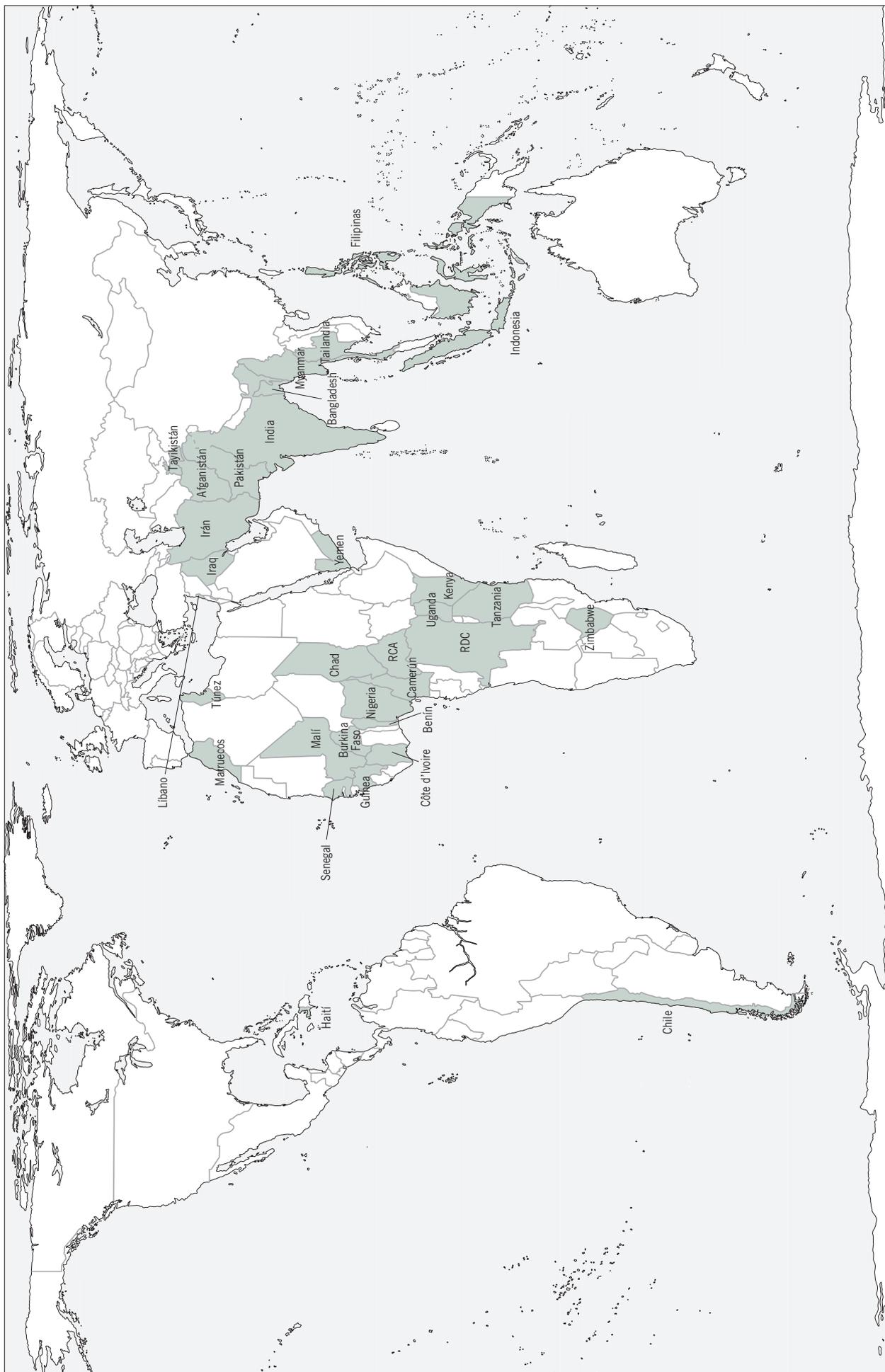


Mapa 3.1. Género, paz y seguridad



Países en conflicto armado y/o tensión con niveles de discriminación de género medios, altos o muy altos 2021

3. Género, paz y seguridad

- 18 de los 32 conflictos armados que tuvieron lugar a lo largo de 2021 se dieron en países donde existían graves desigualdades de género, con niveles medios, altos o muy altos de discriminación.
- Medios de comunicación y organizaciones de derechos humanos denunciaron los graves niveles de violencia sexual en el conflicto en Tigré, Etiopía.
- 72 millones de niños y niñas que viven en contextos de conflicto afrontaban grave riesgo de violencia sexual, según denunció Save the Children.
- La Corte Penal Internacional declaró culpable de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad al líder del LRA Dominic Ongwen, en una sentencia pionera por incluir el matrimonio forzado como un crimen contra la humanidad, y por juzgarse por primera vez el embarazo forzado.
- El informe anual del secretario general de la ONU sobre mujeres, paz y seguridad constató la estrecha relación entre la militarización y la desigualdad de género.
- En 2021, 20 países que protagonizaban unas negociaciones de paz contaban con un Plan de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad, que debía promover la participación de las mujeres en estos procesos.

El capítulo Género, paz y seguridad analiza los impactos de género de los conflictos armados y las tensiones sociopolíticas, así como la integración de la perspectiva de género en diversas iniciativas de construcción de paz en el ámbito internacional y local por parte 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 Además se hace un seguimiento de la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad. La perspectiva de género permite visibilizar cuáles son los impactos diferenciados de los conflictos armados sobre las mujeres y sobre los hombres, pero también en qué medida y de qué manera participan unas y otros en la construcción de paz y cuáles son las aportaciones que las mujeres están haciendo a esta construcción. El capítulo está estructurado en tres bloques principales: el primero hace una evaluación de la situación mundial en lo que respecta a las desigualdades de género mediante el análisis del Índice de 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.

3.1. 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 180 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 16 indicadores que incluyen: matrimonio infantil, responsabilidades en el hogar, divorcio, herencias, violencia contra las mujeres, mutilación genital femenina, autonomía reproductiva, abortos selectivos por sexo, acceso seguro a la tierra, acceso seguro a la propiedad de otros recursos, acceso seguro a servicios financieros formales, derechos laborales, derechos de ciudadanía, participación política, libertad de movimiento y acceso a la justicia. OCDE, *Social Institutions & Gender Index*, OCDE, 2019.

Tabla 3.1. Países que son escenario de conflicto armado y/o tensión con niveles de discriminación de género medios, altos o muy altos³

	Niveles medios de discriminación	Niveles altos de discriminación	Niveles muy altos de discriminación	Sin datos
Conflictos armados	Burkina Faso ⁴ India (2) Tailandia RDC (2)	Chad ⁵ Malí Myanmar Nigeria ⁶ RCA	Afganistán Camerún (2) ⁷ Filipinas (2) Iraq Pakistán (2) Yemen	Burundi Egipto Israel ⁸ Libia Níger ⁹ Palestina ¹⁰ Siria Somalia Sudán (2) Sudán del Sur
Tensiones	Benín Burkina Faso Chile Haití India (6) ¹¹ Kenya RDC (4) ¹² Senegal Tailandia Tayikistán Zimbabwe	Chad Costa de Marfil Indonesia (2) Malí Nigeria (3) RCA ¹³ Tanzania Túnez Uganda (4) ¹⁴	Bangladesh Guinea Irán (4) Iraq Líbano (2) ¹⁵ Marruecos Pakistán (2)	Arabia Saudita Argelia Bahrein Brunei Darussalam Burundi China (7) Corea, RPD (2) Cuba Djibouti Egipto (2) Eritrea (2) Eswatini Gambia Guinea Bissau Guinea Ecuatorial Israel (2) Kosovo Níger Malasia Palestina ¹⁶ Sáhara Occidental Siria Somalia Sudán (5) ¹⁷ Sudán del Sur (2) ¹⁸ Taiwán Uzbekistán Venezuela

De acuerdo con el SIGI, los niveles de discriminación contra las mujeres fueron altos o muy altos en 29 países, concentrados principalmente en África, Asia y Oriente Medio. El análisis que se obtiene cruzando los datos de este índice con el de los países que se encuentran en situación de conflicto armado revela que **13 de los 32 conflictos armados que tuvieron lugar a lo largo de 2021 se dieron en países donde existían graves desigualdades de género, con niveles altos o muy altos**

de discriminación, cinco en países con niveles medios de discriminación y nueve conflictos armados tenían lugar en países sobre los que no hay datos disponibles al respecto –Burundi, Egipto, Israel, Libia, Níger, Palestina,¹⁹ Siria, Somalia, Sudán, Sudán del Sur. Asimismo, en otros cuatro países en los que existía uno o más conflictos armados, los niveles de discriminación eran inferiores, en algunos casos con niveles bajos (Etiopía, Mozambique, Ucrania y Turquía) o muy bajos

3. Tabla elaborada a partir de los niveles de la discriminación de género del SIGI (OCDE) señaladas en el último informe disponible (2019) y de las clasificaciones de conflicto armado y tensión de la Escola de Cultura de Pau (véase capítulo 1, Conflictos armados, y capítulo 2, Tensiones). 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 que está involucrado dicho país.
4. Burkina Faso, Níger y Malí protagonizan un único conflicto armado, denominado Región Sahel Occidental.
5. Nigeria, Camerún, Chad y Níger protagonizan un único conflicto armado, denominado Región Lago Chad (Boko Haram).
6. *Ibid.*
7. *Ibid.* Camerún además es escenario de otro conflicto armado denominado Camerún (Ambazonia/Noroeste y Suroeste).
8. Israel y Palestina protagonizan un único conflicto.
9. Véase nota 5.
10. En el SIGI Palestina recibe la denominación Gaza y Cisjordania.
11. Una de las tensiones protagonizadas por la India hace referencia a la que mantiene con Pakistán y otra con China.
12. En el caso de RDC una de las tensiones es la tensión internacional denominada África Central (LRA), en la que intervienen las Fuerzas Armadas congoleñas. Véase el capítulo 2 (Tensiones).
13. La tensión de RCA hace referencia a la tensión denominada África Central (LRA). Véase el capítulo 2 (Tensiones).
14. Una de las tensiones de Uganda hace referencia a la tensión denominada África Central (LRA). Véase el capítulo 2 (Tensiones).
15. Una de las tensiones en Líbano hace referencia a la que mantiene con Israel y Siria.
16. Véase nota 11.
17. Una de las tensiones de Sudán hace referencia a la tensión denominada África Central (LRA). Véase el capítulo 2 (Tensiones).
18. Una de las tensiones de Sudán del Sur hace referencia a la tensión denominada África Central (LRA). Véase el capítulo 2 (Tensiones).
19. Véase nota 10.

(Colombia) de acuerdo con el SIGI. En lo que respecta a las crisis sociopolíticas, **al menos 43 de las 98 tensiones activas durante el año 2021 transcurrieron en países en los que existían graves desigualdades de género (niveles medios, altos o muy altos según el SIGI)**. 30 tensiones transcurrían en países sobre los que no hay datos disponibles (Argelia, Arabia Saudita, Bahrein, Brunei Darussalam, Burundi, China, Corea RPD, Cuba, Djibouti, Egipto, Eritrea, Eswatini, Gambia, Palestina, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Israel, Kosovo, Níger, Sáhara Occidental, Siria, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Taiwán, Uzbekistán y Venezuela).

3.2. 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.

18 de los 32 conflictos armados que tuvieron lugar en 2021 se dieron en países donde existían niveles de discriminación de género medios, altos o muy altos

3.2.1. Violencia sexual en conflictos armados y tensiones

Al igual que en años anteriores, durante 2021 la violencia sexual estuvo presente en un gran número de los conflictos armados activos.²⁰ Su utilización, que en algunos casos formó parte de las estrategias de guerra deliberadas de los actores armados, fue documentada en diferentes informes, así como por medios de comunicación locales e internacionales.

En abril se celebró el **debate abierto anual en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre violencia sexual en conflictos armados** y el secretario general presentó su informe anual sobre esta cuestión. El debate se

celebró online como consecuencia de la pandemia por la COVID-19. El debate estuvo centrado en cuestiones como los servicios integrales y de apoyo para las supervivientes de la violencia, incluyendo servicios sanitarios y el reconocimiento a los derechos sexuales y reproductivos; la financiación y la provisión de recursos para la prevención y la respuesta frente a la violencia sexual; el establecimiento de mecanismos para la rendición de cuentas; y la violencia sexual en conflictos en el contexto de la pandemia por la COVID-19. La Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF) señaló que a pesar del papel que la militarización y el comercio de armas desempeñan en la exacerbación de la violencia de género en los conflictos armados, el Consejo de Seguridad no se ha pronunciado sobre esta cuestión en los debates sobre violencia sexual y destacó los llamamientos hechos por la sociedad civil a los miembros del Consejo de Seguridad para que dejen de proporcionar armas a los actores en conflicto, puesto

que algunos de los principales países exportadores de armas son miembros del Consejo de Seguridad. En su informe sobre violencia sexual en conflictos, el secretario general recomendó al Consejo de Seguridad que los casos de violencia sexual en Iraq, Siria, Sudán, Yemen, Libia y Somalia fueran referidos a la Corte Penal Internacional. Además, la representante especial del secretario general para la violencia sexual en conflictos, Pramila Patten, se hizo eco de la violencia sexual que se estaba perpetrando en la región etíope de Tigré.

De los 18 contextos²¹ que fueron objeto de análisis en el informe del secretario general de la ONU, 12 eran países con conflictos armados de niveles elevados de intensidad durante 2021 –Malí, RCA, RDC (este), RDC (este-ADF), Región Lago Chad (Boko Haram), Región Sahel Occidental, Somalia, Sudán (Darfur), Sudán del Sur, Afganistán, Myanmar, Iraq, Siria y Yemen– superando en general el millar de víctimas mortales anuales y generando graves impactos en las personas y el territorio, entre los que se incluía la violencia sexual relacionada con el conflicto armado. En siete de ellos también se produjo una escalada de la violencia durante el 2021 con respecto al año anterior –Región Sahel

20. 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.

21. Los países objeto de análisis del informe de 2021 del secretario general son: Afganistán, RCA, Colombia, RDC, Iraq, Libia, Malí, Myanmar, Somalia, Sudán del Sur, Sudán (Darfur), Siria, Yemen, BiH, Cote d’Ivoire, Nepal, Sri Lanka y Nigeria. En algunos países recogidos en el informe del secretario general de la ONU se produjo más de un conflicto armado de acuerdo con la definición de la Escola de Cultura de Pau. El listado completo de conflictos armados en los países recogidos en el informe del secretario general es: Libia, Malí, Región Lago Chad (Boko Haram) –incluye Nigeria–, Región Sahel Occidental (incluye Malí), RCA, RDC (este), RDC (este-ADF), Somalia, Sudán del Sur, Sudán (Darfur), Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) Colombia, Afganistán, Myanmar, Iraq, Siria y Yemen.

Cuadro 3.2. Actores armados y violencia sexual en conflictos²²

El informe del secretario general de la ONU sobre la violencia sexual en los conflictos publicado en marzo de 2021 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 o de ser responsables de ellos en situaciones de conflicto armado, que son objeto de examen por el Consejo de Seguridad.²³

	AGENTES ESTATALES	AGENTES NO ESTATALES
Iraq		ISIS
Mali		Movimiento Nacional de Liberación de Azawad, parte de la Coordinadora de Movimientos de Azawad; Ansar Eddine; Movimiento para la Unificación y la Yihad en África Occidental; Al-Qaida en el Magreb Islámico, parte de Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin; Grupo de Autodefensa de los Tuaregs Imgads y sus Aliados, parte de la Plataforma de los Movimientos del 14 de Junio de 2014 de Argel.
Myanmar	Tatmadaw (Fuerzas Armadas), incluida la guardia de fronteras integrada	
RCA		LRA; Facciones de ex-Seleka: Unión por la paz en la República Centroafricana, Movimiento Patriótico por la República Centroafricana, Frente Popular para el Renacimiento de la República Centroafricana/facción gula, Frente Popular para el Renacimiento de la República Centroafricana/facción de Abdoulaye Hussein, Agrupación Patriótica para la Renovación de la República Centroafricana, Movimiento Nacional por la Liberación de la República Centroafricana, Movimiento de Libertadores Centroafricanos para la Justicia; Frente Democrático del Pueblo Centroafricano/Abdoulaye Miskine; Revolución y Justicia; Retorno, Reclamación y Rehabilitación; Milicias asociadas a los Grupos antibalaka
RDC	Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo; Policía Nacional Congoleña	Alianza de Patriotas por un Congo Libre y Soberano-Janvier; Fuerzas Democráticas Aliadas; Milicias Bana Mura; Fuerzas Democráticas de Liberación de Rwanda; Fuerzas de Resistencia Patrióticas de Ituri; Kamuina Nsapu; LRA; Nduma Defensa del Congo; Mai-Mai Kifuafua; Mai-Mai Simba; Nyatura; Facción de Nduma Defensa del Congo-Renovado liderada por el "General" Guidon Shimiray Mwissa y facción liderada por el Comandante Gilbert Bwira Shuo y el Comandante Adjunto Fidel Malik Mapenzi; Mai-Mai Raia Mutomboki; Mai-Mai Apa Na Pale; Mai-Mai Malaika; Mai-Mai Fimbo na Fimbo; Mai-Mai Yakutumba; Cooperativa para el Desarrollo del Congo; Milicias twas; Fuerzas Patrióticas Populares-Ejército del Pueblo (Mai-Mai)
Siria	Fuerzas gubernamentales, incluidas las Fuerzas de Defensa Nacional y las milicias partidarias del Gobierno; Servicios de inteligencia	ISIS; Hay'at Tahrir Al-Sham, encabezada por Frente Al-Nusra (Organización para la Liberación del Levante); Ejército del Islam, Ahrar Al-Sham
Somalia	Ejército Nacional Somalí; Policía Nacional Somalí y sus milicias aliadas; Fuerzas de Puntlandia	Al-Shabaab
Sudán	Fuerzas Armadas Sudanesas; Fuerzas de Apoyo Rápido	Movimiento por la Justicia y la Igualdad; Ejército de Liberación del Sudán-Abdul Wahid
Sudán del Sur	Fuerzas de Defensa del Pueblo de Sudán del Sur; Policía Nacional de Sudán del Sur	LRA; Movimiento por la Justicia y la Igualdad; Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán en la Oposición partidario de Riek Machar; Fuerzas del Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán en la Oposición alineadas con el Vicepresidente Taban Deng
Otros casos		Boko Haram

Occidental, RCA, Sudán (Darfur), RDC (este-ADF), Colombia, Afganistán y Myanmar—. La mayoría de los actores armados identificados por el secretario general como responsables de violencia sexual en conflictos armados eran actores no estatales, algunos de los cuales habían sido incluidos en las listas de organizaciones terroristas de Naciones Unidas.

La situación en **Tigré (Etiopía)** fue especialmente grave. En el marco del conflicto en esta región se constataron graves vulneraciones de los derechos humanos que podrían ser consideradas crímenes de guerra y contra la humanidad por todos los actores implicados en el conflicto. Desde que se permitió el acceso a Tigré a finales de febrero, medios internacionales y organizaciones de derechos humanos reportaron y confirmaron las graves atrocidades cometidas, entre ellas el uso de violencia

sexual por parte de las tropas etíopes y eritreas. Los centros médicos de Tigré registraron 1.288 casos de violencia de género entre febrero y abril de 2021. Esta cifra solo es una parte de las violaciones cometidas, ya que muchas víctimas no habían acudido a ningún centro médico, según testimonios de Amnistía Internacional. Esta organización denunció en agosto la comisión de violaciones y otros actos de violencia sexual de forma generalizada por las fuerzas combatientes afines al Gobierno etíope (Ejércitos de Etiopía y de Eritrea, la Policía Especial de la región de Amhara, y Fano, una milicia amhárica). La violación y violencia sexual se han utilizado como arma de guerra para infligir un daño físico y psicológico persistente a las mujeres y niñas en Tigré, con el objetivo de degradarlas y deshumanizarlas, según Amnistía Internacional. En julio, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó una resolución

22. 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.

23. Consejo de Seguridad de la ONU, *Violencia sexual relacionada con los conflictos. Informe del Secretario General*, S/2021/48312, 30 de marzo de 2021.

solicitando el fin inmediato de todas las violaciones a los derechos humanos en Tigré, el cumplimiento del derecho internacional humanitario, así como la retirada verificable de las tropas eritreas. La Unión Africana también puso en marcha en julio una investigación sobre violaciones de derechos humanos en la zona. Las resoluciones y críticas a la vulneración de los derechos humanos se producen en un contexto donde las organizaciones humanitarias siguen siendo objetivo de ataques. Posteriormente, en diciembre, ante la gravedad de los hechos, el Consejo aprobó otra nueva resolución, que recibió el apoyo de 21 países, con 15 en contra y 11 abstenciones, en la que se decidió establecer una comisión internacional de expertos en derechos humanos sobre Etiopía. El comité tendrá un mandato inicial de un año, sujeto a renovaciones, y sus integrantes serán tres expertos en garantías fundamentales nombrados por el presidente del Consejo de Derechos Humanos. Su trabajo complementará el realizado previamente por el Equipo Conjunto de Investigación, en el que participan la oficina de derechos humanos de la ONU y la Comisión de Derechos Humanos de Etiopía. El primer mandato de la comisión será conducir “una investigación exhaustiva e imparcial de las denuncias de violaciones y abusos de las normas internacionales de derechos humanos y de las violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los refugiados en Etiopía cometidas desde el 3 de noviembre de 2020 por todas las partes en el conflicto”.

En **Myanmar**, organizaciones de la sociedad civil denunciaron la utilización de violencia sexual por parte de las fuerzas de seguridad contra mujeres detenidas en el marco de las protestas contra el golpe de Estado perpetrado en febrero por las Fuerzas Armadas del país. Varias mujeres denunciaron haber sido víctimas de torturas sexuales durante el periodo que permanecieron detenidas por su oposición al golpe. La organización Assistance Association for Political Prisoners denunció que durante 2021 más de 8.000 personas fueron detenidas por su acción política y social de oposición al régimen militar, de las que más de 2.000 podrían ser mujeres. Varias mujeres denunciaron haber sido torturadas, acosadas sexualmente y haber sido amenazadas con ser violadas durante su detención. Las fuerzas de seguridad de Myanmar han sido denunciadas en múltiples ocasiones por haber cometido violencia sexual contra mujeres civiles en el marco de las operaciones militares en contra de los grupos armados activos en el país, denuncias que se repitieron en 2021, en el marco de las operaciones contra las organizaciones de resistencia armada surgidas tras el golpe, con operaciones de seguridad en las que se atacó a la población civil y se denunció el uso de violencia

sexual. Organizaciones de derechos humanos también denunciaron las condiciones de hacinamiento y de falta de higiene en los centros de detención de mujeres, donde el número de personas en ocasiones doblaba la capacidad.

En **Nigeria**, Boko Haram continuó perpetrando violencia sexual en el marco de ataques contra localidades del estado de Borno, en el norte del país, en los que también se produjeron asesinatos, secuestros y saqueos, según denunció en marzo de 2021 Amnistía Internacional, que llevó a cabo entre febrero y marzo de ese año una veintena de entrevistas a población de pequeñas localidades.²⁴ En concreto, los testimonios evidenciaban violencia sexual en al menos cinco localidades de la administración de Magumeri, en el estado de Borno, así como falta de apoyo y protección por parte de las autoridades. Amnistía Internacional hizo un llamamiento a que la Corte Penal Internacional abra una investigación formal sobre las violaciones de derechos humanos en el conflicto en el noreste de Nigeria, tras la investigación preliminar de la fiscalía en que se encontraron evidencias para iniciar una investigación completa, cuya conclusión se anunció en diciembre de 2020.

Las representantes especiales del secretario general de la ONU para los niños y los conflictos armados, Virginia Gamba, y para la violencia sexual en los conflictos armados, Pramila Patten, se dirigieron al Gobierno de **Somalia** para expresar su preocupación por los alarmantes niveles de violencia sexual en el marco del conflicto armado. Las representantes señalaron que durante 2020 al menos 400 personas, la mayoría de ellas niñas fueron víctimas de diferentes formas de violencia sexual cometidas por todas las partes en el conflicto. Esta cifra supone un aumento del 80% con respecto a los registros del año anterior y durante el primer trimestre de 2021 se reportaron más de 100 casos de violencia sexual contra niñas. Además, las representantes de Naciones Unidas destacaron que al menos el 15% de los casos habían sido cometidos por fuerzas de seguridad gubernamentales, aunque sobre todo se había incrementado la violencia cometida por Al Shabab. El aumento de la violencia sexual estuvo vinculado al incremento de la tensión política previamente a la celebración de elecciones nacionales, a los enfrentamientos intercomunitarios vinculados a disputas territoriales, así como al incremento de la actividad de Al-Shabaab.

Se publicó un estudio²⁵ de Save the Children que reveló que de los 426 millones de niños y niñas que viven en zonas de conflicto armado en el mundo, al menos 72 millones viven a menos de 50 kilómetros de zonas en

24. Amnistía Internacional, “Nigeria: Boko Haram brutality against women and girls needs urgent response – new research”, *AI*, 24 de marzo de 2021.

25. Ewa Sapiezynska, *Weapon of War: Sexual violence against children in conflict*, Save the Children International, 18 de febrero de 2021.

las que tanto grupos armados como Fuerzas Armadas han perpetrado **violencia sexual contra menores**. El estudio señala que el riesgo para un menor de sufrir violencia sexual en un conflicto es 10 veces más elevado en la actualidad que en 1990. Los países con la mayor proporción de niños y niñas viviendo en zonas de conflicto en las que se ha denunciado esta violencia por parte de actores armados son Colombia (donde el 24% de los menores del país sufre este riesgo), Iraq (49%), Somalia (56%), Sudán del Sur (19%), Siria (48%) y Yemen (83%). El informe señala que existen investigaciones que apuntan a que los grupos armados que reclutan menores suelen cometer mayores niveles de violencia sexual, ya sea como una forma de socialización o de crear cohesión interna y vínculos de lealtad entre sus integrantes. Además, los grupos armados que reciben formación por parte de Estados también suelen cometer más violencia sexual. En el estudio se recoge que según los datos de Naciones Unidas sobre violencia contra niños en conflictos armados, en 2019 el 98% de las víctimas eran niñas, aunque la violencia contra niños estaba enormemente invisibilizada e infradenunciada, debido al estigma social y los roles de género, que dificultan la visibilización en el caso de las víctimas masculinas de esta violencia. Además, la orientación sexual tanto real como percibida de los menores, así como la identidad y/o expresión de género eran un factor que agravaba su vulnerabilidad frente a la violencia y en los últimos años se ha producido un aumento de los ataques por este motivo. Los menores con discapacidad tienen tres o cuatro veces más de posibilidades de sufrir violencia física o sexual, una situación de vulnerabilidad que se acrecienta en los contextos de conflicto, donde también puede haber una mayor presencia de personas con discapacidad debido a los impactos de la violencia.

3.2.2. Respuesta frente a la violencia sexual en conflictos armados

A lo largo del año se produjeron diferentes iniciativas de respuesta frente a la violencia sexual en el marco de los conflictos armados, así como de lucha contra la impunidad en diferentes estamentos judiciales. A continuación se recogen algunas de ellas.

En relación a la **respuesta de Naciones Unidas frente a la explotación y abusos sexuales por parte de personal que desempeña servicio bajo su mandato**, continuó desplegándose la estrategia impulsada por el secretario general de la ONU, António Guterres, desde 2017, centrada en cuatro áreas de acción: dar prioridad a los derechos y dignidad de la víctimas; poner fin a la impunidad mediante el fortalecimiento de la presentación de denuncias; colaborar con los Estados, sociedad civil y actores asociados; y mejorar las

comunicaciones. El informe anual del secretario general sobre medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, presentado en febrero de 2021, señaló la existencia de un mayor compromiso del personal directivo de las Naciones Unidas con la aplicación de la estrategia.²⁶ No obstante, remarcó que se seguían recibiendo denuncias y que la pandemia de la COVID-19 había agravado las desigualdades y expuesto a las personas en situación de vulnerabilidad a un mayor riesgo de explotación y abusos sexuales. El informe identificó algunos avances, en el ámbito de mejora de la respuesta a las personas víctimas, así como de fortalecimiento del liderazgo de Naciones Unidas en establecer un marco normativo para la prevención, respuesta e información pública sobre las denuncias, y una mejora en el alineamiento en este ámbito entre los pilares humanitario, de desarrollo y de paz de Naciones Unidas. En relación a la institucionalización de la protección frente a la explotación y los abusos sexuales, según el informe se reforzó de manera considerable desde 2020 la estructura interna de protección de la mano del nombramiento de personas coordinadoras regionales para la prevención, del establecimiento de una "comunidad de práctica" de las oficinas de las personas coordinadoras y mediante la comunicación entre la sede central y las oficinas regionales y en el terreno. Guterres también destacó mayores esfuerzos del Comité Permanente entre Organismos para establecer un enfoque armonizado, incluyendo con despliegue de 20 cargos coordinadores interinstitucionales para la protección contra la explotación y abusos sexuales, así como la creación de alianzas entre Naciones Unidas y las ONG en el ámbito de la formación y capacitación y la adopción de una herramienta para evaluar la capacidad de prevención y respuesta por parte de las entidades asociadas a Naciones Unidas. Como parte de esta promoción de armonización, el comité llevó a cabo una misión en RDC en 2020, que apoyó un nuevo marco estratégico para fortalecer el enfoque de prevención y respuesta por parte del equipo de Naciones Unidas en el país, fortaleciendo la alineación en este ámbito entre los pilares de paz, desarrollo y humanitario.

En relación a las denuncias recibidas en todo el sistema de Naciones Unidas sobre explotación y abusos sexuales, en 2021 se presentaron 75 denuncias relacionadas con operaciones de paz y misiones políticas especiales, frente a 66 en 2020 y 80 en 2019 y frente a una media de 69 en los últimos diez años.²⁷ De esas 75, 45 (60%) hacían referencia a explotación sexual, 23 (30,6%) a abusos sexuales y siete a ambos. 52 involucraban a personal militar, 14 a personal civil de las misiones y nueve a personal policial. Además, 25 de las 75 eran relativas a hechos del 2021, 12 del año anterior, 36 de otros años y dos de años desconocidos. En 25 (33,3%) de las 75 denuncias la persona víctima era menor de edad. En 2020, 46 habían sido relativas a explotación,

26. Secretario general de la ONU, *Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales*, Asamblea General de Naciones Unidas, A/75/754, 15 de febrero de 2021.

27. Los datos sobre denuncias de 2021 relativas a operaciones de paz y misiones políticas especiales se pueden consultar a través del sistema de datos "Case Management Tracking System" (CMTS) de la ONU.

19 a abusos y una a ambos, y del total 41 hacían referencia a personal militar como perpetradores, 18 a civiles y siete a policía. 26 de las 46 eran relativas al año 2020, 13 al año anterior, 24 a otros años y tres a años desconocidos. En 13 de las 66 denuncias la persona víctima era menor de edad. Como en años precedentes, la mayor parte de denuncias de 2020 involucraban a personal de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA) y la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), con 27 y 19 denuncias respectiva y que conjuntamente representaba el 70% del total (mismo porcentaje que en 2019; en 2018 había sido del 74%).

Por otra parte, y según el informe anual del secretario general de 2021, relativo a 2020, en 2020 se presentaron otras 91 denuncias que involucraban a personal de los organismos, fondos y programas (107 denuncias en 2019), de las cuales 17 eran relativas a abusos sexuales y el resto a explotación sexual. Supuso un descenso desde las 38 denuncias de abusos sexuales en 2019 a las 17 de 2020. 19 de las 91 denuncias de 2020 eran relativas a hechos de 2020, 25 a años anteriores y en otras 47 se desconocía el año de los hechos denunciados. En 15 de las denuncias de 2020 las personas víctimas eran menores. Asimismo, el informe anual contabilizó 227 denuncias en 2020 que involucraban a personal de los entes asociados a Naciones Unidas para la ejecución de trabajo pero que no están bajo su autoridad. Supuso un aumento tanto en el total de casos de denunciados (174 en 2019) como en las denuncias por explotación sexual (63 en 2020, 39 en 2019).

La Oficina de la representante especial del secretario general de la ONU sobre la violencia sexual en conflictos (OSRSG-SVC) y la Unión Interparlamentaria (UIP) firmaron en junio de 2021 un acuerdo marco de cooperación con el objetivo de promover la implicación de parlamentarios y parlamentarias en la prevención y abordaje de la violencia sexual relacionada con los conflictos. Según informó la OSRSG-SVC, las áreas de cooperación incluyen la concienciación sobre la importancia de la legislación con enfoque integrado y alineado con las normas y estándares internacionales para el acompañamiento y empoderamiento de supervivientes de la violencia sexual; la provisión de apoyo técnico para la elaboración de nueva legislación o revisión de la vigente para promover la rendición de cuentas; la colaboración en el ámbito de la investigación y la incidencia en el marco de la agenda de mujeres, paz y seguridad; la concienciación sobre la prevención a través de la participación en espacios de la UIP y de la ONU. La UIP cuenta con 178 parlamentos estatales

miembros, así como miembros asociados que incluyen a 12 asambleas parlamentarias regionales.

Respecto a la acción de la Corte Penal Internacional (CPI) contra la violencia sexual en contextos de conflicto, cabe destacar que en febrero este tribunal sentenció como culpable de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad al líder del LRA Dominic Ongwen. Sus acciones incluyeron el asesinato de civiles, matrimonios forzados, esclavitud sexual y reclutamiento de menores, en el marco de las acciones que llevó a cabo en el norte de Uganda a principios de la década de los años 2000. Los ataques se llevaron a cabo sobre todo contra la población civil que se había refugiado en los campamentos para personas desplazadas internas establecidos por el Gobierno y a las que Ongwen acusaba de ser colaboradoras gubernamentales. La sentencia, calificada de hito por el secretario general de la ONU, António Guterres, fue de 25 años de prisión. Cabe destacar que se trataba de la primera vez que la CPI juzgaba el matrimonio forzado, incluido en la categoría de “otros actos inhumanos” como un crimen contra

la humanidad,²⁸ en una sentencia pionera en este sentido. También se trataba de la primera vez que se juzgaba el embarazo forzado. Además, se condenó a Ongwen por crímenes de violencia de género y sexual (matrimonio forzado, tortura, violación, esclavitud sexual y esclavitud) no directamente perpetrados por él, constatando que existió un acuerdo o un plan común con el liderazgo del grupo armado en relación a otros crímenes, que estuvieron bajo control de Ongwen.²⁹

Por otra parte, la fiscalía de la CPI inició una investigación sobre posibles crímenes cometidos en Filipinas en el marco de la conocida como “guerra contra las drogas”, que podría haber incluido violencia sexual, según las denuncias previas contempladas por la CPI. Aunque Filipinas se retiró de la CPI en 2019, la corte internacional considera que pueden investigarse aquellos hechos que tuvieron lugar previamente a la retirada.³⁰ Organizaciones de derechos humanos habían denunciado la violencia contra las trabajadoras sexuales en el marco de las redadas policiales contra los consumidores de drogas, por ejemplo. Durante las consultas con las víctimas llevadas a cabo por la CPI, se presentaron denuncias relativas a violencia sexual y violaciones.

Un elemento de retroceso en 2021 en el ámbito de la respuesta frente a la violencia sexual fue la decisión del Gobierno de Turquía de retirarse del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convención de Estambul). La convención es de aplicación en tiempos tanto de ausencia de conflictos armados como

28. Tonny R. Kirabira, “Ongwen at the International Criminal Court”, *ASIL Insights*, Issue 7, Volume 25, 19 de mayo de 2021.

29. *Ibid.*

30. International Criminal Court, *Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Karim A. A. Khan QC, following judicial authorisation to commence an investigation into the Situation in the Republic of the Philippines*, 7 de octubre de 2021

en contextos de guerra, reconoce la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos y tiene entre sus objetivos la prevención, persecución y eliminación de la violencia contra las mujeres, y como parte de ésta también la violencia sexual en sus múltiples formas, incluyendo la violación, acoso, matrimonios forzados, mutilación genital femenina, acoso sexual, abortos forzados, esterilizaciones forzadas y delitos cometidos supuestamente en nombre del “honor”. La decisión del Gobierno de Turquía, mediante decreto presidencial, supuso un grave retroceso para la protección de los derechos de las mujeres en Turquía, así como sienta un grave precedente de cuestionamiento del marco internacional de derechos de las mujeres. Organizaciones de mujeres y activistas de Turquía se movilizaron en diversos momentos del año contra la decisión. Organismos internacionales, como ONU Mujeres y el Comité de la CEDAW, también expresaron grave preocupación por la decisión

La Comisión para la Verdad, la Reconciliación y las Reparaciones de Gambia presentó en noviembre de 2021 su informe final al presidente del país. El órgano, establecido en 2017, tenía el mandato de esclarecer las violaciones de derechos humanos cometidas entre julio de 1994 y enero de 2017 durante el régimen de Yaha Jamé, que llegó al poder por un golpe de Estado en 1994 y se mantuvo en el poder hasta finales de 2016. Además de otras violaciones de derechos humanos (incluyendo el asesinato de 240 personas por agentes del régimen), el informe final establece que el personal de seguridad del régimen perpetró violencia sexual de manera extendida contra mujeres, tanto como objetivo en sí como a su vez como un instrumento de represión, tortura y castigo.³¹ El informe señala que mujeres gambianas se vieron afectadas de manera desproporcionada por violaciones de derechos humanos como la violencia sexual. La comisión recomienda medidas de enjuiciamiento y reparación. Activistas y organizaciones locales e internacionales –incluyendo Amnistía Internacional³² y Human Rights Watch³³– reclamaron al Gobierno que se implemente justicia y reparaciones. El informe final se presentó días antes de las elecciones presidenciales, en la resultó reelecto Adama Barrow, cuya formación, el Partido Nacional del Pueblo (NPP), se ha aliado con el del ex presidente Jamé, Alianza para la Reorientación y la Construcción Patriótica (APRC).

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

Además de la violencia sexual, los conflictos armados y las tensiones tuvieron otros graves impactos de género. La impunidad en torno a las violaciones de derechos humanos continuó siendo un elemento recurrente.

La situación de las mujeres en **Afganistán** se deterioró notablemente en 2021. Durante el mes de agosto se consolidó la toma del poder por parte de los talibanes y la caída del Gobierno encabezado por Ashraf Ghani, tras la retirada de las tropas internacionales del país. Los talibanes conformaron un nuevo Gobierno integrado por hombres en su totalidad. Los enfrentamientos armados durante los meses previos tuvieron un grave impacto sobre la población civil. Entre enero y noviembre se desplazaron internamente en el país casi 700.000 personas, de las que un 21% eran mujeres adultas, la misma proporción que de hombres adultos. Durante los seis primeros meses del año se produjo el número más elevado de muertes de civiles de los últimos tres años: 1.659 civiles murieron entre enero y junio de 2021 según la UNAMA. La misión de Naciones Unidas en Afganistán destacó un notable incremento de los impactos del conflicto en las niñas y las mujeres, ya que durante este periodo se produjo un incremento del 82% en el número de mujeres víctimas con respecto al mismo periodo del año 2020. Las mujeres y las niñas representaron el 14% de las víctimas civiles, con 219 mujeres fallecidas y 508 heridas, según los registros de UNAMA.

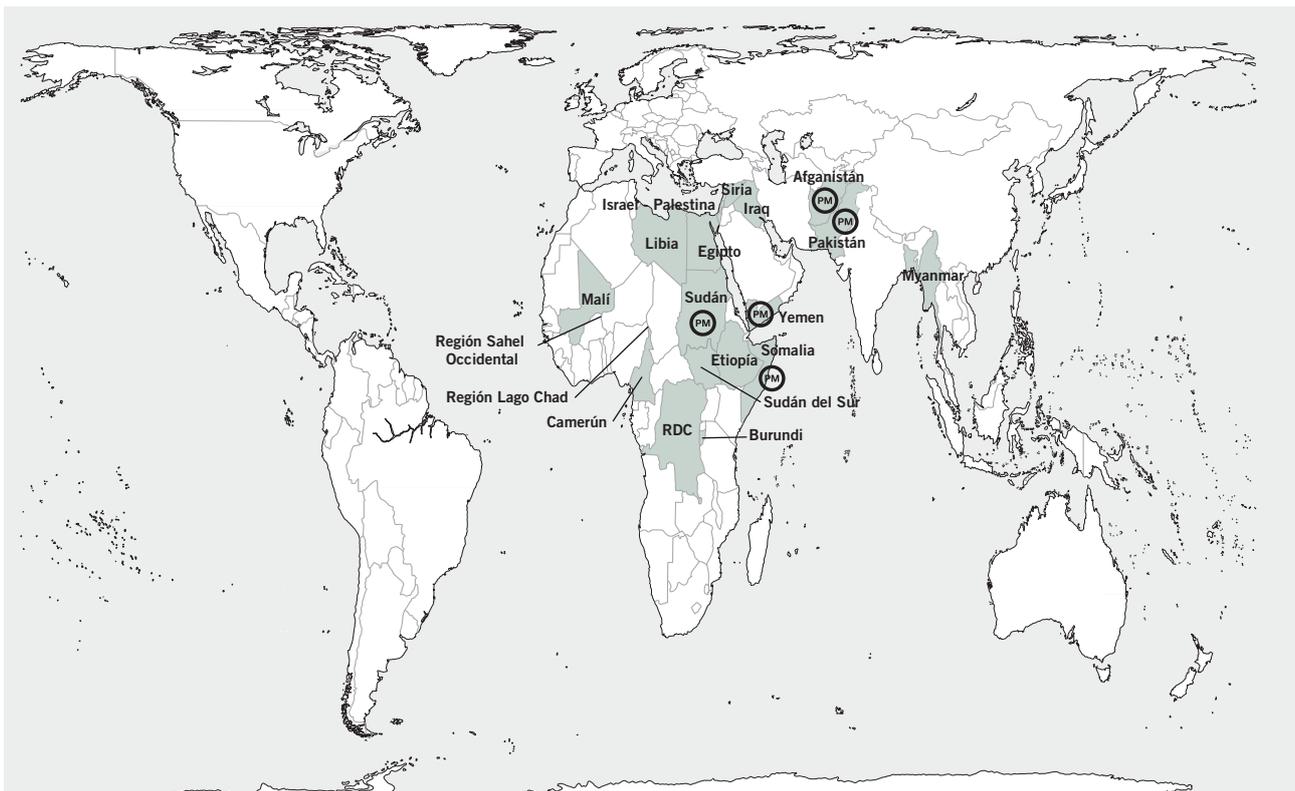
La toma del poder por parte de los talibanes supuso una reducción en los enfrentamientos armados, pero implicó la adopción de normas sumamente restrictivas para las mujeres, en clara violación de sus derechos políticos y sociales. Se impidió el retorno de las mujeres al trabajo, así como los viajes y desplazamientos sin el acompañamiento de un hombre guardián (*mahram*). La prohibición del acceso al trabajo para las mujeres tuvo enormes repercusiones para la población afgana, privando a muchos núcleos familiares de su única fuente de ingresos. Además, se prohibió el acceso a la educación a las niñas mayores de 12 años. En el ámbito universitario se impusieron severas normas de segregación, lo que en la práctica obstaculizó e incluso impidió el acceso a la educación superior a las afganas. Algunos medios de comunicación se hicieron eco de un aumento de los matrimonios forzados infantiles y la venta de niñas para esta práctica, ante la imposibilidad de muchas familias de obtener medios de sustento. Organizaciones humanitarias advirtieron de la grave crisis humanitaria en la que se hallaba el país y el riesgo de empeoramiento en los meses de invierno, dadas las enormes dificultades de la población para acceder a los servicios más básicos, incluyendo alimentación y sanidad. La prohibición de acceder al trabajo remunerado para las mujeres agravó también su situación humanitaria. Además, en numerosas provincias los talibanes impidieron a las mujeres trabajar en el ámbito humanitario, dificultando aún más el acceso de otras mujeres a la ayuda, especialmente en aquellos hogares encabezados por mujeres solas. Tras la toma del poder por los talibanes y la retirada de las tropas estadounidenses, numerosas mujeres

31. Truth, Reconciliation and Reparations Commission, *Report. Volume 10. Sexual and Gender-Based Violence*, 2021.

32. Amnistía Internacional, “Gambia: Truth and Reconciliation report must lead to justice and reparations for victims”, *AI*, 25 de noviembre de 2021.

33. Human Rights Watch, “The Gambia: Truth Commission Calls for Prosecuting Ex-Officials”, *HRW*, 25 de noviembre de 2021.

Mapa 3.2. Países en conflicto armado y con legislación discriminatoria contra la población LGBTBI



■ Países en conflicto armado en 2021 y con legislación discriminatoria contra la población LGBTBI (incluye ilegalidad de actos sexuales consensuales, barreras legales a la libertad de expresión sobre cuestiones de orientación sexual y barreras para la formación de ONG)

PM Países en conflicto armado donde está codificada la pena de muerte para la población LGBTBI. (ILGA, *Homofobia de Estado*, 2020)

Fuente: Elaboración propia con datos de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2022. ILGA World: Lucas Ramón Mendos, Kellyn Botha, Rafael Carrano Lelis, Enrique López de la Peña, Iliia Savelev y Daron Tan, *Homofobia de Estado 2020: Actualización del Panorama Global de la Legislación*. Ginebra; ILGA, diciembre de 2020.

Tabla 3.3. Conflictos armados en 2021 en países con legislación discriminatoria contra la población LGBTBI³⁴

ÁFRICA	ASIA	ORIENTE MEDIO
Burundi Camerún (Ambazonia/North West y South West) Etiopía (Tigré) Libia Malí Región Lago Chad (Boko Haram) Región Sahel Occidental RDC (este) RDC (este-ADF) Somalia Sudán (Darfur) Sudán (Kordofán Sur y Nilo Azul) Sudán del Sur	Afganistán Myanmar Pakistán Pakistán (Baluchistan)	Egipto (Sinaí) Iraq Israel - Palestina ³⁵ Siria Yemen

Fuente: Elaboración propia con datos de Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2022. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2022. ILGA World: Lucas Ramón Mendos, Kellyn Botha, Rafael Carrano Lelis, Enrique López de la Peña, Iliia Savelev y Daron Tan, *Homofobia de Estado 2020: Actualización del Panorama Global de la Legislación*. Ginebra; ILGA, diciembre de 2020.

34. En esta lista se incluyen aquellos países incluidos en el informe de ILGA en las categorías de Criminalización (Actos sexuales consensuales entre personas adultas del mismo y Actos sexuales consensuales entre personas adultas del mismo sexo) y Restricción (Restricciones a la libertad de expresión en temas relacionados con orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales y Restricciones al registro u operación de organizaciones de la sociedad civil). ILGA World: Lucas Ramón Mendos, Kellyn Botha, Rafael Carrano Lelis, Enrique López de la Peña, Iliia Savelev y Daron Tan, *Homofobia de Estado 2020: Actualización del Panorama Global de la Legislación*. Ginebra; ILGA, diciembre de 2020.

35. El informe de ILGA señala la criminalización y restricción en Gaza (Palestina).

trataron de abandonar el país, especialmente aquellas que habían jugado un papel importante en la política (parlamentarias, representantes gubernamentales), activistas por los derechos de las mujeres y los derechos humanos, periodistas, juezas y también familiares de personas colaboradoras con las tropas y gobiernos internacionales presentes en el país desde la invasión por EEUU en 2001. En paralelo, durante los siguientes meses, se produjeron manifestaciones protagonizadas por mujeres en las que exigieron el respecto a sus derechos, así como acciones frente a la crisis humanitaria que azotaba al país. Las manifestaciones fueron reprimidas por los talibanes, que además impidieron que la prensa cubriera las protestas.

En **Iraq**, tras las elecciones del último trimestre y en medio de negociaciones políticas dominadas exclusivamente por hombres, activistas iraquíes denunciaron la falta de mujeres en puestos de toma de decisión. En medio de la conmoción por nuevos casos de violencia de género, también alertaron sobre la necesidad de poner atención a la violencia contra las mujeres y niñas iraquíes. En un mensaje al Consejo de Seguridad de la ONU en noviembre, la Iraqi Women Network –que reúne a más de 100 organizaciones de mujeres– subrayó la importancia de una representación sustantiva que se refleje en un mayor número de puestos ministeriales para mujeres.

En el caso de **Libia**, el informe de la misión internacional independiente de investigación sobre los abusos en el país norteafricano publicado en octubre subrayó los impactos desproporcionados del conflicto armado y de la proliferación de las milicias en las mujeres libias. Asimismo, constató la preocupación por las continuas manifestaciones de violencia, incluyendo sexual, contra colectivos vulnerables, incluyendo personas LGTBI, refugiadas, solicitantes de asilo y prisioneras.

En el caso de **Yemen**, a lo largo de 2021 organizaciones del ámbito de género, paz y seguridad siguieron llamando la atención sobre los impactos de género del conflicto, en especial por las consecuencias del deterioro en la situación económica, las condiciones en los campos para personas desplazadas internas, las dificultades de acceso a servicios básicos –incluyendo productos de higiene– y el impacto de restricciones impuestas por actores armados. Entre ellas, las limitaciones a la libre circulación de los al-houthistas que han afectado especialmente a las mujeres yemeníes y sus posibilidades de trabajar en espacios públicos, incluyendo al personal humanitario femenino local al exigir la compañía de un hombre de su familia en los desplazamientos. Adicionalmente, se continuó alertando sobre los riesgos y amenazas para las personas defensoras de derechos humanos, constructoras de paz y periodistas, afectadas por detenciones arbitrarias, desapariciones y asesinatos. Un caso especialmente notorio fue el asesinato en noviembre de la periodista

Rasha Abdullah Harazi, embarazada y que murió tras sufrir un atentado explosivo en Adén. En este contexto, se hicieron llamamientos al Consejo de Seguridad de la ONU para que garantice la rendición de cuentas por los abusos perpetrados por todos los actores armados del conflicto armado yemení.

En el marco del conflicto en **Ucrania**, en 2021 se incrementó el reclutamiento forzado de hombres por parte de los grupos armados en el este del país. ACNUDH alertó de la emisión de dos decretos por parte de las autoproclamadas repúblicas de Donetsk y Lugansk entre marzo y abril para el reclutamiento de 200 hombres en cada una de ellas. En su informe de septiembre alertaba también de que en caso de negarse, los hombres se exponían a ser perseguidos por delito penal en base a las regulaciones de las áreas rebeldes; y que aquellos reclutados afrontaban riesgo de persecución y enjuiciamiento por la legislación de Ucrania. En su actualización de noviembre, ACNUDH señaló que las fuerzas rebeldes seguían reclutando forzosamente hombres para sus grupos armados. El incremento del reclutamiento forzado se produjo en un año de grave deterioro del contexto del conflicto, con despliegues masivos de tropas rusas cerca de la frontera con Ucrania y alertas de EEUU y Ucrania sobre una posible invasión militar de Rusia.

La toma del poder por los talibanes en 2021 tuvo un grave impacto en la situación de las mujeres en Afganistán

3.3. 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.

3.3.1. La resolución 1325 y la agenda sobre mujeres, paz y seguridad

En octubre se celebró una nueva sesión del debate abierto sobre mujeres, paz y seguridad y el secretario general presentó su informe anual sobre esta cuestión. Si bien en los últimos años la acción del Consejo de Seguridad en materia de mujeres, paz y seguridad había sido irregular y se había quebrado el consenso entre los miembros permanentes y no permanentes al respecto, en 2021 se produjeron algunos pequeños avances. Las presidencias de Irlanda, Kenia y México, que ostentaron la presidencia del Consejo en los meses de septiembre, octubre y noviembre, respectivamente, anunciaron conjuntamente una serie de compromisos que se mantendrían durante los tres meses: lograr el equilibrio de género entre las personas que comparecieran en el Consejo de Seguridad, así como incrementar la representación de mujeres oradoras de

Tabla 3.4. Países con Planes de Acción Nacional 1325 que participan en negociaciones y procesos de paz

Camerún (2017)	Azerbaiyán (2020)
Malí (2012)	Chipre (2020)
Mozambique (2019)	España (2007)
RCA (2014)	Georgia (2018)
RDC (2010)	Moldova (2018)
Sudán (2020)	Serbia (2017)
Sudán del Sur (2015)	Kosovo (2014)
Afganistán (2015)	Ucrania (2016)
Filipinas (2009)	Palestina (2015)
Armenia (2019)	Yemen (2019)

*Entre paréntesis año de aprobación del Plan de Acción Nacional

la sociedad civil en las reuniones del Consejo; que la agenda mujeres, paz y seguridad fuera el foco de al menos una de las reuniones geográficas obligatorias del Consejo; asegurar que los textos del Consejo integren un lenguaje sobre mujeres, paz y seguridad fuerte; y realizar comparecencias a la prensa sobre mujeres, paz y seguridad.³⁶ En paralelo a estos compromisos por parte de las diferentes presidencias, la representación de EEUU anunció que renovaba su compromiso con la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva para las mujeres en el mundo, cambiando a política promovida por la administración Trump y que derivó en tensiones en el seno del Consejo de Seguridad, al modificar compromisos adquiridos en resoluciones de la agenda. Por su parte, China y Rusia también señalaron que participarían en las reuniones del Grupo de Expertos Informal sobre mujeres, paz y seguridad. No obstante, a pesar de estos avances, persistieron algunas diferencias de enfoque importantes y Rusia se mantuvo en su posición de que las cuestiones relativas a la promoción del papel de las mujeres no debían ser abordadas en el marco de los debates sobre paz y seguridad, sino que la responsabilidad recaía sobre otras instituciones de Naciones Unidas. Esto llevó a que, por ejemplo, en la renovación del mandato de la UNAMA en septiembre, las menciones a la situación de las mujeres fueran vagas.

El tema propuesto por la presidencia de Kenia para el debate del Consejo de Seguridad fue “invertir en las mujeres en el mantenimiento y la construcción de la paz”. Cabe destacar también el llamamiento hecho por la directora de ONU Mujeres, en línea con el informe del secretario general, a aumentar la financiación para la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad y, en paralelo, a reducir el gasto militar. El informe anual constataba la estrecha relación entre la militarización

y la desigualdad de género y cómo aquellos países con mayor proporción de gasto militar respecto al conjunto del gasto público, eran los países que menos medidas habían adoptado para hacer frente a las consecuencias de género provocadas por la pandemia por COVID-19.

En 2021, 20 países que protagonizaban negociaciones de paz contaban con un Plan de Acción, que debía promover la participación de las mujeres en estos procesos. Siete de estos países estaban en África (Camerún, Malí, Mozambique, RCA, RDC, Sudán, Sudán del Sur); dos en Asia (Afganistán –aprobado previamente a la toma del poder por parte de los talibanes– y Filipinas); nueve en Europa (Armenia, Azerbaiyán, Chipre, España, Georgia, Moldova, Serbia, Kosovo y Ucrania) y dos en Oriente Medio (Palestina y Yemen). Ninguno de los dos países en el continente americano con unas negociaciones en curso contaba con un Plan de Acción Nacional sobre la resolución 1325. Así, en 21 de las 37 negociaciones activas durante 2021 al menos uno de los actores gubernamentales negociadores contaba con un plan de acción que debía guiar su actuación en materia de inclusión de la perspectiva de género y de participación de las mujeres. Las 21 negociaciones y procesos de paz tuvieron

lugar en Camerún (Ambazonia/Noroeste y Suroeste), Malí, Mozambique, RCA, RDC, Sudán, Sudán del sur, Sudán-Sudán del Sur, Afganistán, Filipinas (MILF), Filipinas (NDF), Armenia-Azerbaiyán (Nagorno-Karabaj), Chipre, España (País Vasco), Georgia (Abjasia, Osetia del Sur), Moldova (Transnistria), Serbia-Kosovo, Ucrania (este), Israel-Palestina, Palestina y Yemen. Sin embargo, a pesar de contar con esta herramienta, la mayoría de negociaciones de paz continuaron excluyendo a las mujeres y tampoco se incorporó la perspectiva de género en las dinámicas de los procesos de paz, poniendo en entredicho la eficacia de los planes de acción como herramientas de construcción de paz inclusiva.

La directora de ONU Mujeres, en línea con el informe del secretario general, hizo en 2021 un llamamiento a aumentar la financiación para la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad y, en paralelo, a reducir el gasto militar

36. Security Council Report, *In Hindsight: Women, Peace and Security—Golden Threads and Persisting Challenges*, Security Council Report, diciembre de 2021.

Con respecto a la financiación de la agenda, cabe destacar la presentación de una herramienta en el marco del Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria, establecida para promover de forma urgente la participación de las mujeres en los procesos de paz. El nuevo mecanismo, denominado Ventana de Respuesta Rápida (Rapid Response Window),³⁷ pretende ofrecer una respuesta para hacer frente a los obstáculos técnicos y logísticos que dificultan la participación de las mujeres en las negociaciones de paz y la implementación de los acuerdos. Este mecanismo se aprobó siguiendo una recomendación que el secretario general presentó en su informe sobre mujeres, paz y seguridad en 2019, y ha sido establecido tras haberse llevado a cabo consultas con organismos de la ONU, así como con organizaciones de la sociedad civil y mujeres constructoras de paz. Tras su presentación se anunció el apoyo a varias experiencias piloto, entre ellas una en Afganistán –promoviendo la participación de mujeres en procesos de Track II– y en Malí –dando apoyo a iniciativas de incidencia para promover la participación de las mujeres en la implementación de los acuerdos de paz. Este mecanismo cuenta con aportaciones económicas por parte de Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, Malta, Noruega y Suecia.

3.3.2. La dimensión de género en las negociaciones de paz

Varios procesos de paz fueron relevantes desde un punto de vista de género durante el año 2021.³⁸ 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.

Con respecto al proceso de paz en **Chipre**, mujeres de la sociedad civil de las dos comunidades chipriotas apoyaron la celebración en abril en Ginebra de una cumbre informal entre las partes en conflicto y reclamaron participación de las mujeres en el diálogo. La cumbre se celebró en formato de 5+1 (las partes en conflicto, los países garantes Grecia, Turquía y Reino Unido, y la ONU), convocada por el secretario general de la ONU, António Guterres, con el fin de evaluar las posibilidades de reanudación de las negociaciones formales para la resolución del conflicto en torno al estatus de la isla. Entre las acciones de mujeres, la Red de Mujeres Mediadoras del Mediterráneo (MWMN) emitió un llamamiento en que además de mostrar su apoyo a un reimpulso al diálogo señalaban la necesidad de participación de mujeres de ambas comunidades en las negociaciones. Denunciaron la falta de perspectiva de género en el proceso de paz, incluyendo la ausencia

de abordaje de un enfoque de igualdad de género en todos los capítulos en la agenda negociadora. La MWMN se ofreció a apoyar a la ONU para aumentar la participación de mujeres, mediante la identificación de mujeres de ambas comunidades, así como la provisión de capacidades. El secretario general de la ONU lamentó en su informe de principios de julio sobre la misión de buenos oficios en Chipre la escasa participación de mujeres en la cumbre informal de abril. Además, instó a las comunidades grecochipriota y turcochipriota a alcanzar al menos el umbral del 30% de mujeres en sus delegaciones negociadoras. En dicho informe, Guterres instó a las partes en conflicto a elaborar un plan de acción para promover la participación de mujeres y la integración de la perspectiva de género en el proceso de diálogo.

En el caso de **Libia**, a lo largo de 2021 volvieron a hacerse patentes los retos para una participación sustantiva de las mujeres en los espacios de poder y decisión. Aunque en el marco de las negociaciones sobre el gobierno de unidad se había comprometido una participación mínima de 30% de mujeres, en la práctica el nuevo Ejecutivo designado en marzo solo contó con cinco mujeres (14%) en un gabinete de 35 ministros. Mujeres libias denunciaron esta marginación y continuaron demandando una mayor presencia en otros ámbitos, en el marco del proceso negociador que se desarrolla bajo los auspicios de la ONU. Así, durante el año se aumentó –aunque aún de manera limitada– la presencia de mujeres en las negociaciones sobre el componente económico, pasando de cuatro a siete representantes de un total de 34 miembros. Las negociaciones intra-libias referidas al componente político continuaron contando con un 23% de mujeres. Paralelamente, diversas voces resaltaron la necesidad de contar con una participación relevante de mujeres en las negociaciones sobre seguridad y en los mecanismos de seguimiento del cese el fuego y en la importancia de introducir la perspectiva de género en los procesos de reforma al sector de seguridad.

En cuanto a **Yemen**, durante 2021 se insistió en la necesidad de un proceso de paz inclusivo, con participación sustantiva de mujeres yemeníes diversas (de todas las regiones y filiaciones políticas) en todos los niveles y etapas. También se instó a considerar algunas de las prioridades señaladas por grupos de mujeres en el abordaje al conflicto, como su llamamiento a erradicar los campos militares y depósitos de armas de las ciudades o la urgencia de un alto el fuego en Maarib, una de las áreas más afectadas por los enfrentamientos en 2021. Activistas yemeníes también solicitaron apoyo para la campaña #NoWomenNoGovernment, iniciada en diciembre de 2020, que denuncia la exclusión de las mujeres yemeníes del gobierno de unidad formado en el marco del Acuerdo de Riad, suscrito en 2019. Asimismo, voces yemeníes solicitaron respaldo internacional para la

37. WPHF, *Global: Dismantling Barriers to Women's Participation in Peace Processes, WPHF Launches New Rapid Financing Tool*, 14 de enero de 2021.

38. Para una información más exhaustiva sobre la integración de la perspectiva de género en los procesos de paz actualmente activos, puede consultarse en el anuario de la Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de paz 2021. Análisis de tendencias y escenarios*. Icaria editorial, 2021.

implementación efectiva del Plan de Acción Nacional yemení para la resolución 1325, aprobado a finales de 2019.

Hasta el colapso de las negociaciones de paz en **Afganistán**, como consecuencia de la toma del poder por parte de los talibanes y de la retirada del país de las tropas internacionales, la participación de las mujeres en las negociaciones de paz intraafganas, entre el Gobierno y los talibanes, continuó siendo muy limitada y únicamente cuatro mujeres formaban parte de la delegación negociadora en representación del Gobierno. En marzo se celebró una reunión en Moscú a la que únicamente pudo asistir una de las cuatro mujeres que conformaban la delegación gubernamental, la política y activista defensora de los derechos humanos Habiba Sarabi. El resto de los 11 integrantes de la delegación gubernamental eran hombres y la delegación talibán estuvo íntegramente conformada por hombres. Durante su comparecencia en la reunión, Sarabi mostró su disconformidad con la situación, señalando que no debía ignorarse al 51% de la población en la construcción de la paz en el país. La reunión se celebró pocas semanas antes de que expirase el plazo acordado entre los talibanes y EEUU para la retirada de las tropas estadounidenses del país, en un intento por alcanzar un acuerdo previo a la retirada militar extranjera. Otra de las integrantes de la delegación gubernamental en las negociaciones en Doha, Fawzia Koofi, señaló que los diplomáticos internacionales estaban negociando con los mismos líderes que habían dirigido el país hacía 20 años; y otras líderes destacadas del país, como Shaharzarad Akbar, que encabeza la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán, calificó de inaceptable que solo se hubiera invitado a una mujer a la reunión de Moscú. También lo hicieron organizaciones de mujeres afganas, como la Afghan Women Network, que destacó cómo la exclusión de las mujeres de las negociaciones y de otros ámbitos de decisión política en el país diluía las diferencias entre el actual Gobierno y el régimen talibán. En abril el Gobierno de EEUU anunció que la retirada de las tropas tendría como fecha límite el 11 de septiembre y diferentes organizaciones de derechos humanos expresaron en ese momento su preocupación por el hecho de que los derechos de las mujeres fueran excluidos de cualquier negociación entre el Gobierno y los talibanes. La posterior toma del poder por parte de los talibanes significó la supresión del reconocimiento formal a los derechos de las mujeres.

3.3.3. Iniciativas de la sociedad civil

Durante 2021 tuvieron lugar diferentes iniciativas de construcción de paz lideradas y protagonizadas por organizaciones de mujeres de la sociedad civil. En este apartado se recogen algunas de las más relevantes.

En **Camerún**, mujeres de la sociedad civil organizaron la primera Convención Nacional de Mujeres por la Paz en julio, que logró reunir a más de un millar de mujeres procedentes de todas las regiones del país -incluyendo las 10 regiones, 58 divisiones y 360 subdivisiones-. La convención tuvo lugar en la capital, Yaoundé, en un encuentro impulsado por un comité de 38 organizaciones y redes de mujeres la sociedad civil, con el objetivo de abordar la violencia que afronta el país y promover una solución pacífica al conflicto. A través del documento Llamamiento por la Paz de las Mujeres, la convención reclamó el fin inmediato y permanente de las hostilidades; la celebración de un diálogo inclusivo y continuado; garantías de participación de mujeres mediadoras y negociadoras en los procesos de paz en todos los niveles, así como garantías a su protección; refuerzo de los centros de apoyo psicosocial y de sanación de traumas y creación de centros adicionales; dotar de funcionalidad a los centros desarme, desmovilización y reintegración. Detrás de la convención se encuentran organizaciones como la Cameroon Women's Peace Movement (CAWOPEM), con presencia en las 10 regiones del país y presidida por Yvonne Muma. Expertas internacionales como Rosa Emilia Salamanca (CIASE) y altos cargos políticos como la ministra de Mujeres y Familia, Marie Abena Ondo, participaron en la convención.

381 organizaciones de la sociedad civil de 88 países reclamaron en carta abierta a los Estados miembro de la ONU en el marco del debate abierto del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad, el apoyo a las mujeres constructoras de paz, así como defensoras de derechos humanos y lideresas.³⁹ Expresaron preocupación por los riesgos que afrontan las activistas y constructoras de paz en Afganistán, Myanmar, Colombia, Yemén o Sudán del Sur, entre otros contextos. Denunciaron que continúan las amenazas y ataques contra las mujeres de la sociedad civil y que existe una gran brecha de protección que los Estados miembro y la ONU han de abordar con la sociedad civil. Instaron a los Estados a poner fin a los ataques y represalias contra las mujeres defensoras de derechos humanos y a prevenir esa violencia; a solicitar al secretario general de la ONU garantizar el acceso a recursos rápidos, flexibles y específicos para mujeres activistas en riesgo y a la colaboración con la sociedad civil para la evaluación del riesgo y las respuestas; a garantizar que todas las operaciones de paz tengan recursos y poder para llevar a cabo la supervisión, labores de información y apoyo a todas las personas defensoras de derechos humanos y constructoras de paz en situación de riesgo.

Se celebró en octubre de 2021 la primera **Cumbre de Mujeres Originarias de la Cuenca Amazónica**, con más 170 mujeres de los 511 pueblos indígenas de

39. *Carta abierta de 2021 a los representantes permanentes ante las Naciones Unidas antes del debate abierto anual sobre mujeres, paz y seguridad*, 1 de septiembre de 2021.

toda la cuenca. En el encuentro establecieron cinco puntos clave para la agenda propia de las mujeres originarias. En primer lugar, la creación del Fondo de Mujeres Originarias de la Cuenca Amazónica, para apoyar las economías propias, la autonomía alimentaria y las acciones de la red de mujeres defensoras. En segundo lugar, la formación de la Red de mujeres indígenas defensoras del territorio amazónico, con el fin de defender el territorio de la cuenca y promover la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisión, incluyendo a través del impulso a escuelas de liderazgo para mujeres. El tercer punto prevé el impulso del movimiento de mujeres indígenas defensoras y protectoras de la amazonía colombiana – OPIAC. El cuarto punto reclama paridad de las mujeres en la toma de decisiones en el nivel organizativo local, nacional y regional, con participación de mujeres en las dirigencias de las organizaciones, con dualidad y equidad. El quinto hace referencia al seguimiento y supervisión de la hoja de ruta. En conjunto, durante la cumbre las participantes abordaron temas relativos a la defensa del territorio amazónico, que señalaron como amenazado por el sistema económico capitalista y megaproyectos asociados a éste; así como la situación de derechos humanos, economías propias y el impacto de la COVID-19.

Más de 30 organizaciones de derechos humanos articuladas en torno a la coalición Feministas por un Tratado Vinculante (F4BT por su sigla en inglés) presentaron en octubre de 2021 sus recomendaciones clave sobre el último borrador del instrumento jurídicamente vinculante para la regulación en la

legislación internacional de derechos humanos de las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales.⁴⁰ Emitieron sus recomendaciones previo a la 7ª sesión negociadora del grupo intergubernamental para la creación de un tratado jurídicamente vinculante en ese ámbito en el Consejo de Derechos Humanos, proceso de negociación iniciado en 2014. La coalición reiteró la importancia del análisis feminista para abordar la cuestión de las empresas transnacionales y los derechos humanos, y señaló principios fundamentales como la incorporación del análisis de género para el reconocimiento, comprensión y visibilización de los abusos cometidos por las empresas -incluyendo los impactos diferenciados sobre mujeres, hombres y todo el espectro de género, y los abusos específicos sobre la población LGTBQ+-, y como herramienta para el análisis de poder y la comprensión de las causas de la discriminación y la desigualdad. Entre los principios, también el de la participación en el desarrollo, implementación y supervisión de la regulación de las actividades empresariales por parte de las mujeres y otras personas y grupos de población cuyos derechos son vulnerados por las empresas transnacionales. Entre las recomendaciones, la coalición instó a mantener los avances realizados en el proceso negociador y a construir a partir de ellos, incluyendo a garantizar aún más la efectividad del instrumento para las mujeres y para las comunidades afectadas. Además, reclamaron la clarificación del contexto, la aplicación y el alcance del instrumento, así como el establecimiento de expectativas claras en relación a las actividades empresariales en contextos de riesgo elevado, incluyendo de conflicto.

40. Feministas por un Tratado Vinculante, *Recomendaciones clave sobre el tercer borrador revisado publicado el 17 de agosto de 2021 del instrumento jurídicamente vinculante para regular, en la legislación internacional sobre derechos humanos, las actividades de las corporaciones transnacionales y otras empresas comerciales*, 5 de octubre de 2021.