenas en una base militar en la década de los ochenta. Las mujeres fueron secuestradas después de que anteriormente sus maridos hubieran sido secuestrados y asesinados. Se trataba de la primera ocasión en la que un tribunal nacional juzgaba la esclavitud sexual como un crimen de guerra en el propio país en el que fue cometida. Además, se trataba del primer caso en Guatemala en el que la violencia sexual que tuvo lugar durante el conflicto se juzgaba como crimen de guerra. Las organizaciones de mujeres y de derechos humanos calificaron de histórico el proceso y la sentencia de condena.

En lo que se refiere a la **violencia sexual cometida por el personal militar y civil desplegado en misiones de Naciones Unidas**, cabe destacar que en el informe *Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales*,¹⁶ presentado en febrero por el Secretario General de la ONU, se constató un incremento en el número de abusos cometidos por personal de Naciones Unidas. En 2015, periodo al que hace referencia el informe, se registraron 99 denuncias, frente a las 80 de 2014. Durante el año 2016, la unidad de conducta y disciplina del departamento de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas había registrado 103 denuncias de abuso y explotación sexual. En marzo, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2272. Se trataba de la primera resolución sobre explotación y abuso sexual aprobada por el Consejo de Seguridad. Mediante esta resolución se decidía repatriar a las unidades militares o policiales sobre las que existieran pruebas acerca de la comisión de explotación y abusos sexuales de forma generalizada o sistemática. Además, la resolución solicita al Secretario General que aquellos países que no adopten las medidas oportunas para investigar las denuncias de abuso y explotación sexual sobre su personal militar o policial sean apartados de la misión de paz correspondiente y sean sustituidos por países que sí hayan respetado las

15. Véase los informes publicados en 2017 por ACNUDH: *Report on the human rights situation in Ukraine 16 February to 15 May 2016; Report on the human rights situation in Ukraine 16 May to 15 August 2016, Report on the human rights situation in Ukraine 16 August to 15 November 2016*, ACNUDH.

16. Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales. Informe del Secretario General. A/70/729, Asamblea General, 16 de febrero de 2016.

normas de conducta y hayan investigado debidamente las denuncias si se hubiesen producido. En este sentido, se repatrió a 120 soldados procedentes de Congo y desplegados en la RCA, después de que se iniciaran nuevas investigaciones en el país sobre violencia sexual perpetrada por personal de Naciones Unidas. Además, se llevó a cabo el nombramiento de Jane Holl Lute como Coordinadora Especial para mejorar la respuesta de las Naciones Unidas a la explotación y abuso sexuales.

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

El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 2331 sobre la lucha contra la trata de personas en los contextos de conflicto armado. La resolución destaca los diversos impactos de género de la trata de personas, especialmente su vinculación con la explotación y el abuso sexual, así como con la violencia sexual en los conflictos armados y su posible contribución a la exacerbación de los conflictos armados. La resolución señala que la violencia sexual vinculada con la trata de personas es utilizada por grupos terroristas como una táctica de terrorismo e insta a que se refuercen los mecanismos de protección y asistencia de las víctimas de trata. Además insta a que se trabaje de forma conjunta con la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de mujeres. La resolución menciona a los grupos armados ISIS, Boko Haram, Al-Shabab, LRA y al-Qaeda como responsables de actos de trata. En su informe anual sobre la trata, Naciones Unidas señaló que más del 70% de las víctimas son mujeres y niñas, y un tercio menores. El informe constata como numerosos grupos armados de oposición se implican en delitos de trata.

Boko Haram puso en libertad a 21 de las 200 niñas secuestradas en Chibok, **Nigeria**, en 2014 después de que el Gobierno suizo y el CICR alcanzaran un acuerdo con el grupo armado. Durante su secuestro, las niñas fueron víctimas de matrimonios y conversiones forzadas al Islam. Según Amnistía Internacional, alrededor de 2.000 menores han sido secuestrados por Boko Haram desde 2014, sometiéndoles a abusos sexuales y forzándoles a combatir y a cometer atentados suicidas. Durante el año se produjeron varios atentados suicidas por parte de mujeres que causaron decenas de víctimas de mortales. Diferentes organizaciones denunciaron que estas mujeres habían sido previamente secuestradas por Boko Haram y forzadas a inmolarse.

En **Afganistán**, las organizaciones de mujeres denunciaron que los talibanes habían retomado la práctica de las ejecuciones públicas de mujeres, después de que se difundiera un video que mostraba la ejecución de dos mujeres en la provincia de Jowzjan, al norte del país.

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 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad

En 2016 se llevaron a cabo dos debates monográficos en el Consejo de Seguridad sobre la agenda mujeres, paz y seguridad. El primero de ellos en febrero relativo a la violencia sexual y los conflictos armados, centrado en la cuestión de la trata de personas vinculada a la violencia sexual en los conflictos. El Secretario General presentó su informe anual sobre esta materia.¹⁷ La sociedad civil resaltó nuevamente la importancia de entender la violencia sexual en los conflictos armados en un marco más amplio de violencias de género perpetradas tanto por actores militares como por civiles en un contexto de profundas desigualdades internacionales entre hombres y mujeres, agravadas por el armamentismo y el militarismo.

En octubre se celebró el debate abierto sobre mujeres, paz y seguridad y el Secretario General presentó su informe de evaluación de la implementación de la resolución 1325 un año después de la evaluación de alto nivel que tuvo lugar en octubre de 2015. El informe recoge los avances en la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad durante el año 2015 y constata que aunque se han producido algunos progresos importantes, todavía queda un largo camino por recorrer hasta que se logre la igualdad de género en todos los esfuerzos de construcción de paz y prevención de conflictos armados. El informe hace referencia a una serie de ámbitos temáticos de implementación. En lo que respecta a la participación de las mujeres en los **procesos de paz**, el Secretario General constata que durante 2015 en todos los equipos de mediación de Naciones Unidas de los 11 procesos de paz activos en los que intervino la organización había mujeres. Además, en 13 delegaciones negociadoras de nueve procesos de paz hubo alguna mujer en posiciones de alto nivel, en contraste con cuatro procesos en 2011. También se llevaron a cabo consultas con la sociedad civil en todos los procesos, como ya se hiciera por primera vez en 2014. Además de la participación de mujeres, el informe del Secretario General hace referencia a la aplicación de la perspectiva de género en los procesos de paz, y señala que el 89% de los procesos en los que era relevante Naciones Unidas facilitó la participación de personas expertas en género, lo que representó un incremento del 67% con

17. Véase el apartado 4.2.1. de este capítulo.

respecto al año anterior. **También aumentó el número de acuerdos de paz firmados que incluyeron provisiones específicamente de género, 70% frente al 50% de 2014.**

El informe recoge también lo sucedido en otros ámbitos de la agenda mujeres, paz y seguridad. En lo que respecta a la participación en las **misiones de mantenimiento de la paz**, las cifras continuaron siendo muy bajas y las mujeres representaron el 3,2% de las tropas militares desplegadas y el 16,9% de policías. Además, como se señaló anteriormente, persistieron las denuncias sobre abuso y explotación sexual por parte de personal de Naciones Unidas en estas misiones. Respecto a la **participación política formal** de las mujeres, continuó siendo mucho más baja en los países afectados por conflictos armados o situaciones posbélicas, en los que las mujeres representaron el 16,6% de diputados parlamentarios frente a la media mundial de 22,7%. Esta cifra además representa un retroceso con respecto a las registradas en años anteriores. Es importante señalar también que en aquellos países afectados por conflictos en los que se hizo uso de medidas de afirmación positiva como las cuotas, la participación de las mujeres se elevó al 22% frente al 11% de los que no utilizaron estos sistemas para promover la participación femenina. La inclusión de la dimensión de género en los procesos de **Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR)** de antiguos combatientes sufrió un retroceso y únicamente

El Consejo de Seguridad de la ONU estableció el Grupo Informal de Expertos sobre mujeres, paz y seguridad

el 12% de las personas beneficiarias de estos programas fueron mujeres, frente al 26% del año 2014.

Además, cabe destacar otras iniciativas en el marco del Consejo de Seguridad. Se estableció el **Grupo Informal de Expertos sobre mujeres, paz y seguridad**, tal y como se aprobó en la resolución 2242 del Consejo de Seguridad siguiendo la recomendación del Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas presentado en 2015. El grupo de trabajo no es un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, ni sus decisiones reflejan la visión oficial de este organismo, puesto que algunos de sus miembros no participan. No obstante, trabaja en estrecha vinculación y está presidido por un miembro permanente y otro electo, que durante 2016 fueron Reino Unido y España. El trabajo de este grupo debería servir para que la agenda mujeres, paz y seguridad sea integrada en mayor medida en los mandatos de las misiones de paz adaptada a cada contexto; que cuestiones de género sean integradas en las misiones de visita del Consejo de Seguridad; y que el Consejo de Seguridad tenga mayor capacidad para incluir cuestiones relativas a la agenda mujeres, paz y seguridad en los requerimientos que hace a las misiones desplegadas en terreno. Durante 2016 se abordaron las situaciones de Malí, Iraq, RCA y Afganistán, con un resultado desigual en lo que se refiere a una mayor integración de la perspectiva de género en el trabajo de paz llevado a cabo en el terreno.¹⁸

Cuadro 4.2. La financiación de la agenda mujeres, paz y seguridad

En 2016 se estableció el **Instrumento de Aceleración Global sobre mujeres, paz y seguridad y acción humanitaria (Global Acceleration Instrument, GAI** por sus siglas en inglés), mecanismo para la financiación de la agenda mujeres, paz y seguridad acordado durante el proceso de revisión de alto nivel llevado a cabo en 2015. El propio Estudio Mundial sobre la implementación de la resolución 1325 elaborado por Naciones Unidas recomendaba el establecimiento de este mecanismo. El trabajo de preparación para su creación se inició en el año 2014, con la creación del Women, Peace and Security Financing Discussion Group (Grupo de Discusión sobre Financiación Mujeres, Paz y Seguridad), integrado por países donantes, países afectados por conflictos armados, entidades de Naciones Unidas y representantes de la sociedad civil. Se trata de un instrumento de financiación que se nutrirá de las contribuciones de los Estados con el objetivo de cubrir el vacío económico y las dificultades para financiar dicha agenda. El GAI pretende mejorar la capacidad de prevención de conflictos, de respuesta a las crisis y las emergencias, así como aprovechar las oportunidades de construcción de paz y fortalecer la sostenibilidad y la apropiación local. Las funciones del GAI serán las de acabar con la fragmentación entre la financiación para el desarrollo, la construcción de la paz, la seguridad y humanitaria; abordar la falta de financiación estructural disponible para la participación de las mujeres en la construcción de la paz; y mejorar la coherencia y la coordinación de los diferentes actores involucrados.

Los resultados esperados del GAI se circunscriben a seis ámbitos: 1) creación de entornos adecuados para la implementación de los compromisos en materia de mujeres, paz y seguridad, en particular mediante mecanismos locales que pueden incluir los Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad; 2) participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión y las respuestas en materia de prevención de conflictos, lo que requiere de actitudes favorables a la participación de las mujeres, de que las organizaciones locales de mujeres tengan las capacidades necesarias y de que los mecanismos de prevención de conflictos de las

18. Security Council Report, *Women, Peace and Security: Closing the Security Council's Implementation Gap*, 2017.

organizaciones de mujeres estén conectados con mecanismos nacionales e internacionales de prevención; 3) respuestas humanitarias incluyentes en materia de igualdad de género; 4) protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, seguridad y salud, incluyendo la prevención de la violencia de género y el acceso a asistencia para las supervivientes de violencia de género; 5) promoción de la recuperación socioeconómica y la participación política de las mujeres en los contextos posbélicos; y 6) mayor representación y liderazgo de las mujeres en las negociaciones de paz formales e informales.

A lo largo de 2016, cuatro Estados (Australia, Reino Unido, Lituania e Irlanda) contribuyeron al GAI aportando 3,7 millones de dólares. Aunque otros Gobiernos expresaron públicamente su compromiso con la financiación de este instrumento, no se materializaron más contribuciones. Está previsto que al menos la mitad de los fondos del GAI sean directamente destinados a financiar a organizaciones de la sociedad civil. La creación del GAI se produce en un contexto de grave infrafinanciación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad. Algunas estimaciones señalan que en el periodo 2002-2012 la financiación anual específica a esta agenda fue de aproximadamente 459 millones de dólares, aunque con un aumento en los años 2011 y 2012 en los que se alcanzaron montos anuales de 849 millones de dólares.¹⁹ Sin embargo, existe un mandato internacional para mejorar la financiación en esta materia, puesto que en el año 2010, el Secretario General de la ONU estableció el objetivo de dedicar como mínimo el 15% de los fondos que gestionan las Naciones Unidas a proyectos de consolidación de la paz en los que se aborden las necesidades específicas y el empoderamiento de las mujeres o la igualdad de género.

Otro ámbito de implementación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad de especial relevancia fue la elaboración de Planes de Acción Nacional (NAP, por sus siglas en inglés), puesto que se trata de las principales herramientas con las que cuentan los Estados para aplicar dicha agenda al ámbito nacional y local. Siete países adoptaron NAPs en 2015 y cuatro lo hicieron en 2016 (Kenya, Ucrania, Timor Leste y Sudán del Sur). Además, varios países renovaron o actualizaron por primera o segunda vez, sus NAPs. Por otra parte, y en lo que respecta a la implementación de la agenda por parte de los Estados miembros, cabe señalar el alto grado de incumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los Gobiernos que participaron en el debate de Alto Nivel celebrado en el Consejo de Seguridad de la ONU durante 2015. En ese momento, y coincidiendo con la revisión de 15 años de implementación de la resolución 1325, muchos de los Gobiernos participantes adquirieron compromisos concretos que fueron recopilados en un documento oficial del Consejo de Seguridad.²⁰ Sin embargo, de acuerdo con el análisis llevado a cabo por la organización internacional de mujeres WILPF, y de los 58 compromisos formales que se recogieron en 2015, sólo se hizo seguimiento de su cumplimiento en el 41% de los casos, y solo en el 22% de éstos el seguimiento se hizo de forma integral, mientras que el 19% fueron abordados de manera parcial.²¹ Este análisis da cuen-

El cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Gobiernos en materia de mujeres, paz y seguridad durante el 15º aniversario fue escaso y desigual

ta del frágil e inconstante compromiso de los Estados miembros con la plena implementación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad.

Con respecto a la **implementación de la resolución 1325 por parte de otras organizaciones**, cabe destacar que en el mes de julio la **Unión Africana** presentó su primer informe sobre la implementación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad en África.²² El informe recoge los avances legislativos e institucionales llevados a cabo por los estados miembro para la puesta en marcha de esta agenda, especialmente por parte de los 19 países africanos que cuentan con un Plan Nacional de Acción sobre la resolución 1325. Señala que es el ámbito de las transformaciones de carácter formal en el que se han registrado más resultados y constata déficits sobre todo en el ámbito de la protección y la recuperación, en especial en lo que respecta al acceso a la justicia. Además, se señala que la supervisión y la financiación siguen siendo insuficientes.

En septiembre la **UE** publicó la versión revisada de los indicadores de seguimiento de la aplicación de la agenda mujeres, paz y seguridad. Los indicadores fueron elaborados y aprobados en 2010 por la Task Force on UNSCR 1325 (grupo de trabajo de la UE sobre la resolución 1325 integrada por personal de EEAS y de la Comisión Europea, con la participación de los

19. Lopez Treussart, T.K. & Piemonte, C., *Financing the unfinished business of gender equality and women's rights: priorities for the post-2015 framework – Technical Brief*, OECD, 2014.

20. Carta de fecha 30 de octubre de 2015 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas, S/2015/832. 3 de noviembre de 2015.

21. Peacewomen, *Commitment and Implementation Record for the United Nations Security Council Open Debate on Women, Peace and Security 2016*, WILPF. <http://peacewomen.org/sites/default/files/2016%20Commitments%20-%20Copy%20of%202016%20Commitments.pdf>

22. African Union Commission, *Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Africa*, Office of the Special Envoy on Women, Peace and Security of the Chairperson of the African Union Commission, 2016.

Estados miembros y la presencia de Naciones Unidas, la OTAN y organizaciones de la sociedad civil)²³, con el objetivo de proporcionar a la organización y los estados miembros una herramienta de evaluación y seguimiento del cumplimiento de la resolución 1325. Los nuevos indicadores abarcan las cuatro áreas de acción de la agenda mujeres, paz y seguridad –prevención, socorro y recuperación, participación y protección. Cabe destacar que además de la información de tipo cuantitativo respecto al cumplimiento de los compromisos relativos a esta agenda tanto por parte de las instituciones de la UE como de los propios estados miembros, los indicadores requieren que se proporcione información sobre buenas prácticas y resultados, con el fin de poder llevar a cabo también una evaluación de carácter cualitativo.²⁴

4.3.2. La dimensión de género en las negociaciones de paz

Varias negociaciones de paz fueron relevantes desde un punto de vista de género durante el año 2016. Especialmente importante fue el caso de Colombia, donde tras varios años de negociaciones entre el Gobierno y las FARC se firmó un acuerdo de paz que incluyó múltiples referencias a la igualdad de género. Organizaciones de mujeres reclamaron una mayor participación en diferentes negociaciones en todo el mundo así como la inclusión de agendas de género. Sin embargo, en la mayoría de los procesos negociadores no se pusieron en marcha transformaciones de calado para incluir la participación de las mujeres de forma significativa.

Colombia

Las negociaciones de paz para poner fin al conflicto armado entre el Gobierno de Colombia y las FARC concluyeron con la firma de un acuerdo de paz que logró la terminación de un conflicto armado de 52 años de duración y con graves impactos de género.²⁵ El acuerdo fue considerado un hito en términos de la inclusión de la perspectiva de género en su articulado, fruto de un largo proceso negociador en el que también se produjeron avances muy importantes para garantizar la participación de las mujeres y los colectivos LGTBI, su capacidad de incidencia en las negociaciones y la inclusión de la dimensión de género en el acuerdo.²⁶ En julio, un mes antes de la firma del acuerdo de paz, las partes presentaron de forma pública el resultado del trabajo de la Subcomisión de género en la revisión del acuerdo de paz, con el respaldo de expertas de género de Naciones Unidas. La inclusión del enfoque de género abarcaba

ocho aspectos centrales: acceso y formalización de la propiedad rural en igualdad de condiciones; garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y personas con identidad sexual diversa del sector rural; promoción de la participación de las mujeres en espacios de representación, toma de decisiones y resolución de conflictos; medidas de prevención y protección que atiendan los riesgos específicos de las mujeres; acceso a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición; reconocimiento público, no estigmatización y difusión de la labor realizada por mujeres como sujetas políticas; gestión institucional para el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y movimientos LGTBI para su participación política y social; y sistemas de información desagregados.²⁷ Las organizaciones de mujeres colombianas celebraron el resultado del acuerdo, fruto de un esfuerzo conjunto de la sociedad civil, las partes negociadoras y los equipos facilitadores del proceso y coincidieron en destacar lo histórico del resultado, ya que ningún acuerdo de paz firmado con anterioridad había incluido de forma tan exhaustiva la perspectiva de género ni había generado un proceso de participación tan amplio.

Chipre

El proceso negociador en Chipre, que asistió a grandes avances y también dificultades durante el año, mantuvo activo su Comité de Igualdad de Género, creado en mayo de 2015, formado por hombres y mujeres, encargado de integrar la perspectiva de género en el conjunto de negociaciones y documentos del proceso y cuyo mandato incluye referencias a la Resolución 1325. El comité se reunió de manera periódica durante el año. El secretario general señaló en su informe de julio sobre su misión de buenos oficios que el comité estaba trabajando en proporcionar información sobre las cuestiones que partes debían tener en cuenta con el fin de incorporar la perspectiva de género. A ese respecto, también trascendieron las buenas impresiones de la Directora Regional de ONU Mujeres para Europa y Asia central, Ingibjorg Gísladóttir, de visita a la isla en mayo, sobre el mandato del comité y su capacidad de proporcionar sugerencias concretas. No obstante, dichas evaluaciones positivas contrastaron con la falta de información pública sobre propuestas concretas del comité y sobre sus resultados en el proceso negociador. Sí trascendió información sobre algunas actividades ad hoc organizadas por el comité, como una mesa redonda sobre mujeres y consolidación de la paz en marzo, con facilitación de la misión UNFICYP y de la misión de buenos oficios de la ONU.

Ya en el informe sobre la operación de las Naciones Unidas en Chipre de julio, el secretario general

23. Villellas, M., Urrutia, P. y Villellas, A., *Gender in EU conflict prevention and peacebuilding. Policy and practice*, WOSCAP, 2016.

24. Council of the European Union, *Revised indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the UN Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, 12525/16, 22 de septiembre de 2016.

25. Véase el resumen de Colombia en el capítulo 3 (Procesos de paz).

26. Para un análisis detallado, véase la oportunidad de paz “La inclusión de la perspectiva de género en el acuerdo de paz en Colombia”, en el capítulo 5 (Oportunidades de paz).

27. Mesa de Conversaciones, Comunicado Conjunto #82.

exhortaba a todas las partes a aumentar la participación de las mujeres en todos los niveles del proceso y a incorporar la perspectiva de género. En los primeros días de 2017, el secretario general instaba de nuevo a los dirigentes de la isla a redoblar esfuerzos para “reflejar plenamente” en sus discusiones los principios y objetivos de la 1325. Asimismo, altos cargos de la ONU, como la propia Directora regional de ONU Mujeres, y la Representante especial del secretario general de la ONU y jefa de la misión UNFICYP, Elizabeth Spehar –que tomó el relevo durante el año de su predecesora, Lisa Buttenheim– participaron en diversos actos y reuniones relativos al impulso de la perspectiva de género el proceso chipriota. Spehar enfatizó en una conferencia en noviembre organizada por actores de la sociedad civil que conforme avance el proceso negociador será necesario preparar nuevas constituciones e instituciones, para lo cual las aportaciones desde perspectiva de género serán claves, según destacó la representante especial. Por otra parte, ONU Mujeres ofreció su apoyo técnico al proceso de paz.

Myanmar

Durante 2016 el proceso de paz en Myanmar experimentó importantes avances después de que en 2015 varios grupos armados de oposición firmaran un acuerdo de alto el fuego de alcance nacional.²⁸ El principal hito fue la celebración en el mes de septiembre de la Conferencia de Paz Panglong-21, en la que el Gobierno se reunió con prácticamente todos los grupos armados de oposición activos en el país, incluyendo a aquellos con los que no se firmó el acuerdo de alto el fuego nacional. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos que se hicieron para lograr que el máximo número de actores involucrados directamente en el conflicto se incorporaran a las negociaciones de paz y a los diferentes ámbitos del proceso, las organizaciones de mujeres resultaron excluidas y no tuvieron la posibilidad de tener un estatus propio con asiento en la mesa de negociaciones. Esto las relegó al papel de observadoras durante el transcurso de la Conferencia de Paz. La exigencia de una mayor representación y capacidad de incidencia sobre el resultado del proceso se había materializado en diferentes reivindicaciones, así como en la elaboración de un catálogo de recomendaciones para la conferencia de paz durante un encuentro en Naypyidaw, convocado por la Alianza para la Inclusión de Género en el Proceso de Paz (AGIPP, por sus siglas en inglés) y por ONU Mujeres. En este encuentro estuvieron representadas tanto diferentes organizaciones de mujeres como parlamentarias y políticas. Una de las exigencias para lograr una representación significativa que pudiera incidir directamente en los acuerdos fue la del establecimiento de un sistema de cuotas que reservara un 30% para las mujeres permitiendo así

incrementar el liderazgo político femenino. El Secretario General de la ONU se hizo eco de esta petición durante la conferencia Panglong-21, e hizo un llamamiento para que hubiera una representación del 30 por ciento de las mujeres en todos los niveles de las negociaciones.

La ausencia de las mujeres ha caracterizado las diferentes fases y espacios del proceso de paz con la insurgencia armada. Por un lado, las delegaciones negociadoras tanto del Gobierno de Myanmar como de los grupos armados de oposición han sido mayoritariamente masculinas, con una presencia de mujeres muy reducida. Varias de las comisiones, comités y equipos negociadores integrados conjuntamente por Gobierno e insurgencia no contaban con la participación de ninguna mujer, por ejemplo el Union Peacemaking Central Committee, el Joint Implementation Coordination Meeting o el Joint Ceasefire Monitoring Committee.²⁹ Por otra parte, las organizaciones de mujeres de la sociedad civil que han reivindicado un mayor papel en el proceso de paz también han sido fuertemente excluidas, como evidencia el papel secundario al que se les relegó en la Conferencia Panglong-21. La participación política formal de las mujeres en Myanmar ha sido históricamente muy reducida puesto que el ámbito político estaba fuertemente militarizado hasta la celebración de las elecciones de 2015.

Malí

En Malí el proceso de paz atravesó serias dificultades durante todo el año,³⁰ y aunque no se alcanzaron avances significativos, las organizaciones de mujeres locales siguieron trabajando para lograr una mayor participación en las conversaciones de paz e incluir sus demandas en la agenda negociadora. Malí fue uno de los países objeto de atención por parte del Grupo Informal de Expertos sobre mujeres, paz y seguridad del Consejo de Seguridad de la ONU, que en sus deliberaciones destacó cuestiones como la baja participación de las mujeres en las negociaciones de paz, el escaso equilibrio de género de la MINUSMA, la exclusión de las mujeres y el género del proceso de DDR, la exacerbación de los discursos de género en los mensajes de reclutamiento por parte de las organizaciones armadas de corte yihadista o la ausencia de las mujeres en los proyectos humanitarios. La misión del Consejo de Seguridad de la ONU desplazada al país en el mes de marzo para evaluar los progresos en la implementación del acuerdo de paz incluyó como temas para ser evaluados la participación de las mujeres en diferentes mecanismos vinculados al acuerdo de paz, el apoyo de la MINUSMA a la inclusión de la violencia sexual en los aspectos a abordar sobre el acuerdo de paz y la actuación de la MINUSMA en la protección de las mujeres frente a la violencia sexual. La misión del Consejo de Seguridad

28. Véase el resumen sobre Myanmar en el capítulo 3 (Procesos de paz).

29. Human Rights Watch, *A gentleman's agreement*, Human Rights Watch, 25 de agosto de 2016.

30. Véase el resumen sobre Malí en el capítulo 3 (Procesos de paz).

se reunió con organizaciones de mujeres en el terreno. Posteriormente, no obstante, la renovación del mandato de la MINUSMA apenas incluyó cambios en lo que a la inclusión de aspectos vinculados a la agenda sobre género, paz y seguridad se refiere.

Sudán del Sur

A lo largo del año las mujeres de Sudán del Sur llevaron a cabo diferentes iniciativas para demandar una mayor participación en el proceso de paz y presentaron reivindicaciones propias. En mayo, 500 mujeres de todos los estados del país se reunieron en Juba en el marco de la National Women's Peace Conference y elaboraron una agenda de siete puntos encaminada a la implementación del acuerdo de paz incluyendo la perspectiva de género. Entre las recomendaciones a las partes negociadoras incluidas en la agenda estaban las del cumplimiento de la cuota del 25% en las instituciones incluida en el acuerdo de paz o el inicio de un proceso de reforma constitucional que incluyera la participación de las mujeres. Además, se contemplaban cuestiones vinculadas a la implementación del acuerdo de alto el fuego con la colaboración de las organizaciones de mujeres y el fin de la violencia sexual. En el mes de junio diferentes organizaciones de mujeres, entre la que se incluía la South Sudan Taskforce on the Engagement of Women, celebraron en Nairobi una reunión en la que presentaron a las partes en conflicto una serie de demandas para el proceso negociador, entre las que destacaban la importancia de abordar las causas profundas del conflicto mediante consultas a las comunidades, así como garantías sobre el fin de los enfrentamientos y el respeto al cese de hostilidades. Además, las mujeres demandaban que el proceso se centre en la población sursudanesa mediante un proceso de diálogo nacional exhaustivo y genuino que ponga el foco en el interés de la población y no en las posiciones de las partes en conflictos. Este proceso de diálogo nacional debería ser inclusivo, representativo y transparente y finalizar con un acuerdo firmado de carácter global.

Siria

El proceso de paz para poner fin al conflicto armado que asola Siria atravesó numerosas dificultades.³¹ Sin embargo, se dieron algunos avances en lo que respecta a la participación de las mujeres y la integración de la perspectiva de género en dicho proceso. Desde que se iniciaron los esfuerzos diplomáticos para poner en marcha un proceso de paz en Siria, las organizaciones de mujeres reclamaron una mayor presencia y capacidad de incidencia en el proceso y agenda negociadora.³² Sin embargo, no fue hasta el mes de marzo de 2016 que la inclusión de las mujeres en el proceso de paz

en Siria alcanzó un cierto grado de formalización. Tras la aprobación en diciembre de 2015 de la resolución 2254 por el Consejo de Seguridad de la ONU, en la que se alentaba “la participación significativa de las mujeres en el proceso político para Siria facilitado por las Naciones Unidas”, en marzo se anunció la creación del Women's Advisory Board, un grupo consultivo integrado por 12 mujeres con diferentes afiliaciones políticas y sociales y auspiciado por el enviado especial de Naciones Unidas para Siria, Staffan de Mistura. El Women's Advisory Board estaba conformado por mujeres cercanas al Gobierno de al Assad, mujeres procedentes del movimiento feminista, mujeres con vínculos con ciertos sectores de la oposición, así como académicas islamistas, en un intento de representar a diferentes sectores sociales y poder asesorar a de Mistura en las cuestiones relativas al género en el proceso de paz. En la conformación del grupo jugó un papel muy relevante ONU Mujeres, entidad de Naciones Unidas que ha apoyado la participación de las mujeres en el proceso de paz en Siria desde que éste diera comienzo. El grupo no tiene una participación directa en las negociaciones de paz, sino que asesora a Naciones Unidas en su misión diplomática. El Women's Advisory Group hizo su primera aparición pública en marzo de 2016 coincidiendo con el intento de relanzar el proceso de paz, con un comunicado en el que se pedía como un primer paso la puesta en libertad de las personas detenidas empezando por los activistas por la paz. Además, se pedía un levantamiento de las sanciones que impiden la provisión de comida, medicinas y suministros médicos. El comunicado vino acompañado de un gesto considerado de enorme importancia: la revelación de los nombres de todas las mujeres que conformaban el grupo. A pesar del intento por generar un grupo de mujeres representativo de diferentes sectores políticos y sociales sirios, desde su creación recibió numerosas críticas, tanto por parte de quienes se oponen a la participación de las mujeres en el proceso de paz como de otras organizaciones de mujeres que criticaron precisamente la falta de representatividad.

En paralelo, la delegación opositora en las negociaciones de paz, el Alto Comité para las Negociaciones, estableció un comité consultivo de mujeres (Women's Consultative Committee). En palabras de mujeres que lo integran, ante la imposibilidad de lograr un mayor número de mujeres en la delegación negociadora, se presionó para crear un grupo consultivo con el que la delegación negociadora tiene que establecer un diálogo. Según las cifras recopiladas por la organización estadounidense Inclusive Security, en las negociaciones sobre Siria celebradas en Ginebra, hubo tres mujeres en cada una de las delegaciones negociadoras representando al Gobierno y la oposición, además de las mujeres que asesoraron a la oposición en el comité consultivo, en el que participaron entre 20 y 25 mujeres.³³ Así pues,

31. Véase el resumen sobre Siria en el capítulo 3 (Procesos de paz).

32. Véase Escola de Cultura de Pau “Dimensión de género en la construcción de paz”, *Alerta 2015! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Icaria Editorial, 2015.

33. Williams, K. *Infographic: Women's Inclusion in the Syria Peace Talks*, Inclusive Security, 10 de marzo de 2016.

aunque se trata de avances importantes, sin duda son iniciativas y medidas insuficientes para lograr la integración de la perspectiva de género en el proceso de paz. El propio marco que establece la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU es claramente frágil, puesto que se sirve de un lenguaje meramente declarativo y no se incluyen referencias concretas en los párrafos operativos de la resolución, lo que deja al arbitrio y buena voluntad de las partes cualquier avance.

4.3.3. Iniciativas de la sociedad civil

Organizaciones de mujeres protagonizaron acciones para denunciar el **bloqueo israelí a Gaza** y se movilizaron para exigir una solución política al conflicto palestino-israelí. La flotilla de mujeres a Gaza, iniciativa de la Coalición Internacional de la Flotilla de la Libertad, zarpó de Barcelona a mediados de septiembre con la intención de denunciar el bloqueo israelí sobre la Franja y poner de relieve las acciones de resistencia de las mujeres palestinas en el marco del conflicto. Una de las embarcaciones, Amal, se vio obligada a regresar por problemas técnicos, mientras que la segunda nave, Zaytouna, fue interceptada a principios de octubre por la marina israelí. En ella viajaban la Premio Nobel de la Paz Mairead Maguire, de Irlanda del Norte y mujeres activistas procedentes de Sudáfrica, Suecia, Rusia, Malasia y Reino Unido. Adicionalmente, desde el 5 de octubre y durante dos semanas, tuvo lugar la llamada “Marcha de la Esperanza”, promovida por el movimiento israelí Women Wage Peace. Creado en 2014 tras la operación israelí sobre Gaza, reúne a mujeres israelíes de diverso signo político y tiene como principal objetivo ejercer presión para favorecer una salida política al conflicto. La marcha iniciada por un pequeño grupo de veinte mujeres israelíes cerca de la frontera con Líbano recorrió entre 5 y 10 kilómetros diarios y llegó hasta las proximidades de Gaza. Tras llegar a la ciudad palestina de Jericó, a la marcha se sumaron unas 3.000 mujeres, entre ellas un millar de palestinas. La iniciativa incluyó una protesta en las afueras de la residencia del primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu. El acto de clausura de la marcha contó con la participación de la activista liberiana y premio Nobel de la paz Leymah Gbowee, que reivindicó el activismo político de las mujeres y subrayó su capacidad para tender puentes entre comunidades divididas. Las organizadoras reivindicaron la resolución 1325 de la ONU para demandar una mayor participación de las mujeres en los esfuerzos por la paz.

En **Colombia** se celebró en el mes de septiembre la **II Cumbre Nacional de Mujeres y Paz**, que reunió a 500 mujeres de todo el país, incluyendo a mujeres de la diáspora colombiana en el exterior. La Cumbre agrupó a múltiples organizaciones de mujeres con el objetivo de respaldar el acuerdo de paz firmado en el mes de agosto y acordar una agenda para el seguimiento y la verificación de la implementación del acuerdo. En el manifiesto aprobado por la II Cumbre

se dio un respaldo público a los acuerdos de cara al plebiscito sobre éstos que se celebró días después. Además, el manifiesto recogía la voluntad de las organizaciones de mujeres de garantizar la reparación a todas las víctimas del conflicto armado, de exigir la participación paritaria de las mujeres en todas las instituciones, de apoyar la reintegración social de las mujeres combatientes y de constituirse en plataforma permanente de verificación de la implementación de los acuerdos de paz y del cumplimiento de todo lo acordado con respecto a los derechos de las mujeres y la arquitectura institucional para la paz a nivel local. La II Cumbre Nacional representaba la continuación de la cumbre celebrada en 2013 y que también reunió a cerca de 500 mujeres de organizaciones de todo el país. Las exigencias de la I Cumbre Nacional derivaron en el establecimiento de la Subcomisión de género en las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC, así como en la incorporación de más mujeres a los equipos negociadores de ambas partes.

En el **estado indio de Nagalandia**, la organización de mujeres Naga Mothers Association (NMA), se reunió en Myanmar con dirigentes del grupo armado de oposición NSCN-K para demandar al grupo el establecimiento de un alto el fuego. El acuerdo de alto el fuego que dicho grupo armado mantenía con el Gobierno desde el año 2000 se rompió en 2015, dando lugar a una escalada de la violencia. La NMA ha llevado numerosas iniciativas de diplomacia paralela en Nagalandia en las últimas décadas, propiciando el diálogo con los actores armados. En esta ocasión, las autoridades indias permitieron el viaje a la delegación de la NMA, integrada por cuatro mujeres de la organización, el segundo en el último año.

Organizaciones de mujeres continuaron movilizadas en torno al proceso de paz en **Chipre**, reclamando mayor participación e integración de la perspectiva de género. Entre las iniciativas durante el año, el Lobby de Mujeres de Chipre, con el apoyo con organismos internacionales, organizó una conferencia en noviembre sobre la resolución 1325 y el contexto chipriota, en la que participaron diplomáticas internacionales como la representante especial del secretario general en Chipre y jefa de la misión UNFICYP, Elizabeth Spehar; la asesora principal de EEAS sobre género e implementación de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad; y la embajadora de Suecia en Nicosia, Anna Olsson Vrang.

Mujeres activistas de **Armenia** y de **Azerbaiyán** hicieron llamamientos al fin de la violencia y la resolución del conflicto de **Nagorno-Karabaj** tras producirse en abril la crisis más violenta desde el fin de la guerra en 1994. En un comunicado la organización Mujeres de Negro de Armenia expresó profunda preocupación por los incidentes violentos en la línea de contacto y por la retórica belicista en ambos países. El grupo instó a ambos países a poner fin a la violencia y avanzar hacia una solución no violenta del conflicto y llamó a

las sociedades de ambos lados del conflicto a poner fin a los discursos de odio. Activistas de Azerbaiyán también expresaron preocupación por el clima militarista en Azerbaiyán y señalaron que pese al carácter repentino de la escalada de violencia esta no fue inesperada. Además mujeres activistas se sumaron también a la creación de la Plataforma por la Paz entre Armenia y Azerbaiyán, que agrupa a hombres y mujeres activistas, escritores, periodistas, entre otros. En un discurso de final de año, la Plataforma se comprometió a dar a apoyo a una solución basada en el diálogo y el común acuerdo.

