



Desde la izquierda, en el sentido de las agujas del reloj: alfabetización y formación sobre derechos políticos a mujeres en Yemen; una mujer policía en Afganistán; una aldeana acude a una reunión de Oxfam sobre salud pública en Sudán del Sur; una refugiada siria en el Líbano; debatiendo sobre cuestiones locales relativas a la paz en Sudán del Sur. Créditos de las fotografías en la contraportada.

MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD: CUMPLIR LA PROMESA

Cómo instaurar una nueva dinámica quince años después de la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad

En 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1325 con el objetivo de defender los derechos de las mujeres en situaciones de conflicto, así como su papel en las cuestiones relativas a la paz y la seguridad. Pese a que se han producido algunos avances, a nivel mundial la resolución no ha tenido un impacto generalizado en las vidas de las mujeres y en el papel que éstas desempeñan. Quince años después, el examen formal del programa de mujeres, paz y seguridad que deben llevar a cabo las Naciones Unidas y sus Estados miembros constituye una excelente oportunidad de subsanar las principales deficiencias en este ámbito. Los nuevos compromisos deben centrarse en la participación de las mujeres, la prevención de conflictos y de la violencia de género y las cuestiones relativas al seguimiento, aplicación y financiación.

RESUMEN EJECUTIVO

Los conflictos constituyen una amenaza con consecuencias devastadoras para todas las personas, pero las mujeres y las niñas deben hacer frente además a una serie de impactos específicos. Por lo general, las mujeres y las niñas tienen acceso a menos recursos para protegerse y sobrevivir, y es más habitual que sean el blanco deliberado de la violencia de género y que queden excluidas de los procesos políticos esenciales para el mantenimiento de la paz y la seguridad.

En los últimos años, el número de conflictos, sobre todo intraestatales, ha ido en aumento en todo el mundo (aunque aún no ha alcanzado el máximo de mediados de la década de 1990), contribuyendo a que la cifra de personas en situación de desplazamiento forzado llegase a máximos históricos en 2014.¹ Muchos de estos conflictos se caracterizan por la violencia extrema empleada y los actos de violencia y abuso por razones de género, lo cual constituye un enorme reto para las comunidades y los Gobiernos que se ven directamente afectados y para los líderes mundiales responsables de mantener la paz y seguridad internacional. Nunca ha sido tan necesario que los procesos de paz y de recuperación sean inclusivos y cuenten con respaldo popular. Sin embargo, y a pesar de haber liderado las iniciativas de paz y recuperación en comunidades de todo el mundo, las mujeres siguen quedando en gran medida excluidas de los procesos de negociación y toma de decisiones.

Reconociendo estos desafíos, la comunidad internacional ha tomado una serie de medidas importantes al respecto. En el año 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad, en la que se instaba a la participación de las mujeres en las iniciativas de paz, a una mayor protección de las mujeres y las niñas frente a las violaciones de sus derechos humanos, a mejorar su acceso a la justicia y a la adopción de medidas para hacer frente a la discriminación.

Desde la aprobación de la resolución 1325 (2000), se han contraído numerosos nuevos compromisos relativos al programa de mujeres, paz y seguridad, y han aumentado tanto el reconocimiento como la retórica política sobre esta cuestión. La aprobación de otras seis resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha contribuido a desarrollar el marco político y a favorecer normas positivas en este ámbito. En 2005, Dinamarca se convirtió en el primer país en elaborar un plan de acción nacional para la aplicación de la resolución 1325 (2000), mientras que Costa de Marfil fue el pionero en África subsahariana en 2007. En junio de 2014, la Comisión de la Unión Africana lanzó su programa quinquenal sobre género, paz y seguridad, con el objetivo de promover la participación y protección de las mujeres en todo el continente. En julio de 2015, 49 Estados² habían publicado uno o más planes de acción nacional.

“Para las mujeres de todo el mundo, la resolución 1325 representa la promesa de que se protegerán sus derechos y se eliminarán los obstáculos a su participación plena y en pie de igualdad en el mantenimiento y promoción de una paz sostenible. Debemos cumplir esa promesa”.

Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, octubre de 2004

Se han alcanzado algunos logros visibles en países en proceso de reconstrucción post-conflicto. Por ejemplo, 20 años después del genocidio en Ruanda de 1994, el país tiene el mayor porcentaje de diputadas del mundo, el 64%.³ En 2006, Ellen Johnson Sirleaf se convirtió en la primera mujer presidenta de Liberia tras ganar las elecciones celebradas al acabar la guerra civil en ese país. En las elecciones presidenciales y provinciales celebradas en Afganistán en 2014, el número de mujeres candidatas a los consejos provinciales alcanzó la cifra record de 300. Actualmente, hay 69 mujeres diputadas en el Parlamento de Afganistán (el 27,7% de un total de 249); en 2001 no había ninguna.

Sin embargo, la resolución no ha tenido un impacto generalizado ni en las vidas de las mujeres ni en el papel formal que éstas desempeñan en las cuestiones de paz y seguridad en todo el mundo. En general, a nivel mundial suele faltar la voluntad política necesaria para facilitar una participación significativa de las mujeres en los procesos de paz y los organismos de seguridad, para abordar de forma integral las principales causas de los conflictos, la violencia y la desigualdad de género, para promover la aplicación de la resolución a través de un mecanismo de reporte y de la participación de la sociedad civil, y para movilizar los recursos económicos necesarios.

Examen de alto nivel – abordar los obstáculos

Mientras el mundo se prepara para celebrar el decimoquinto aniversario de la aprobación de la resolución 1325 (2000) en octubre de 2015, el Consejo de Seguridad está llevando a cabo un esperado examen de alto nivel cuyo objetivo es evaluar los avances en la aplicación de la resolución 1325 (2000) a nivel mundial, regional y nacional, así como renovar los principales compromisos y hacer frente a los obstáculos que se han identificado. En el marco de la preparación para este examen, el Secretario General ha encargado un estudio mundial a fin de identificar las buenas prácticas, deficiencias, dificultades y prioridades de acción en este ámbito.

Son muy de agradecer los esfuerzos de España, que ocupará la presidencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en octubre, para preparar el examen de alto nivel, al igual que su propuesta para que todas las nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sean verdaderamente cuantificables. España también ha desempeñado un papel muy positivo al promover que el programa de mujeres, paz y seguridad se integre en varias actividades del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

También se acogen con satisfacción las acciones tanto de España como del Reino Unido (que lidera el programa de mujeres, paz y seguridad en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) para movilizar un apoyo político amplio en favor de los nuevos compromisos que es necesario alcanzar, y que deberían complementarse con las aportaciones y la participación de la sociedad civil y las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres en los debates y preparativos para el examen de alto nivel.

Es fundamental que todos los Estados miembros y agencias de las Naciones Unidas hagan uso del examen de alto nivel, así como de las conclusiones del estudio mundial y de las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil pertinentes (especialmente de las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer). El objetivo sería no sólo renovar su compromiso para con los principios y la ambición del programa de mujeres, paz y seguridad, sino también adoptar nuevas medidas concretas dirigidas a subsanar sus deficiencias y hacer frente a los retos identificados, así como para establecer nuevos objetivos y traducir las políticas útiles y el reconocimiento político en prácticas más eficaces.

Por ejemplo, la participación significativa de las mujeres en las conversaciones de paz apoyadas por la comunidad internacional sigue siendo un hecho excepcional. El análisis de Oxfam de 23 conocidas conversaciones de paz celebradas en Afganistán entre 2005 y 2014, por ejemplo, reveló que ni una sola mujer tomó parte en las conversaciones entre la comunidad internacional y los talibanes.⁴ Este tipo de casos envía al resto de actores el terrible mensaje de que las mujeres no importan, exacerbando la desigualdad de género y la exclusión de las mujeres. A nivel local, la participación de las mujeres en las actividades de consolidación de la paz y prevención de conflictos, así como en la supervisión de los acuerdos de paz, suele verse obstaculizada por los riesgos físicos y por su limitado acceso a los servicios básicos y los medios de vida.

Las Naciones Unidas y algunos Estados miembros han realizado algunos avances, apoyando el papel de las mujeres e incorporando sus conocimientos y análisis sobre cuestiones de género, pero todavía queda mucho por hacer. La propia organización de las Naciones Unidas debe basarse en las metas existentes sobre liderazgo de la mujer y garantizar que, para 2020, el 40% de los puestos directivos en el seno de sus organismos de desarrollo, paz y seguridad, incluyendo los de enviados/as y directores/as de organismos, estén ocupados por mujeres.⁵

Se han adoptado medidas importantes para reducir el impacto de los conflictos, como por ejemplo el histórico Tratado sobre el Comercio de Armas, que obliga a los Estados partes a evaluar los riesgos que las transferencias de armas constituyen para mujeres y niñas. Sin embargo, la prevención de los propios conflictos (abordando la complejidad de sus principales causas, como las desigualdades sociales y económicas estructurales) no ha recibido suficiente atención. Es necesario un enfoque integral basado en un análisis de género exhaustivo, que por ejemplo facilite la participación de las mujeres en las iniciativas locales de consolidación de la paz abordando no sólo sus capacidades técnicas y sus habilidades para ejercer incidencia, sino también sus necesidades básicas.

Convertir la retórica en una realidad

Se han llevado a cabo numerosas iniciativas para sensibilizar y movilizar esfuerzos en torno a la violencia de género en contextos de conflicto. No obstante, siguen existiendo graves obstáculos, como la ausencia de personal femenino en el sector de la seguridad y la frecuente falta de rendición de cuentas de quienes cometen actos de violencia de género. Son necesarias medidas más contundentes para garantizar que la retórica positiva que envuelve a las iniciativas contra la violencia de género se corresponda con la realidad.

Asimismo, siguen existiendo retos en las cuestiones relativas al sistema de reporte y la aplicación. Al principio, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas carecía de mecanismos sistemáticos para promover el análisis, supervisión y aplicación eficaz del programa de mujeres, paz y seguridad, lo cual podría explicar la falta de coherencia a la hora de incorporar los compromisos adquiridos en virtud de la resolución 1325 (2000) a los debates, documentos y decisiones del Consejo de Seguridad a lo largo de los años. Por ejemplo, ninguna de las once resoluciones sobre Israel y Palestina aprobadas por el Consejo de Seguridad desde el año 2000 hace referencia a las cuestiones de género o a los compromisos incluidos en la resolución 1325 (2000).

Estas deficiencias no solo perpetúan la exclusión de las mujeres de las conversaciones de paz, sino que desaprovechan oportunidades para reavivar procesos de paz en conflictos cuyos intentos de resolución siempre han fracasado. Las recientes iniciativas para abordar dichos problemas en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son positivas; sin embargo, para mejorar la coherencia y acelerar los avances habría que crear un grupo de trabajo (formado por expertos de los Estados miembros, de los organismos de las Naciones Unidas y de la sociedad civil) especialmente dedicado a evaluar y asesorar la elaboración de los planes, medidas y asignaciones de recursos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En todo el mundo, los Estados miembros pueden mejorar la aplicación de la resolución garantizando que sus planes de acción estén respaldados tanto por mecanismos formales para canalizar la participación de las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer y de expertos de la sociedad civil, como por la publicación periódica de informes de situación y por mecanismos de supervisión y evaluación. Los Estados que busquen un modelo para la participación de la sociedad civil pueden utilizar como ejemplo el plan de acción nacional de los Países Bajos, en cuya elaboración tomaron parte una gran variedad de actores, incluyendo centros de investigación, ONG internacionales, movimientos de mujeres por la paz y grupos de la diáspora.⁶

Otro de los grandes puntos débiles de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad es la falta de financiación para su aplicación. Sin un presupuesto específico que cuente con la dotación adecuada, un plan de acción nacional o regional es como un coche sin gasolina: puede estar bien diseñado, pero es incapaz de avanzar. Algunos países, como

Sin presencia en las negociaciones

Entre 1992 y 2011, menos del 4% de los signatarios de los acuerdos de paz y menos del 10% de los negociadores en las conversaciones de paz eran mujeres.

Manual de consulta de ONU Mujeres sobre las mujeres, la paz y la seguridad, 2012

España, empezaron con buen pie pero después redujeron la financiación de sus planes de acción nacional hasta el punto de que ésta es insuficiente.

La ayuda internacional utilizada para promover la igualdad de género en Estados frágiles ha ido en aumento; no obstante, sólo el 6% del total de esa ayuda tiene como objetivo principal favorecer la igualdad de género. En el ámbito de la paz y la seguridad, el porcentaje de la ayuda destinada a la igualdad de género es incluso menor, del 2%,⁷ una cantidad muy por debajo de la necesaria para cumplir con los compromisos en materia de mujeres, paz y seguridad. Según las recomendaciones del estudio mundial, los donantes deben incrementar la ayuda dedicada a promover la igualdad de género en los Estados frágiles, además de conseguir que su gasto en paz y seguridad cumpla con las actuales metas establecidas por las Naciones Unidas sobre el gasto en consolidación de la paz que debe dedicarse a la igualdad de género.⁸

Dicho apoyo debe incluir unos fondos básicos fiables y voluminosas subvenciones que sean accesibles para las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer, que llevan a cabo un trabajo fundamental pero suelen tener dificultades para obtener recursos.⁹ En los Estados frágiles, las organizaciones e instituciones que trabajan para promover los derechos y el empoderamiento de la mujer sólo reciben el 1% del total de la ayuda destinada a la igualdad de género. Los mecanismos concebidos para proporcionar financiación flexible a este tipo de organizaciones, como el instrumento de aceleración mundial para la mujer, la paz y la seguridad (Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security) y los numerosos fondos independientes para la mujer ofrecen oportunidades en este sentido.

Este documento presenta el análisis de Oxfam sobre las principales deficiencias y retos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, e incluye además una serie de recomendaciones para incrementar su impacto. La primera sección se centra en la participación de las mujeres en los procesos de paz y los organismos de seguridad. La segunda sección presenta las deficiencias y soluciones en materia de prevención de conflictos y violencia de género. La tercera sección aborda las cuestiones relativas al sistema de reporte, la supervisión y la aplicación, destacando el papel de las organizaciones de la sociedad civil, mientras que la cuarta sección analiza el tema de los recursos financieros.

El presente documento se basa en consultas con otras organizaciones y expertos en este ámbito, así como en la experiencia de Oxfam, una organización humanitaria y de desarrollo que trabaja en más de 90 países y que cuenta con una gran trayectoria de programas para la promoción de los derechos y el empoderamiento de la mujer. Este informe utiliza especialmente datos y análisis de programas desarrollados en Afganistán, Irak, Myanmar, Somalia, Sudán del Sur y Yemen.

RECOMENDACIONES

Las Naciones Unidas y sus Estados miembros deben aplicar las siguientes recomendaciones de conformidad con su papel y sus responsabilidades.

Participación

1. **Garantizar que el papel y las necesidades de las mujeres se incorporen de forma efectiva a todos los procesos y organismos de paz y seguridad internacionales, regionales y nacionales.** Los Gobiernos que apoyen o actúen como mediadores en las conversaciones sobre paz, seguridad y desarrollo, incluyendo los grupos “Friends”, deben insistir en que la participación significativa de las mujeres sea una condición para su implicación. Debe facilitarse que las mujeres que representan a las comunidades participen de forma plena y significativa a todos los niveles, a través de formación en incidencia, así como de un apoyo técnico y económico adecuado, y que puedan beneficiarse del conocimiento experto de las Naciones Unidas en materia de género y derechos de la mujer, contando con los recursos suficientes.
2. **Reforzar la participación y liderazgo de las mujeres en el seno de las Naciones Unidas** garantizando que, en 2020, las mujeres ocupen como mínimo el 40% de los puestos directivos dentro del organigrama de paz, seguridad y desarrollo de las Naciones Unidas, incluyendo los puestos de Representante y Enviado/a Especial, y directores/as de agencias, así como puestos directivos en misiones de conflicto y post-conflicto, de conformidad con los actuales objetivos de las Naciones Unidas sobre mujeres en puestos directivos.

Prevención de conflictos y violencia de género

3. **Aumentar los esfuerzos para la prevención de conflictos,** apoyándose en un análisis sistemático desde el punto de vista de género y en la promoción de la igualdad de género, y abordando más las principales causas de los conflictos, como las desigualdades sociales y económicas, el desigual acceso a los servicios y recursos básicos, los efectos del cambio climático, el mal gobierno, la deficiente rendición de cuentas y el militarismo. Asimismo, debe ofrecerse un apoyo más integral al papel y la participación de la mujer en las iniciativas de prevención y resolución de conflictos, así como hacer frente al extremismo político.
4. **Intensificar los esfuerzos desplegados para prevenir la violencia de género de manera más holística,** dedicando más atención y recursos a abordar las principales causas de la violencia y la desigualdad de género, así como a aplicar de forma más eficaz el artículo 7(4) del Tratado sobre el Comercio de Armas sobre riesgos para las mujeres; a fortalecer el apoyo a la contratación, retención y formación de mujeres en los servicios de seguridad, y a hacer frente a la impunidad garantizando que quienes cometan actos de violencia de género (incluyendo el personal de las Naciones Unidas y el resto de personal de seguridad internacional) rindan cuentas de forma sistemática y visible.

Supervisión y aplicación

5. **Mejorar el sistema de reporte, la supervisión y la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** a través de la creación de un grupo de trabajo, formado por expertos de los Estados miembros, agencias de las Naciones Unidas y la sociedad civil, especialmente dedicado a evaluar y asesorar la elaboración de los planes, medidas y asignación de recursos del Consejo de Seguridad; institucionalizando, tal y como establece la resolución 2122 el Consejo de Seguridad, la celebración de sesiones informativas para la sociedad civil durante los debates abiertos y las reuniones oficiales; apoyando a los Estados miembros para que establezcan mecanismos oficiales de consulta a la sociedad civil (incluyendo a las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres) para que ayuden tanto en el análisis del contexto como en la elaboración, supervisión y evaluación de las medidas y planes nacionales. Asimismo, los compromisos en materia de mujeres, paz y seguridad deben incorporarse sistemáticamente a todas las actividades del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
6. **Mejorar el sistema de reporte, la supervisión y la aplicación en los Estados miembros**, garantizando que los planes de acción nacionales y regionales estén respaldados por la creación de mecanismos formales para canalizar la participación de las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y los expertos de la sociedad civil en los procesos de planificación y evaluación pertinentes. Debe garantizarse la existencia de un sistema de reporte periódico y transparente sobre la situación a través de declaraciones parlamentarias, sesiones informativas públicas y publicaciones; asimismo, deben establecerse mecanismos de supervisión y evaluación de resultados que incluyan indicadores y plazos claros.

Financiación

7. **Garantizar que todos los Estados miembros se comprometan a elaborar planes de acción nacional dotados con recursos suficientes**, con presupuestos y recursos específicos para 2016, tal y como recomienda la resolución 2122 del Consejo de Seguridad.
8. **Incrementar considerablemente la financiación que los donantes dedican tanto a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad como a los objetivos de igualdad de género asociados**, de acuerdo con la recomendación del estudio mundial en la que se indica que el 15% de la ayuda destinada a contextos de crisis debe dedicarse a cubrir las necesidades de las mujeres y a la igualdad de género. Asimismo, debe garantizarse que en 2020 al menos el 15% del gasto en paz y seguridad se dedique fundamentalmente a la igualdad de género (de acuerdo con los objetivos de consolidación de la paz de las Naciones Unidas). Para ello, los donantes deben comprometerse a proporcionar una financiación básica plurianual fiable e importantes subvenciones destinadas a las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer, por ejemplo con fondos canalizados a través del instrumento

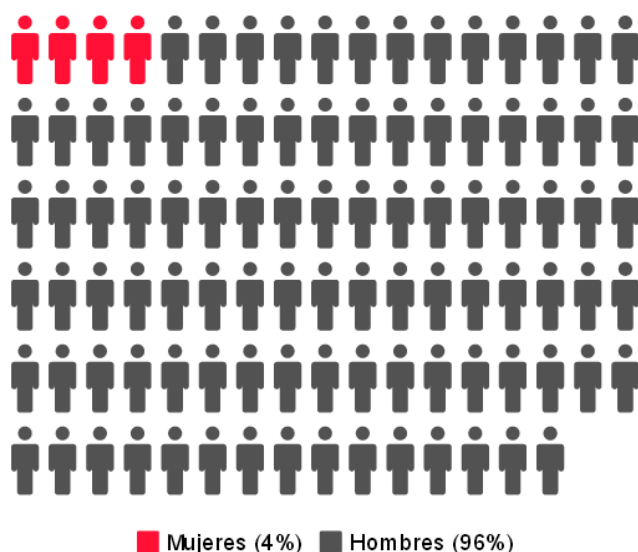
de aceleración mundial para la mujer, la paz y la seguridad (Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security) y de otros fondos independientes para la mujer.

1 PARTICIPACIÓN

La participación significativa es la base del programa de mujeres, paz y seguridad. Si cuenta con un apoyo eficaz y se aplica de forma amplia, la participación significativa de las mujeres les permite contribuir a las actividades de resolución de conflictos y consolidación de la paz a nivel local, además de contribuir a que los servicios de seguridad y justicia sean más accesibles y respondan con mayor eficacia, mejorar la relevancia, sostenibilidad e impacto de las intervenciones humanitarias y de desarrollo e incrementar la eficacia, legitimidad y aceptación popular de los procesos de paz nacionales e internacionales.

Sin embargo, las mujeres siguen quedando sistemáticamente excluidas de las iniciativas de prevención, resolución y recuperación de conflictos a todos los niveles, y su participación en los procesos y organismos de paz y seguridad sigue siendo enormemente limitada. Se han producido algunos avances importantes en cuanto a la participación de las mujeres en las conversaciones de paz apoyadas por las Naciones Unidas (como muestra el cuadro lateral), pero en términos generales las mujeres constituían menos del 4% de los participantes en las negociaciones de paz celebradas entre 1992 y 2011.¹⁰ La participación es un tema transversal del que depende el progreso en otros ámbitos, y por lo tanto los avances en este sentido constituyen una de las deficiencias más importantes del programa de mujeres, paz y seguridad.

Gráfico 1: Proporción de mujeres que han participado en las negociaciones de paz en el período 1992-2011



Avances en las conversaciones de paz apoyadas por las Naciones Unidas

En 2013, las Naciones Unidas lideraron o co-lideraron 11 procesos oficiales de mediación. En 2012, había mujeres en todos los equipos de apoyo a la mediación de las Naciones Unidas, una cifra que supera el 86% de 2011. En 8 de los 11 procesos había al menos una mujer entre los negociadores, frente a 6 de los 9 procesos de 2012. El 88% de los procesos de negociación se benefició de conocimiento experto en materia de género, frente al 85% en 2012 y el 36% en 2011.

Informe del Secretario General sobre Mujeres, Paz y Seguridad, septiembre de 2014

Fuente: ONU Mujeres (2012)

A nivel local y nacional, la participación de las mujeres es limitada o menos significativa a causa de varios factores, entre los que se encuentran la pobreza, la discriminación y la desigualdad económicas y sociales, la falta de capacidades técnicas y de acceso a la educación, las amenazas y actos de violencia contra ellas, la exclusión o manipulación políticas, o el hecho de que dicha participación sea meramente simbólica. Por ejemplo, en el actual proceso de paz de Sudán del Sur, la percepción general es que las mujeres designadas para formar parte de las delegaciones de las facciones enfrentadas representan únicamente a sus respectivos líderes, y no los intereses de las comunidades afectadas por el conflicto. En Somalia, las mujeres subrayan que el principal obstáculo para su participación en las actividades de consolidación de la paz es el riesgo de sufrir actos de violencia sexual.¹¹

A nivel nacional e internacional, la falta de una participación significativa (como en el caso de las 23 conocidas conversaciones de paz celebradas con apoyo internacional en Afganistán entre 2005 y 2014¹²) es doblemente perjudicial, ya que aunque los Gobiernos y las partes negociadoras suelen tener la posibilidad de garantizar la participación efectiva y significativa de las mujeres en calidad de representantes en este tipo de procesos, el hecho de que no lo hagan revela su falta de voluntad o de interés. Esto sigue siendo así a pesar de que las iniciativas de resolución de conflictos en las que participan exclusivamente hombres llevan años, e incluso décadas, fracasando.

Asimismo, la limitada participación o total exclusión de las mujeres y la ausencia de un análisis de género implican que los complejos factores que impulsan los conflictos (explicados en el siguiente capítulo) se abordan, en el mejor de los casos, sólo de forma parcial, lo cual va en detrimento de la sostenibilidad de los acuerdos de paz y contribuye a reforzar las causas subyacentes tanto del conflicto como de la desigualdad de género.

Las mujeres deben desempeñar un papel adecuado en todas las iniciativas y procesos de consolidación de la paz, por ejemplo en calidad de miembros de las comunidades consultadas (como en el caso de las personas refugiadas), o como asesoras, participantes y responsables de la toma de decisiones, desde la valoración y planificación iniciales hasta las etapas posteriores de aplicación y supervisión. Para ello, deben intensificarse los esfuerzos en términos de fortalecimiento de capacidades, a fin de garantizar que la participación de las mujeres sea creíble y productiva. De este modo, las partes pueden contribuir a garantizar que los procesos y acuerdos de paz cuenten con el apoyo de la mayoría de las poblaciones afectadas, aumentando las probabilidades de alcanzar unos resultados sostenibles. Los grupos de Gobiernos regionales e internacionales que apoyen o actúen como mediadores en las conversaciones sobre paz, seguridad y desarrollo deben insistir en que la participación significativa de las mujeres sea una condición para su implicación.

Fortalecer capacidades, reducir los obstáculos

Las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres deben desempeñar un papel importante, por ejemplo contribuyendo a fortalecer las capacidades de las mujeres participantes y tratando de concienciar a través de las campañas. Los expertos de las agencias de las Naciones Unidas en materia de género y derechos de la mujer también deben desempeñar un papel fundamental prestando su apoyo, si bien para ello sus equipos deben contar con suficientes recursos humanos y presupuestarios.

Ambos papeles son esenciales, en parte debido a la necesidad de hacer frente a las barreras estructurales que dificultan la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Por ejemplo, una activista somalí declaró a Oxfam que “las mujeres necesitan tener acceso a educación. Deben tener conocimientos financieros y adquirir experiencia y capacitación técnica a nivel comunitario. La comunidad internacional tiene que apoyar a los grupos de la sociedad civil, o de lo contrario desaparecerán.”¹³

Por su parte, la diputada Daw Nyo Nyo Thin, que representa a la región de Rangún en el Parlamento de Myanmar, toma parte periódicamente en actividades cuyo objetivo es aumentar la participación de las mujeres en la política y en puestos de liderazgo. Daw Nyo Nyo Thin, destacada defensora de la reforma del Gobierno local, apoya activamente el proyecto de liderazgo político de las mujeres de Oxfam, cuyo objetivo es que la opinión de las mujeres deje de ser marginal para ocupar un lugar central en la toma de decisiones políticas en Myanmar. Este tipo de proyectos son “indispensables”, afirma, ya que son esenciales para facilitar que las mujeres tomen conciencia de sus derechos y capacidades, así como para brindarles más oportunidades de empoderamiento.

Estudio de caso 1: Hacer posible el liderazgo de las mujeres – La historia de Samira en Yemen

A principios de 2014, Oxfam no lograba convencer a los hombres de la comunidad del pueblo de Al-Mahrq, en la Gobernación de Al Hudaydah, en Yemen, de que permitiesen a las mujeres participar en el comité local sobre agua.

La situación cambió cuando Samira dio un paso al frente. A pesar de las críticas iniciales de los hombres y de las murmuraciones de las mujeres, la determinación y carisma de Samira, de 40 años de edad, convencieron a su comunidad y fue elegida para formar parte del comité de agua.

Posteriormente, Samira alentó a otras mujeres para que participasen en las actividades de perforación incluidas en el proyecto de Oxfam de dinero a cambio de trabajo, tarea que hasta ese momento había estado reservada a los hombres. La propia Samira supervisó las operaciones de perforación y la instalación de tuberías, además de asegurar la ampliación de la red de tuberías con el contratista.

Al igual que el resto de las mujeres del pueblo, Samira carecía de educación formal, pero dio muestras de grandes cualidades de liderazgo, y ha manifestado su deseo de formar parte del consejo local. “A partir de hoy, nadie puede excluir a las mujeres” afirma Samira. “Las mujeres deben vivir y morir con orgullo”.

Su historia es un ejemplo de que, si se les da la oportunidad de participar en la toma de decisiones, las mujeres pueden desarrollar su potencial como agentes de cambio, mejorando los resultados de desarrollo y los beneficios para sus comunidades.

En el sector de la seguridad, la plena participación de las mujeres en instituciones como el ejército y la policía contribuye a fortalecer la capacidad de respuesta del Estado (y con ella su legitimidad popular) a ojos de su población, favoreciendo la seguridad de las mujeres y las niñas y mejorando su acceso a la justicia y los servicios básicos, algo fundamental en contextos de crisis en los que las comunidades se ven afectadas por índices de violencia de género especialmente elevados (como se trata en la siguiente sección).

Por ejemplo, una encuesta realizada por las Naciones Unidas en Afganistán y publicada en 2012 reveló la creciente aceptación de las mujeres policías, ya que se consideraba que habían contribuido a mejorar la percepción que la ciudadanía tenía de la Policía Nacional afgana en su conjunto. Según la encuesta, la confianza en que las mujeres policías resolviesen un delito de forma justa era mayor que en el caso de sus compañeros hombres.¹⁵ A pesar de estos resultados, y de los esfuerzos por contratar a más mujeres policías, a finales de 2014 éstas constituían apenas el 2% de los miembros de la Policía Nacional afgana, debido a las numerosas dificultades para su contratación y retención laboral, por ejemplo la falta de recursos específicos para las mujeres policía y la discriminación laboral.

Del mismo modo, la participación de las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz puede contribuir a sensibilizar dichas misiones en cuanto a las vulnerabilidades específicas (y al potencial) de las mujeres y las niñas. Para conocer las necesidades de seguridad y protección, así como para minimizar los riesgos con mayor eficacia, es fundamental que desde el principio de estas misiones se eliminen las barreras que obstaculizan la comunicación eficaz entre los responsables del mantenimiento de la paz y las comunidades afectadas por el conflicto. Este objetivo suele verse comprometido por el escaso número de personal femenino (también en puestos directivos) con que cuentan las operaciones de mantenimiento de la paz (incluyendo las unidades militares y de policía) cuyos miembros y dirigentes son en su inmensa mayoría hombres.

Las Naciones Unidas han establecido una serie de objetivos para que, en 2014, las mujeres ocupen al menos el 30% de los puestos directivos en el seno de sus organismos que trabajen en contextos de conflicto y post-conflicto, porcentaje que debería llegar al 40% en 2020.¹⁶ Las Naciones Unidas deben cumplir estos positivos compromisos, así como basarse en ellos y aplicarlos a los puestos directivos dentro de su propio organigrama de paz, seguridad y desarrollo, incluidos los puestos de enviados/as especiales y de directores/as de agencias.

Liderazgo de las mujeres en las misiones de las Naciones Unidas: aún queda mucho por hacer

En diciembre de 2013, 5 (el 19%) de las 27 misiones sobre el terreno de las Naciones Unidas estaban lideradas por mujeres (las de Costa de Marfil, Chipre, Haití, Liberia y Sudán del Sur, todas ellas misiones de mantenimiento de la paz), frente a las 4 (el 15%) que había en 2012 y las 6 (21%) de 2011.

Sólo una de las siete (el 14%) oficinas del Departamento de Asuntos Políticos estaba dirigida por una mujer.

En las misiones políticas especiales, el porcentaje de mujeres en puestos directivos (de categoría P-5 a D-2) se situó en el 24% en 2013, frente al 25% de 2012 y el 18% de 2011.¹⁴

Informe del Secretario General sobre Mujeres, Paz y Seguridad, septiembre de 2014

2 PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO

La prevención de conflictos es el pilar fundamental del programa de mujeres, paz y seguridad, cuyo objetivo es no sólo proteger a las mujeres de cualquier daño, sino aumentar su contribución a la consolidación y mantenimiento de la paz. Dicha contribución puede adoptar muchas formas: las causas sociales, políticas y económicas, y el resto de las principales causas de los conflictos y la violencia son tan diversas que requieren de múltiples medidas para contrarrestarlas, desde fortalecer el estado de derecho y controlar el flujo de armas de fuego hasta hacer frente a la desigualdad de género.

Sin embargo, desde el año 2000 la prevención de conflictos en el marco del programa de mujeres, paz y seguridad no ha recibido tanta atención como las cuestiones relacionadas con el post-conflicto, como la reconstrucción de los servicios de seguridad del Estado. La resolución 2122 (2013) reconoce esta falta de atención, y trata de promover el papel de las mujeres en todas las etapas de la prevención, resolución y recuperación de conflictos, subsanando así una deficiencia en la interpretación por la cual anteriormente todos los esfuerzos se centraban en la prevención de la violencia de género en contextos de conflicto, en lugar de en la prevención de los propios conflictos.

Por supuesto, ambas cuestiones están relacionadas, ya que los conflictos pueden crear las condiciones (como el debilitamiento del estado de derecho y la proliferación de armas) que generan un incremento de la violencia de género, mientras que los actos de violencia de género pueden desencadenar o agravar los conflictos (especialmente si quienes los cometen quedan impunes). Sin embargo, son dos problemas diferentes, y son necesarias más medidas para hacer frente al creciente número de conflictos en general.

El fracaso a la hora de prevenir los conflictos no sólo es perjudicial para la inversión que supone la ayuda, sino que debilita los logros que con tanto esfuerzo se han conquistado para las mujeres. Por ejemplo, los proyectos que Oxfam ha desarrollado en Yemen desde 2012 han contribuido a alcanzar importantes resultados para las mujeres, como su participación en el proceso de transición política, la inclusión de una protección integral de los derechos de las mujeres y la penalización de la violencia de género en el borrador de la constitución y la participación de las mujeres en la Conferencia de diálogo nacional (2012–2013). Gracias a estos avances, el tema de los derechos de la mujer estaba adquiriendo importancia en los debates sobre gobernanza y participación política.

Sin embargo, actualmente estos avances podrían perderse a causa de la escalada en el conflicto entre las fuerzas pro-gubernamentales y las de la oposición que ha tenido lugar en 2015. Las causas van desde las restricciones a la libertad de movimientos de las mujeres por razones de

seguridad a las actitudes negativas de los hombres con respecto al papel y las capacidades de las mujeres, que suelen verse agravadas por el conflicto.¹⁷ Así, a nivel nacional prácticamente ninguna mujer ha sido invitada por ninguna de las partes beligerantes a participar en las conversaciones de paz, mientras que a nivel internacional las mujeres no han tenido una presencia ni representación significativas en las conversaciones de paz celebradas en Omán o Ginebra. Prácticamente han dejado de mantenerse debates sobre la participación de las mujeres en el ámbito político y sobre la protección de sus derechos en estos foros. Este tipo de exclusión de las mujeres es habitual en todo el mundo, a pesar de que las mujeres deben desempeñar un papel fundamental en la gestión y resolución de conflictos, así como en la consolidación de una paz sostenible, y de hecho lo hacen.

Abordar las principales causas

Para hacer frente a estos desafíos, los donantes y Gobiernos deben adoptar un enfoque más integral que aborde las principales causas y factores que generan los conflictos y el extremismo político, y no sólo sus efectos sobre hombres, mujeres, niños y niñas. Entre las causas de los conflictos se encuentran las desigualdades sociales y económicas, el desigual acceso a los servicios y recursos básicos, los efectos del cambio climático sobre los recursos naturales, la ausencia de respuesta y de rendición de cuentas por parte de los Gobiernos y el militarismo.

Por lo tanto, es probable que entre las soluciones se encuentren garantizar el acceso equitativo y adecuado a los servicios básicos, proteger el espacio de la sociedad civil, acabar con las leyes y prácticas discriminatorias, fortalecer el estado de derecho, alcanzar un desarrollo económico equitativo, desincentivar la militarización y el gasto militar excesivo e impedir de manera más eficaz que se suministren armas que puedan ser utilizadas para cometer atrocidades (tal y como exige el Tratado sobre el Comercio de Armas).

Un elemento esencial de este enfoque más holístico de la prevención de conflictos debe ser la realización de un exhaustivo análisis de poder desde una perspectiva de género, en el que deben basarse las estrategias dirigidas a incrementar la participación de las mujeres en los principales procesos políticos y de toma de decisiones.¹⁸ Por ejemplo, en países como Somalia y Mali, los análisis de Oxfam revelan que las mujeres suelen tener dificultades para participar en las actividades de prevención de conflictos porque son demasiado pobres y sus preocupaciones se centran en cubrir las necesidades básicas de sus familias. Los proyectos de Oxfam en ambos países han contribuido a que estas mujeres ganen más dinero (por ejemplo mejorando sus cualificaciones profesionales), lo cual les ayuda a satisfacer sus necesidades básicas y les deja más tiempo y espacio para participar en los procesos locales de gestión de conflictos, algo que a su vez ha contribuido a fortalecer la estabilidad social.

Asimismo, es esencial desarrollar las capacidades técnicas y organizativas de los grupos de mujeres locales, por ejemplo sus capacidades para negociar, llevar a cabo acciones de incidencia y exigir

la rendición de cuentas de los garantes de derechos. En este sentido, las iniciativas de Oxfam en Myanmar y Somalia, por ejemplo, han proporcionado a las activistas los conocimientos y la confianza suficientes para denunciar a distintos agentes, como las autoridades gubernamentales, los grupos armados y las milicias tribales.

En los últimos años, se han producido avances importantes y se han presentado buenas oportunidades para reducir o prevenir tanto los conflictos como la violencia de género. Por ejemplo, el histórico Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA), que entró en vigor en diciembre de 2014 y ha sido ratificado por más de 71 Estados. Los Estados parte del tratado tienen la obligación de evaluar si existe el riesgo de que las armas suministradas puedan utilizarse para cometer violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, como por ejemplo actos graves de violencia de género.

Dado que las armas ligeras provocan la inmensa mayoría de las bajas civiles, la aplicación estricta del TCA en general y de las disposiciones relacionadas con la mujer en particular cambiaría enormemente la situación de la protección de las mujeres y las niñas en todo el mundo. Por lo tanto, todos los Estados deben ratificar el TCA, velar por su estricto cumplimiento y acelerar el establecimiento de una norma positiva en el derecho internacional y consuetudinario.

Sin embargo, en el último año varios Gobiernos –como los de Canadá, Francia, Rusia, y el Reino Unido– han aprobado la venta de armas o de munición a Siria (en el caso de Rusia) y a Arabia Saudí (en el de los otros tres Estados), a pesar de existir una preocupación creíble de que dicho material ha podido provocar un daño inaceptable a la población civil en conflictos recientes o actuales.¹⁹ De estos países que han vendido armas, Francia y el Reino Unido han ratificado el TCA, mientras que Rusia y Canadá no lo han firmado ni ratificado.

Violencia de género: avances y deficiencias

Se han intensificado los esfuerzos para combatir la violencia de género, todavía generalizada en contextos de conflicto, tal y como pone de manifiesto la resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos (SRSG-SVC, por sus siglas en inglés), creada en 2009 a través de la resolución 1888 (2009), ha supuesto un avance importante. La Representante Especial actúa como portavoz y defensora política de las Naciones Unidas en cuestiones relacionadas con la violencia sexual en conflictos, denunciando a quienes cometen este tipo de actos, tratando de influir sobre las partes en conflicto para evitar que se cometan atrocidades y abogando por que las Naciones Unidas y sus Estados miembros respondan con mayor firmeza tanto para poner fin a la impunidad como para ayudar a las supervivientes.

Entre los Estados miembros de las Naciones Unidas, el Reino Unido demostró su compromiso con el lanzamiento en 2012 de su Iniciativa para prevenir la violencia sexual en los conflictos, a la que siguió en

La lacra de la violencia sexual y de género

Cerca del 40% de las condenas del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia están relacionadas con acusaciones de violencia sexual

Los informes que llegan desde la República Democrática del Congo indican que entre el 18% y el 40% de las mujeres y las niñas, y entre el 4% y el 24% de los hombres y los niños han sido víctimas de violencia sexual asociada al conflicto.

ONU Mujeres – Hechos y cifras: Paz y seguridad

2013 un llamamiento a la acción para proteger a las mujeres y las niñas en situaciones de emergencia, cuyo objetivo es movilizar a los donantes, las agencias de las Naciones Unidas, las ONG y otros actores pertinentes en relación a la protección de las mujeres y las niñas en contextos de emergencia humanitaria. El llamamiento a la acción culminó con una reunión de alto nivel organizada conjuntamente por el Reino Unido y Suecia, en noviembre de 2013.

Dicha reunión dio como resultado un innovador comunicado en el que los donantes y las organizaciones humanitarias se comprometían a prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas desde el primer momento en el que se desencadena una emergencia humanitaria. Asimismo, el Reino Unido acogió en junio de 2014 la Cumbre Mundial para poner fin a la violencia sexual en situaciones de conflicto, en la que participaron 123 delegaciones de países y 1.700 delegados, entre los que se encontraban 79 ministros.

El Gobierno de los Estados Unidos lanzó en 2012 su Estrategia para prevenir y responder a la violencia de género en todo el mundo, a la que siguió en 2013 la iniciativa *Safe from the Start*, cuyo objetivo es prevenir y dar respuesta a la violencia de género en las emergencias humanitarias en todo el mundo. Estados Unidos asumió el liderazgo del llamamiento a la acción en enero de 2014.

Siempre es importante que iniciativas prometedoras como éstas tengan impacto sobre el terreno, pero nunca lo ha sido tanto como en este momento, en que los conflictos se caracterizan cada vez más por el extremismo político y por el creciente alcance de la violencia de género, que incluye tácticas como el matrimonio forzado y el asesinato de las defensoras de los derechos humanos. De Nigeria hasta Siria e Irak, grupos armados como Boko Haram y el Estado Islámico (también conocido como ISIS o EIL) han capturado a cientos de mujeres y niñas tan sólo el año pasado, y muchas de ellas han sido sometidas a matrimonios forzados, esclavitud sexual y otros abusos.

La retórica frente a la realidad

Sin embargo, esta retórica positiva aún no se corresponde con la realidad. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que el nivel estimado de ayuda destinada a poner fin a la violencia contra las mujeres sigue siendo bajo.²⁰ Una estrategia más integral en este sentido requiere una inversión suficiente en este ámbito, por ejemplo en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones a fin de que éstas puedan ampliar sus actividades (como se explica en la sección 4 sobre financiación). Asimismo, es esencial mejorar tanto la recogida de datos como los mecanismos de seguimiento de la ayuda destinada a combatir la violencia contra las mujeres, a fin de fortalecer la supervisión de las iniciativas de los donantes para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible sobre igualdad de género y empoderamiento de la mujer.

En los países afectados por conflictos, donde la violencia de género está

generalizada, los esfuerzos por apoyar la contratación, retención laboral y capacitación de las mujeres en las fuerzas de seguridad han contribuido a que las estrategias para combatir la violencia de género y su impunidad sean más holísticas. Un buen ejemplo de ello es Afganistán, donde el Gobierno afgano y la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL, por sus siglas en inglés) han colaborado durante varios años. Tras realizar consultas a grupos de la sociedad civil local (como el Instituto de Investigación sobre Mujeres, Paz y Seguridad, una organización socia de Oxfam), en 2014 el Ministerio del Interior de Afganistán elaboró una estrategia de género progresista que posteriormente se incluyó en el plan de acción nacional para la aplicación de la resolución 1325 (2000), poniendo en marcha reformas cuyo objetivo era mejorar la contratación, formación y retención de mujeres policías. Asimismo, en noviembre de 2014 Afganistán nombró a la primera mujer directora de un distrito policial. Para acelerar los avances en este ámbito, se requiere tanto financiación específica como otros tipos de apoyo al papel de la mujer en el sector de la seguridad.

Estas medidas ponen de manifiesto una voluntad política positiva en algunos sectores y han servido para mejorar el nivel de concienciación y participación de la ciudadanía en el programa de mujeres, paz y seguridad. Sin embargo, para lograr resultados significativos en las vidas de las mujeres y las niñas de todo el mundo, así como para beneficiar al conjunto de la sociedad, son necesarios mayores esfuerzos que permitan hacer frente a los distintos obstáculos existentes, como por ejemplo la cultura de la impunidad en relación a la violación y a otros tipos de violencia de género generalizados en situaciones de conflicto armado o anarquía.

Por ejemplo, en junio de 2015 las Naciones Unidas publicaron un informe en el que se analizaban los abusos y la explotación cometidos por el personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, especialmente en Haití, la República Democrática del Congo, Liberia, Sudán y Sudán del Sur.²¹ Dicho informe reveló que era habitual que el personal de mantenimiento de la paz recibiese sexo a cambio de dinero, ropa, joyas, perfumes y teléfonos móviles. El informe seguía la pista de las recientes filtraciones sobre denuncias de abusos sexuales cometidos contra menores por parte de miembros del personal de mantenimiento de la paz procedentes de Francia, Chad y Guinea Ecuatorial en la República Centroafricana entre diciembre de 2013 y junio de 2014.

La creación de un grupo de revisión externa independiente en junio de 2015 para analizar la gestión de las Naciones Unidas de las denuncias de explotación y abusos sexuales es un paso positivo en la dirección correcta, aunque debería haberse dado mucho antes. Todos aquellos que cometan actos de violencia de género (incluyendo el personal de las Naciones Unidas, las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz y los contratistas extranjeros) deben ser llevados ante la justicia de forma rápida y transparente.

Estudio de caso 2: Cómo el empoderamiento de la mujer puede salvar vidas: la policía en Afganistán²²

La historia de la Capitana Raheema, una oficial de policía de 47 años de edad que trabaja en Mazar-e Sarif, al norte de Afganistán, es un claro ejemplo de cómo las mujeres policía pueden marcar la diferencia entre la vida y la muerte para las mujeres y niñas afganas.

En mayo de 2012, un hospital de Mazar-e Sarif se puso en contacto con la Capitana Raheema cuando Nessima, una niña de 16 años embarazada de siete meses, acudió al hospital después de ser violentamente golpeada por su marido de 25 años. La lengua de Nessima estaba prácticamente cercenada y la paliza había sido tan brutal que su bebé murió antes de nacer.

Al principio, la policía de su pueblo se negó a investigar, insistiendo en que Nessima tenía que ir a la comisaría local a denunciarlo en persona. Se trata de un requisito legal en Afganistán, que puede dar lugar a la discriminación de las víctimas que no puedan o quieran denunciar un delito a nivel local.

Raheema pidió a su comandante que se pusiese en contacto con la comisaría local para convencerles de que investigasen. En principio, la policía local alegó que el marido rechazaba las acusaciones de homicidio y agresión grave y se negó a detenerle sin pruebas.

Raheema no se rindió. Consiguió el informe médico del hospital y ayudó a Nessima y a su padre a volver a su comunidad con el informe y el cadáver de su hijo. Aún así, los policías locales pretendían dejar al marido en libertad hasta que Raheema, con el permiso de su comandante, acudió a los medios de comunicación. La presión mediática obligó a la policía a presentar cargos contra el marido, que fue condenado a tres años de prisión.

3 SUPERVISIÓN Y APLICACIÓN

Si bien desde el año 2000 se han aprobado siete resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y casi 50 países han trabajado para aplicar el programa de mujeres, paz y seguridad, en la práctica estas medidas han tenido un impacto decepcionantemente limitado y esporádico.

Esto se debe, entre otras razones, a que la resolución 1325 (2000) no contemplaba mecanismos que permitiesen, desde el primer momento, evaluar los avances, movilizar la participación de la ciudadanía y mantener la voluntad política necesaria para impulsar el programa de mujeres, paz y seguridad. Por ejemplo, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ha notado la falta, sobre todo al principio, de mecanismos para promover el intercambio periódico de información así como de análisis, recursos para la aplicación y sistemas de reporte sobre los avances realizados.

Esto podría explicar, en parte, por qué en el pasado la integración de los compromisos del programa de mujeres, paz y seguridad en las resoluciones, informes, misiones y sesiones informativas del Consejo de Seguridad fue tan poco sistemática. Por ejemplo, desde el año 2000, ni una sola de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el conflicto entre Israel y Palestina, ni tampoco ninguna de las relativas al conflicto o a las cuestiones de seguridad en el Líbano hace referencia alguna a los compromisos en materia de género o a los contraídos en virtud de la resolución 1325 (2000).

En los últimos años se ha mejorado la integración de los compromisos sobre mujeres, paz y seguridad en las actividades del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a través de nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que fortalecen el marco normativo, de herramientas como los informes del Secretario General y del establecimiento de los objetivos de las Naciones Unidas para la participación y liderazgo de las mujeres en las misiones sobre el terreno. En los últimos tres años, cerca de la mitad de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a países afectados por conflictos han apoyado explícitamente el papel de las mujeres. El Consejo de Seguridad debe continuar con estos avances, por ejemplo a través de la creación de un grupo de trabajo formado por expertos de los Estados miembros, las agencias de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil el cual esté encargado de facilitar el intercambio de información y el reporte, evaluar los planes, medidas y recursos, y recomendar las revisiones necesarias.

Asimismo, las Naciones Unidas y sus Estados miembros deben llevar a cabo esfuerzos continuados para concienciar y sensibilizar sobre el programa de mujeres, paz y seguridad, así como para garantizar que los conocimientos en materia de género y el liderazgo de la mujer tengan mayor peso e influencia tanto en los organismos representativos, operativos y de elaboración de políticas del más alto nivel, como en las misiones y programas sobre el terreno. Otras evaluaciones pertinentes, como el examen de la arquitectura de consolidación de la paz de las Naciones Unidas de 2015 o el Grupo independiente de alto nivel sobre operaciones de paz, deben utilizarse para reforzar las sinergias y promover la igualdad de género en todas las actividades de paz y seguridad.²³

Para que los Gobiernos de todo el mundo apliquen el programa de mujeres, paz y seguridad de forma más eficaz a nivel nacional y regional, es necesario que elaboren planes de acción nacional y regional más holísticos y respaldados por medidas concretas que mejoren su planificación, ejecución, supervisión y aplicación. Éstas son algunas de esas medidas:

- Mecanismos formales para que los grupos de defensa de los derechos de las mujeres y los expertos de la sociedad civil, incluyendo las comunidades en la diáspora y las comunidades locales afectadas por conflictos, participen en los procesos de supervisión, examen y evaluación;

- Un mecanismo de reporte que permita informar de los avances de forma periódica, transparente y accesible;
- Mecanismos de supervisión que incluyan indicadores y plazos claros;
- Financiación específicamente destinada a la aplicación de los planes de acción.

Una colaboración transparente y cooperativa entre los Gobiernos nacionales y los donantes extranjeros y la sociedad civil local e internacional y las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres (el modelo de “doble hermanamiento”²⁴ no sólo promueve la rendición de cuentas a nivel político, sino que favorece la apropiación local de los planes y resultados.

Los países pueden demostrar su compromiso para con los ideales de solidaridad, transparencia y la responsabilidad política tanto antes como después de que se lleve a cabo el examen de alto nivel de la resolución 1325 (2000), organizando debates parlamentarios y de otro tipo en los que se subraye el apoyo al programa, así como estableciendo acuerdos amplios entre los partidos para ofrecer actualizaciones y colaborar regularmente con la sociedad civil en el futuro.

Estudio de caso 3: El papel de la sociedad civil en la adopción de medidas prácticas en Irak

Irak elaboró el primer plan de acción nacional para la aplicación de la resolución 1325 (2000) de toda la región de Oriente Próximo y Norte de África, cuyos costes fueron calculados y presupuestados en febrero de 2014. Sin embargo, en noviembre de 2014 las organizaciones de la sociedad civil descubrieron que el plan había sido modificado sin que mediase una consulta pública, y que algunos de los pilares de dicho plan, al igual que el presupuesto, habían sido eliminados.

Las organizaciones iraquíes de la sociedad civil, enfrentadas a la proliferación de grupos armados extremistas como el Estado Islámico y a los crecientes ataques a mujeres y niñas, incluyendo a mujeres activistas, se vieron obligadas a actuar con rapidez. La Alianza 1325 para la región iraquí del Kurdistán es una red de organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y de organizaciones de la sociedad civil coordinada por la veterana activista Suzan Aref, que es además directora de la organización para el empoderamiento de la mujer denominada Women Empowerment Organization, aliada de Oxfam en su programa regional de justicia de género. Gracias a sus acciones coordinadas de incidencia, la Alianza 1325 convenció a las autoridades iraquíes para que aprobaran en mayo de 2015 un plan de emergencia de un año de duración. Dicho plan subraya la importancia de que los ministerios y provincias asignen un presupuesto que garantice la aplicación del plan de acción nacional iraquí a nivel local. Asimismo, reconoce que las organizaciones de la sociedad civil son un aliado clave en su aplicación.

El plan de emergencia incluye los tres pilares esenciales de protección, prevención y participación, y se centra en satisfacer las necesidades específicas de las mujeres y las niñas afectadas por el conflicto entre las fuerzas pro-gubernamentales y las del Estado Islámico, por ejemplo a través de servicios jurídicos, sociales, psicológicos y de salud.

El Ministerio de Asuntos de la Mujer, el Consejo Superior de Asuntos de la Mujer y las agencias de las Naciones Unidas asistieron a una conferencia nacional celebrada el 3 y 4 de agosto de 2015, que dio lugar a nuevos compromisos para ejecutar el plan de emergencia y a un llamamiento para mejorar la protección de las mujeres y las niñas, las personas refugiadas y las desplazadas internas, además de movilizar el apoyo de los donantes.

4 FINANCIACIÓN

Con frecuencia, los Gobiernos de muchos países y regiones han actuado como si la mera elaboración de un plan de acción nacional bastase para cumplir con su obligación de aplicar el programa de mujeres, paz y seguridad. Algunos de estos planes de acción incluyen el compromiso de asignar recursos humanos y económicos que respalden su ejecución, pero en la práctica muy pocos se comprometen con presupuestos específicos. En este sentido, el Plan de Acción de los Países Bajos para el período 2012–15, que concreta una serie de recursos tanto humanos como económicos, es un ejemplo a seguir. En cambio España, que lanzó su plan de acción en 2007 incluyendo

recursos efectivos, los redujo drásticamente a partir de 2011.

La resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoce que la cuestión de la asignación de recursos a las prioridades en materia de mujeres, paz y seguridad es una de las “principales deficiencias en la aplicación”. En su informe al Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad de 2014, el Secretario General instaba a los Estados miembros a garantizar que los planes de acción nacional y regional cuenten con financiación suficiente y a incluir partidas presupuestarias específicas en todas las iniciativas de paz, seguridad y consolidación de la paz.

La puesta en práctica de dichas recomendaciones debe ser uno de los principales resultados del examen de alto nivel, ya que pondría de manifiesto el compromiso político para con los planes de acción nacional, además de promover su viabilidad, permitiendo una supervisión eficaz e independiente de los presupuestos y con ella la rendición de cuentas a nivel político.

En todo el mundo, la igualdad de género era al menos un objetivo significativo para una media del 31% de la ayuda proporcionada por el grupo de donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el en el período 2012–2013.²⁵ En este sentido, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) aportada por distintos donantes, como Australia, Bélgica, Canadá, Finlandia, Irlanda, Alemania, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido superó el 45%.²⁶ En el caso de la ayuda destinada a Estados frágiles y contextos de conflicto, la cifra es mayor, de al menos el 34% (2011). La AOD destinada a promover la igualdad de género se ha incrementado en general a un ritmo más rápido que el conjunto de la ayuda, especialmente en Estados frágiles y afectados por conflictos.²⁷

Gráfico 2: Financiación prometida por los donantes del CAD para programas de paz y seguridad en Estados frágiles, 2012 y 2013



Fuente: Red del CAD sobre igualdad de género (2015)

Sin embargo, a pesar de esta tendencia positiva, sólo un pequeño porcentaje de dicha ayuda tiene como principal objetivo satisfacer las necesidades específicas de las mujeres. Sólo el 5% del conjunto de la AOD tiene la igualdad de género como objetivo principal, cifra que

asciende al 6% en el caso de los Estados frágiles. La mayor parte de este gasto de los donantes se dirige a sectores sociales como la educación y la salud.²⁸

Los compromisos económicos destinados específicamente al programa de mujeres, paz y seguridad se han incrementado. No obstante, el porcentaje de la ayuda destinada a financiar la igualdad de género en el sector de la paz y la seguridad es menor (el 28%) que en el conjunto de los sectores, y el volumen de ayuda ha sido bajo, con una media de alrededor de 500 millones de dólares anuales desde 2002. Además, sólo el 2% de la ayuda destinada a cuestiones de paz y seguridad en Estados frágiles tenía la igualdad de género como objetivo principal en el período 2012–13: menos de 40 millones de dólares, una cantidad muy por debajo de la necesaria para cumplir con los compromisos de la resolución 1325 (2000).²⁹

Según la red sobre igualdad de género del CAD, la prioridad otorgada a la igualdad de género en el marco de la ayuda destinada a cuestiones de seguridad complejas es notablemente baja.³⁰ Esta red señala que la “incorporación de la igualdad de género a las reformas del sector de la seguridad genera mejores resultados, incrementando la apropiación local, mejorando la confianza de la ciudadanía y contribuyendo a garantizar que los servicios de justicia y seguridad respondan a las necesidades de todos los ciudadanos y ciudadanas”. Sin embargo, es poco probable que se alcancen esos resultados con los actuales niveles de inversión.

En 2020, al menos el 15% del gasto de AOD en paz y seguridad (el equivalente a 285 millones de dólares en 2015) debe tener como objetivo principal la igualdad de género. Este porcentaje reflejaría el objetivo mínimo establecido por las Naciones Unidas, en virtud del cual el 15% del gasto en materia de consolidación de la paz gestionado por las Naciones Unidas debe destinarse a estos objetivos.³¹ Esto contribuiría también a cumplir con una de las principales recomendaciones del estudio mundial, que insta a los donantes a dedicar el 15% de la AOD destinada a contextos de crisis y conflicto a financiar “las necesidades de las mujeres y a promover la igualdad de género” (frente al 6% actual). Los donantes deben tomarse en serio esta recomendación, y garantizar que cualquier incremento asociado a dicha ayuda se destine a actividades relacionadas con los objetivos en materia de mujeres, paz y seguridad.

Recursos para las organizaciones que trabajan en primera línea

El apoyo económico a las organizaciones locales de mujeres es también insuficiente, si bien estas organizaciones suelen estar en la primera línea tanto de las iniciativas para combatir la violencia de género, como de prevención y resolución de conflictos.³² Con el apoyo adecuado, estas organizaciones pueden desempeñar un papel eficaz a la hora de ofrecer un análisis esencial del contexto, hacer que se oigan las voces y preocupaciones de las mujeres, defender reformas esenciales y contribuir a la concienciación de la población y su apoyo a los planes y estrategias oficiales.³³

Sin embargo, en los Estados frágiles, las organizaciones e instituciones locales que trabajan en el ámbito de los derechos y el empoderamiento de las mujeres sólo reciben el 1% del total de la ayuda destinada a la igualdad de género, lo cual no les permite trabajar a mayor escala. Para que la financiación de los grupos de defensa de los derechos de las mujeres sea eficaz, se requiere una financiación básica plurianual, recursos accesibles y flexibles y cuantiosas subvenciones, además de apoyo a la gestión financiera.

Los donantes deben comprometerse a proporcionar financiación específica y a largo plazo a las organizaciones de mujeres que trabajan en contextos de crisis, de conformidad con la resolución 2122 (2013) y con las recomendaciones de la red sobre igualdad de género del CAD,³⁴ que aconseja utilizar mecanismos intermedios de financiación como los fondos para la mujer, especializados en canalizar fondos para las pequeñas organizaciones de defensa de los derechos de la mujer.

Una iniciativa prometedora para hacer frente a la falta de financiación ha sido la creación, en junio de 2014, de un grupo de debate sobre financiación del programa de mujeres, paz y seguridad (FDG, Financing Discussion Group).³⁵ Este grupo, que constituye un modelo muy positivo de colaboración entre múltiples partes interesadas, reúne a representantes de los donantes, de los Estados miembros afectados por conflictos, de las instituciones de las Naciones Unidas y de la sociedad civil con el objetivo de buscar soluciones para la financiación del programa de mujeres, paz y seguridad.

El FDG ha creado el instrumento de aceleración mundial para la mujer, la paz y la seguridad (Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security, GAI-WPS), un mecanismo de financiación de múltiples partes interesadas para proporcionar un apoyo rápido y flexible para los Gobiernos y las organizaciones pertinentes que deban enfrentarse a contextos cambiantes y emergencias repentinas. Un objetivo importante de este instrumento es ofrecer a las organizaciones de la sociedad civil acceso a una financiación flexible y previsible, incluyendo apoyo al fortalecimiento de capacidades. Para ello, tratará de movilizar 100 millones de dólares para 2015–2020. Este tipo de mecanismos constituyen un modelo positivo e inclusivo para la planificación y la movilización de la financiación, y por lo tanto deben recibir apoyo.

Estudio de caso 4: Cómo las organizaciones locales cambian vidas en Somalia

Habiba es una somalí cuya familia tuvo que huir de su hogar a causa de los combates en el distrito de Xuddur, en la región de Bakool, en 2013. Acompañada de su marido e hijos, estaban en la miseria y endeudados cuando llegaron al campamento de Baidoa, donde se refugiaban también el hermano y hermana de Habiba.

“Algunos días sólo hacíamos una comida y mis hijos se quedaban en casa porque no podíamos permitirnos pagar las tasas escolares” recuerda. La familia de Habiba dependía del exiguo salario de su hermana, profesora de escuela, para sobrevivir.

“Mi hermana oyó hablar de la capacitación técnica para mujeres pobres y desplazadas internas que impartían en su colegio las organizaciones All Women Concern (AWC) y Somali Peace Line (SPL). Los dos primeros meses aprendimos a leer y escribir en somalí, además de matemáticas básicas”.

A su vez, Habiba hizo un curso de formación para aprender fabricar ropa teñida y, una vez finalizado el curso, recibió un paquete básico que incluía telas, productos químicos y herramientas básicas; así empezó su propio negocio tiñendo y vendiendo ropa.

“El negocio creció en muy poco tiempo y se convirtió casi en una fábrica de ropa. En dos meses amplí el negocio, invirtiendo 18 dólares de mis ahorros para abrir una pequeña carnicería en el campo de desplazados en el que vivíamos. Puedo vender una cabra al día y he añadido a mi almacén productos alimentarios como azúcar y arroz, además de carbón vegetal y cosméticos. Ahora mi familia y yo vivimos en nuestra propia casa y mi marido y yo ya no dependemos de mi hermana. Cuatro de mis hijos van al colegio y podemos pagar sus tasas escolares”.

Uno de los resultados del examen de alto nivel debe ser que la financiación que los donantes y los Gobiernos destinan al programa de mujeres, paz y seguridad incluya un mayor apoyo económico, plurianual, cuantioso y sostenido para las organizaciones pertinentes de la sociedad civil y de defensa de los derechos de las mujeres. Asimismo, los Estados miembros deben garantizar que las Naciones Unidas cuenten con financiación básica para los expertos en materia de género y mujeres, paz y seguridad tanto en sus misiones como en las sedes de las Naciones Unidas.

A fin de contribuir a la movilización de fondos, los Estados miembros deben cumplir con los compromisos asumidos en la Plataforma de Acción de Beijing. Acordada por 189 Estados miembros en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín en 1995, esta plataforma insta a los Gobiernos a reducir el excesivo gasto militar, el comercio de armas y la inversión en producción y adquisición de armamento, así como a reorientar este gasto al desarrollo social, especialmente de las mujeres.

Los Gobiernos pueden cumplir este objetivo sin por ello dejar de satisfacer sus legítimas necesidades en materia de gasto en defensa y fabricación de armamento, teniendo en cuenta que las inversiones en desarrollo social pueden contribuir significativamente a la paz y la

estabilidad a largo plazo.

5 CONCLUSIÓN

La resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas expresaba la “profunda preocupación” de los Estados miembros de las Naciones Unidas por las persistentes deficiencias en la aplicación del programa de mujeres, paz y seguridad, entre las que se incluyen “la protección frente a los abusos y vulneraciones de los derechos humanos; las oportunidades para que las mujeres ejerzan el liderazgo; los recursos aportados para atender sus necesidades y ayudarlas a ejercer sus derechos, y la capacidad y el compromiso de todos los agentes que participan en la aplicación de la resolución 1325 (2000)” y las resoluciones posteriores para promover la participación y protección de las mujeres.

Es hora de pasar de la preocupación profunda a medidas eficaces. Cualquier nueva medida relativa al programa de mujeres, paz y seguridad, incluyendo cualquier nueva resolución del Consejo de Seguridad, debe comprometer tanto a las Naciones Unidas como a sus Estados miembros a poner en marcha medidas claras y cuantificables que transformen unas políticas prometedoras en prácticas efectivas. Estas medidas deben verse respaldadas por un nivel de recursos humanos y económicos que ponga de manifiesto una voluntad política seria, y deben centrarse en fortalecer la participación de las mujeres, intensificar las medidas para la prevención de conflictos y luchar contra la violencia de género, así como en mejorar el sistema de reporte, la supervisión y la aplicación. Debemos cumplir las promesas hechas a las mujeres en los últimos 15 años.

RECOMENDACIONES

Las Naciones Unidas y sus Estados miembros deben aplicar las siguientes recomendaciones de conformidad con su papel y sus responsabilidades.

Participación

1. **Garantizar que el papel y las necesidades de las mujeres se incorporen de forma efectiva a todos los procesos y organismos de paz y seguridad internacionales, regionales y nacionales.** Los Gobiernos que apoyen o actúen como mediadores en las conversaciones sobre paz, seguridad y desarrollo, incluyendo los grupos “Friends”, deben insistir en que la participación significativa de las mujeres sea una condición para su implicación. Debe facilitarse que las mujeres que representan a las comunidades participen de forma plena y significativa a todos los niveles, a través de formación en incidencia, así como de un apoyo técnico y económico adecuado, y que puedan beneficiarse del conocimiento experto de las Naciones Unidas en materia de género y derechos de la mujer, contando con

“A pesar de los avances en la aplicación del programa mundial de mujeres, paz y seguridad, el contexto general de inseguridad, crisis prolongadas, pobreza y aumento de la desigualdad, así como las nuevas amenazas, como el incremento en el uso de la violencia extrema, han contribuido a dificultar e incluso destruir estos avances”

Resumen del informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la revisión de la aplicación de la Declaración de Pekín y de la Plataforma de Acción veinte años después, marzo de 2015

los recursos suficientes.

- 2. Reforzar la participación y liderazgo de las mujeres en el seno de las Naciones Unidas** garantizando que, en 2020, las mujeres ocupen como mínimo el 40% de los puestos directivos dentro del organigrama de paz, seguridad y desarrollo de las Naciones Unidas, incluyendo los puestos de Representante y Enviado/a Especial, y directores/as de agencias, así como puestos directivos en misiones de conflicto y post-conflicto, de conformidad con los actuales objetivos de las Naciones Unidas sobre mujeres en puestos directivos.

Prevención de conflictos y violencia de género

- 3. Aumentar los esfuerzos para la prevención de conflictos**, apoyándose en un análisis sistemático desde el punto de vista de género y en la promoción de la igualdad de género, y abordando más las principales causas de los conflictos, como las desigualdades sociales y económicas, el desigual acceso a los servicios y recursos básicos, los efectos del cambio climático, el mal gobierno, la deficiente rendición de cuentas y el militarismo. Asimismo, debe ofrecerse un apoyo más integral al papel y la participación de la mujer en las iniciativas de prevención y resolución de conflictos, así como hacer frente al extremismo político.
- 4. Intensificar los esfuerzos desplegados para prevenir la violencia de género de manera más holística**, dedicando más atención y recursos a abordar las principales causas de la violencia y la desigualdad de género, así como a aplicar de forma más eficaz el artículo 7(4) del Tratado sobre el Comercio de Armas sobre riesgos para las mujeres; a fortalecer el apoyo a la contratación, retención y formación de mujeres en los servicios de seguridad, y a hacer frente a la impunidad garantizando que quienes cometan actos de violencia de género (incluyendo el personal de las Naciones Unidas y el resto de personal de seguridad internacional) rindan cuentas de forma sistemática y visible.

Supervisión y aplicación

- 5. Mejorar el sistema de reporte, la supervisión y la aplicación del programa sobre las mujeres, la paz y la seguridad en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** a través de la creación de un grupo de trabajo, formado por expertos de los Estados miembros, agencias de las Naciones Unidas y la sociedad civil, especialmente dedicado a evaluar y asesorar la elaboración de los planes, medidas y asignación de recursos del Consejo de Seguridad; institucionalizando, tal y como establece la resolución 2122 el Consejo de Seguridad, la celebración de sesiones informativas para la sociedad civil durante los debates abiertos y las reuniones oficiales; apoyando a los Estados miembros para que establezcan mecanismos oficiales de consulta a la sociedad civil (incluyendo a las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres) para que ayuden tanto en el análisis del contexto como en la elaboración, supervisión y evaluación de las medidas y planes nacionales. Asimismo, los compromisos en materia de mujeres, paz y seguridad deben incorporarse sistemáticamente a todas las actividades del

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

- 6. Mejorar el sistema de reporte, la supervisión y la aplicación en los Estados miembros**, garantizando que los planes de acción nacionales y regionales estén respaldados por la creación de mecanismos formales para canalizar la participación de las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y los expertos de la sociedad civil en los procesos de planificación y evaluación pertinentes. Debe garantizarse la existencia de un sistema de reporte periódico y transparente sobre la situación a través de declaraciones parlamentarias, sesiones informativas públicas y publicaciones; asimismo, deben establecerse mecanismos de supervisión y evaluación de resultados que incluyan indicadores y plazos claros.

Financiación

- 7. Garantizar que todos los Estados miembros se comprometan a elaborar planes de acción nacional dotados con recursos suficientes**, con presupuestos y recursos específicos para 2016, tal y como recomienda la resolución 2122 del Consejo de Seguridad.
- 8. Incrementar considerablemente la financiación que los donantes dedican tanto al programa de mujeres, paz y seguridad como a los objetivos de igualdad de género asociados**, de acuerdo con la recomendación del estudio mundial en la que se indica que el 15% de la ayuda destinada a contextos de crisis debe dedicarse a cubrir las necesidades de las mujeres y a la igualdad de género. Asimismo, debe garantizarse que en 2020 al menos el 15% del gasto en paz y seguridad se dedique fundamentalmente a la igualdad de género (de acuerdo con los objetivos de consolidación de la paz de las Naciones Unidas). Para ello, los donantes deben comprometerse a proporcionar una financiación básica plurianual fiable e importantes subvenciones destinadas a las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer, por ejemplo con fondos canalizados a través del instrumento de aceleración mundial para la mujer, la paz y la seguridad (Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security) y de otros fondos independientes para la mujer.

NOTAS

- 1 En la última década ha aumentado el número de conflictos armados, especialmente de los intraestatales, en comparación con las dos décadas anteriores. Informe Mundial sobre conflictos, *Center for Systemic Peace*, 2014. El número de conflictos y de muertes por conflicto sigue siendo inferior al máximo posterior a la Segunda Guerra Mundial alcanzado a mediados de la década de 1990, tras el cual el número de conflictos se redujo hasta mediados de la década de los 2000. Tendencias mundiales de los conflictos, *Center for Systemic Peace*, 2014 (en <http://www.systemicpeace.org/conflictrends.html>) El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) informó de que en 2014 se habían alcanzado los 60 millones de personas desplazadas a la fuerza, la cifra más alta registrada en la historia de la organización.
- 2 Incluyendo el Estado Palestino, cuyo plan de acción nacional para la aplicación de la resolución 1325 (2000) fue aprobado por el Consejo de Ministros en mayo de 2015. Una coalición de organizaciones de la sociedad civil local apoyada por Oxfam contribuyó a la elaboración del plan de acción nacional para la aplicación de la resolución 1325 (2000).
- 3 En 1994, aproximadamente una quinta parte de los diputados del Parlamento de Ruanda eran mujeres. In 1994.
- 4 Consultar el informe de Oxfam “A puerta cerrada”, noviembre de 2014, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/behind-closed-doors-the-risk-of-denying-women-a-voice-in-determining-afghanista-335875>.
- 5 Los objetivos sobre la cuota de mujeres en puestos directivos se establecieron por primera vez en el informe del Secretario General sobre la mujer y la paz y la seguridad en septiembre de 2011. En dicho informe se instaba a que, en 2014, las mujeres ocupasen al menos el 30% de los puestos directivos (de grado P-5 y superiores) en los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en contextos de conflicto y post-conflicto, porcentaje que debería llegar al 40% en 2020.
- 6 El actual plan de acción nacional de los Países Bajos (2012-15) está firmado por tres Ministerios del Gobierno, cuatro centros de investigación y más de treinta organizaciones de la sociedad civil, incluyendo Oxfam Novib (afiliado de Oxfam en los Países Bajos).
- 7 Informe del CAD sobre igualdad de género de la OCDE (Gendernet), marzo de 2015: Financing UN Security Council Resolution 1325.
- 8 El estudio mundial concluyó en julio de 2015 y recomienda que el 15% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se asigne a promover la igualdad de género en contextos de crisis y conflicto. Asimismo, las Naciones Unidas tienen el objetivo de asignar como mínimo el 15% del gasto en materia de consolidación de la paz gestionado por las Naciones Unidas a cubrir las necesidades de las mujeres y a las cuestiones de igualdad de género, tal y como recomienda el plan de acción de siete puntos incluido en el Informe del Secretario General sobre la participación de la mujer en la consolidación de la paz de 2010.
- 9 Consulte Arutyunova, A. y Clark, C. (2013) “Regando las hojas y dejando morir las raíces: la situación del financiamiento para organizarse por los derechos de las mujeres y la igualdad de género”. AWID, publicado en: <http://www.awid.org/publications/watering-leaves-starving-roots#sthash.XEYRBKIZ.dpuf>
- 10 ONU Mujeres. Participación de las mujeres en las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia (2012).
- 11 Consulte el informe de investigación de Oxfam “Soluciones somalíes, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/somali-solutions-creating-conditions-for-a-gender-just-peace-561272>”, julio de 2015. Para el informe, se llevaron a cabo consultas a las comunidades y activistas locales, que han revelado que, si bien la participación es fundamental para que la consolidación de la paz sea justa desde el punto de vista de género, ésta no será posible si no se combate la violencia en todas sus formas (física y psicológica).
- 12 Consulte el informe de Oxfam “A puerta cerrada”, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/behind-closed-doors-the-risk-of-denying-women-a-voice-in-determining-afghanista-335875>, noviembre de 2014. Recientemente ha habido algunos indicios de avance, por ejemplo una reunión informal organizada por Noruega en junio de 2015 entre representantes del grupo armado de oposición talibán y una delegación de mujeres afganas entre las que había abogadas y activistas de los derechos humanos.
- 13 *Ibid.*
- 14 Informe del Secretario General sobre la mujer, la paz y la seguridad, septiembre de 2014
- 15 Encuesta sobre la percepción de la policía, financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del proyecto del Fondo fiduciario para el orden público en Afganistán (Law and Order Trust Fund for Afghanistan - LOTFA).

- 16 No se cumplió con el objetivo de que en 2014 las mujeres ocupasen al menos el 30% de los puestos directivos en los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en contextos de conflicto y post-conflicto.
- 17 Consulte las Consideraciones de género en la respuesta humanitaria en Yemen en el siguiente enlace www.humanitarianresponse.info/en/operations/yemen/gender-considerations-humanitarian-response-yemen
- 18 Esta sección se centra en el papel de las mujeres en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, reconociendo que un análisis de género exhaustivo estudiaría también el papel de los hombres y de las minorías de género. Asimismo, debe abordarse el papel de las cuestiones de género como causa del conflicto; por ejemplo la relación entre masculinidad y militarización.
- 19 Por ejemplo, a pesar de las críticas generalizadas a los ataques de las fuerzas pro-gubernamentales a la población civil en Siria, entre las que se incluye la del Secretario General de las Naciones Unidas (consultar <http://bit.ly/1KYCA7W>), el Presidente Bashar Al-Assad declaró en una entrevista en marzo de 2015 que Rusia había proporcionado armas a su Gobierno en cumplimiento de contratos que se habían firmado antes y después de que comenzase el conflicto sirio en 2011 (consultar <http://reut.rs/1IWLeBp>). La intervención militar de una coalición regional liderada por Arabia Saudí en el actual conflicto en Yemen se ha vinculado a numerosos incidentes que han resultado en víctimas mortales entre la población civil, por ejemplo un ataque aéreo que tuvo lugar en Mocha en julio de 2015 causando la muerte de decenas de civiles y descrito por Human Rights Watch como un supuesto crimen de guerra. Sin embargo, Francia y el Reino Unido siguen suministrando armamento a Arabia Saudí y a otros miembros de la coalición. La Canadian Commercial Corporation, una empresa con apoyo público, ha llegado a un acuerdo para suministrar a Arabia Saudí vehículos blindados de fabricación canadiense por valor de 15.000 millones de dólares en la próxima década, en el que es, con mucha diferencia, el mayor contrato de exportación militar de las historia de Canadá; todo ello a pesar de la grave preocupación que suscitan el historial de Arabia Saudí en materia de derechos humanos y sus intervenciones militares. Puede obtener más información en <http://www.theglobeandmail.com/globe-debate/arms-sale-to-saudi-arabia-lowers-the-bar-on-export-controls/article24638473>
- 20 Informe de la Red sobre igualdad de género del CAD de la OCDE, marzo de 2015: "From commitment to action: Financing gender equality and women's rights in the implementation of the Sustainable Development Goals".
- 21 El informe, titulado "Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations", está publicado en la página web de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, a la que se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://oios.un.org/page?slug=evaluation-report>
- 22 Extraído del informe de Oxfam "Las mujeres y la policía afgana", <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/women-and-the-afghan-police-why-a-law-enforcement-agency-that-respects-and-prot-300653>, septiembre de 2013
- 23 Tras el primer examen quinquenal del organigrama de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, la resolución 1947 (2010) instaba a que en 2015 se llevase a cabo un examen más exhaustivo, dirigido por un grupo consultivo de expertos nombrados por el Secretario General. Asimismo, el Secretario General designó en octubre de 2014 al Grupo independiente de alto nivel sobre operaciones de paz, encargado de analizar la situación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Entre otras recomendaciones, este grupo insta a trabajar más en la prevención de conflictos y en la incorporación del conocimiento expert en material de género en todos los componentes de las misiones de las Naciones Unidas.
- 24 Si bien un acuerdo de hermanamiento estándar puede ser o bien una alianza entre un donante extranjero y un Gobierno receptor, o bien entre una ONG internacional y una organización de la sociedad civil local, en un acuerdo de doble hermanamiento se establecen alianzas paralelas y simultáneas que se traducen en que las autoridades locales y los grupos de la sociedad civil local se benefician del apoyo de sus respectivas contrapartes internacionales.
- 25 Una actividad puede tener la igualdad de género como "objetivo principal" o como "objetivo significativo". En este caso, la OCDE lo considera "objetivo principal" cuando la igualdad de género es un objetivo explícito de la actividad y esencial para la planificación de la misma. "Significativo" quiere decir que se trata de un objetivo importante, pero secundario, de la actividad.
- 26 Datos del informe del CAD sobre ayuda para apoyar la igualdad de género (Aid in Support of Gender Equality), de marzo de 2015. Las cifras mencionadas en el presente informe de Oxfam no incluyen a Estados Unidos, que no informó sobre su indicador de políticas de igualdad de género entre 2010 y 2012, y que ha puesto en marcha una nueva metodología de recogida de datos para el indicador sobre igualdad de género. En el momento de la publicación del informe de la OCDE, no estaban disponibles todos los datos de Estados Unidos.
- 27 Informe del CAD sobre igualdad de género de la OCDE (Gendernet), marzo de 2015: Financing UN Security Council Resolution 1325.

- 28 *Ibíd.*
- 29 *Ibíd.*
- 30 La Red sobre igualdad de género del CAD es un foro internacional único que reúne a expertos de los organismos de cooperación para el desarrollo con el objetivo de definir y defender estrategias comunes en materia de igualdad de género y derechos de la mujer. Se deriva del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, formado por 29 Estados miembros.
- 31 Como recomienda el plan de acción de siete puntos incluido en el informe del Secretario General sobre participación de la mujer en la consolidación de la paz, de 2010.
- 32 Para encontrar ejemplos de las aportaciones realizadas por mujeres y organizaciones de mujeres locales, puede consultar “From the Ground Up by Action Aid, Institute of Development Studies y Womankind”, de 2012, disponible en <http://www.womankind.org.uk/wp-content/uploads/downloads/2012/09/From-The-Ground-Up-FINAL.pdf>
- 33 Encontrará un análisis más profundo sobre la necesidad de fortalecer las capacidades locales como parte de una estrategia más amplia para mejorar la eficacia del sistema humanitario en el informe de investigación de Oxfam “Poniendo el sistema humanitario de cabeza”, de julio de 2015, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/turning-the-humanitarian-system-on-its-head-saving-lives-and-livelihoods-by-str-559151>.
- 34 Informe del CAD sobre igualdad de género de la OCDE (Gendernet), marzo de 2015: Financing UN Security Council Resolution 1325.
- 35 Actualmente, el Grupo de debate sobre financiación del programa de mujeres, paz y seguridad está formado por el Ministro de Bienestar Social y de Asuntos de la Mujer y del Niño y Director de Género de Sierra Leona; el Ministro de Género y Director General de Promoción de la Mujer e Igualdad de Género de Burundi; el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia; las Misiones permanentes de los Países Bajos, Noruega, Suiza, Reino Unido, Canadá, Alemania, Japón y Australia ante las Naciones Unidas; Cordaid; Red Global de Mujeres Constructoras de Paz; Resolution to Act – Inclusive Security; Woman Kind Worldwide; Gender Action for Peace and Security (GAPS UK); Saathi; WE Act 1325; Fontain Isoko; PeaceWomen; Afghan Women's Network; Kvinna till Kvinna; Cadre Permanent de Concertation de la Femme Congolaise (CAFCO); Corporación de Investigación y Acción Social y Económica (CIASE); Women, Peace and Security Network – Canadá; grupo de coordinación de la sociedad civil japonesa sobre los planes de acción nacional, la Oficina de las Naciones Unidas de apoyo a la consolidación de la paz; el PNUD y ONU Mujeres.

© Oxfam Internacional, septiembre de 2015

Este documento ha sido escrito por Shaheen Chughtai. Oxfam agradece la colaboración de Colm Byrne, Sally Chin, Julie Diallo, Tess Dico-Young, Edla Muga, Paula San Pedro, Poe Ei Phyu, Jess Skinner y Serge Veldhuizen en su elaboración.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Créditos de las fotografías de la portada, comenzando por la izquierda en el sentido de las agujas del reloj: Hani Mohammad/Oxfam; Ellie Kealey/Oxfam; Crispin Hughes; Joelle Bassoul/Oxfam; Mackenzie Knowles.

El informe ha sido traducido al español por Cristina Álvarez Álvarez y revisado por Alberto Sanz Martins.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-955-3 en septiembre de 2015.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)

Oxfam América (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)

Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)

Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)

Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)

Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Oxfam México (www.oxfammexico.org)

Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)

