



Consejo de Seguridad

Distr. general
25 de septiembre de 2020
Español
Original: inglés

Las mujeres y la paz y la seguridad

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. Las Naciones Unidas se propusieron que 2020 fuera un año de referencia en el cumplimiento de los compromisos mundiales relacionados con la igualdad de género y las mujeres y la paz y la seguridad. Frente a la crisis sin precedentes desencadenada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la determinación de cumplir tales compromisos no ha decaído, sino que, más bien, ha aumentado el sentido de urgencia.

2. En el informe de políticas sobre las repercusiones de la COVID-19 en las mujeres¹, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) advirtió del riesgo de que los limitados progresos conseguidos en materia de igualdad de género se revirtieran. Las mujeres constituyen el grueso de los trabajadores sanitarios de primera línea, soportan la mayor parte de la carga de los cuidados y serán las que más paguen las consecuencias económicas de la crisis. Las mujeres ya están siendo víctimas del aumento de la violencia de género. Los expertos temen con razón que, con el pretexto de la pandemia, se desvíen los recursos destinados a las iniciativas de salud de la mujer, incluida la salud sexual y reproductiva, que la educación de las niñas y el empleo de las mujeres se vean afectados a largo plazo y que haya un retroceso y se infrinjan los derechos de la mujer. Las implicaciones de la pandemia para la paz y la seguridad internacionales serán profundas, entre otras cosas, porque en los procesos de adopción de decisiones políticas se marginará más a la mujer, especialmente en los países en transición política o cuando se estén negociando acuerdos de paz. En términos más generales, existe una estrecha correlación entre la desigualdad de género y el riesgo de conflicto². En febrero, el Secretario General pronunció un discurso de política sobre la igualdad de género, en el que destacó la línea directa que unía la violencia contra las mujeres, la opresión civil y los conflictos, y señaló que todos los años se gastaban billones de dólares en la paz y la seguridad, pero cabía preguntarse: ¿la paz de quién? ¿La seguridad de quién?

¹ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), “The Impact of COVID-19 on Women”, informe de políticas. Se puede consultar en <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>.

² Banco Mundial y Naciones Unidas, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington D. C., Banco Mundial, 2018).



3. El Consejo de Seguridad, en su resolución 2532 (2020), reconoció el papel fundamental que estaban desempeñando las mujeres en las actividades de respuesta a la COVID-19, y pidió que se adoptaran medidas concretas para garantizar la participación plena, equitativa y significativa de las mujeres en la preparación y aplicación de una respuesta adecuada y sostenible a la pandemia. En los dos últimos decenios, el Consejo de Seguridad ha aprobado 10 resoluciones sobre las mujeres y la paz y la seguridad, todas ellas centradas en la importancia de los derechos humanos de la mujer y su liderazgo en la prevención de las crisis y la respuesta ante ellas. Muchos de los grandes ejemplos de liderazgo durante la pandemia han tenido a una mujer como protagonista, pero solo un 7 % de los países tienen a una mujer a la cabeza. Los resultados de una encuesta realizada en 30 países donde se habían creado grupos de tareas y comités de la COVID-19 mostraron que, en promedio, solo el 24 % de sus integrantes eran mujeres³. En los países afectados por conflictos⁴, la presencia de las mujeres en los grupos de tareas relacionados con la COVID-19 es aún menor (un 18 %)⁵.

4. En el fondo, la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad es un programa de prevención de crisis. En los países afectados por conflictos, las organizaciones y redes de mujeres son un salvavidas para las comunidades y los grupos de riesgo. Aunque la responsabilidad de la gestión de las emergencias de salud pública incumbe primordialmente al Estado, los grupos de mujeres han demostrado ser esenciales a este respecto, así como para mantener la cohesión social y prevenir nuevos conflictos y situaciones de inestabilidad. Estos grupos cuentan con la confianza de la comunidad y tienen capacidad de divulgación, aspectos cruciales para gestionar los mensajes de salud pública durante una pandemia. Sin embargo, salvo que reciban apoyo financiero, corren el riesgo de no poder seguir funcionando.

5. En el último año, las mujeres han encabezado los movimientos sociales que han arrastrado a la gente a las calles para reivindicar derechos, igualdad, un contrato social diferente y una acción climática más ambiciosa. Uno de los aspectos más comentados sobre esos movimientos sociales, incluso en países como Argelia, Chile, Colombia, Haití, el Iraq, el Líbano y el Sudán, fue el liderazgo demostrado por mujeres de todas las edades. Los estudios muestran que cuando las mujeres participan en primera línea en los movimientos sociales, hay muchas más probabilidades de que estos sean pacíficos y tengan éxito, incluso en contextos altamente represivos⁶.

6. La confluencia de unos movimientos sociales activos, unos acuerdos de paz frágiles y una pandemia mundial sirve como llamada de atención para crear sociedades más equitativas e inclusivas. Si se pasan por alto las enseñanzas extraídas del activismo por la paz protagonizado por las mujeres a lo largo de las décadas y nuestros propios compromisos para con las mujeres y la paz y la seguridad, las consecuencias para las mujeres se extenderán en el tiempo, pasarán de una generación

³ Care International, “Most countries fail to include women in their COVID-19 response teams and plans”, comunicado de prensa, 9 de junio de 2020. Se puede consultar en <http://www.care-international.org/news/press-releases/most-countries-fail-to-include-women-in-their-covid-19-response-teams-plans>.

⁴ A los efectos del presente informe, esto incluye los asuntos que se hallan actualmente sometidos al Consejo de Seguridad y que fueron examinados por el Consejo en una sesión oficial durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019, los países con operaciones de mantenimiento de la paz o misiones políticas especiales en 2019, y los países que recibieron fondos para programas del Fondo para la Consolidación de la Paz en 2019.

⁵ Análisis realizado por ONU-Mujeres de los datos disponibles de 12 situaciones de las que se ocupa el Consejo de Seguridad.

⁶ Erica Chenoweth *et al.*, “Women’s participation and the fate of nonviolent campaigns: a report on the Women in Resistance (WiRe) data set”, informe preparado para One Earth Future Foundation, Broomfield, Colorado, 2019.

a otra y repercutirán en las actividades colectivas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

7. El presente informe se publica en un momento especialmente oportuno, no solo porque se cumplen 20 años de la aprobación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, sino también porque nos encontramos en la tesitura de o bien olvidarnos de los avances en materia de igualdad de género y paz que tanto ha costado conseguir o bien recuperarnos de la pandemia de COVID-19 creando un mundo mejor. En el presente documento se tuvieron en cuenta los progresos y las tendencias analizados sobre la base de los datos y la información facilitados por las entidades del sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, las organizaciones regionales, la sociedad civil y fuentes reconocidas a nivel mundial. Entre las constataciones principales cabe citar las siguientes:

a) Entre 1992 y 2019, las mujeres constituyeron, de media, el 13 % de los negociadores, el 6 % de los mediadores y el 6 % de los signatarios de los principales procesos de paz en todo el mundo⁷;

b) Entre 1995 y 2019, el porcentaje de acuerdos de paz con disposiciones sobre la igualdad de género en todo el mundo pasó del 14 % al 22 %⁸;

c) En mayo de 2020, el 5,4 % del personal militar de las Naciones Unidas y el 15,1 % del personal de policía eran mujeres, frente al 3 % y el 10 %, respectivamente, de 2015⁹;

d) Las Naciones Unidas han verificado que, entre 2015 y 2019, 102 defensoras de los derechos humanos, periodistas y sindicalistas fueron asesinadas en 26 países afectados por conflictos, aunque probablemente ese número sea mayor; se espera que este tipo de incidentes aumente, debido a las restricciones de movilidad y las menores medidas de protección derivadas de la lucha contra la pandemia¹⁰;

e) La representación de las mujeres en los parlamentos nacionales se ha incrementado, pasando del 13,1 % en 2000 al 24,9 % en 2020; en los países afectados por conflictos, la representación de las mujeres en los parlamentos sigue siendo inferior (un 18,9 %)¹¹;

f) En los parlamentos nacionales de los países afectados por conflictos y en situación de posconflicto donde hay cuotas legisladas, la proporción de mujeres es más del doble que en los países que no tienen cuotas fijadas (un 23 % y un 10,8 %, respectivamente) y la proporción de mujeres en los órganos de gobierno local con cuotas es del 26 %, más del triple que en los que no las tienen¹²;

⁷ Council on Foreign Relations, “Women’s participation in peace processes”, 30 de enero de 2019. Se puede consultar en <http://www.cfr.org/womens-participation-in-peace-processes>.

⁸ Información extraída de la base de datos de la Universidad de Edimburgo sobre acuerdos de paz Peace Agreements Database (PA-X), versión 3. Se puede consultar en <http://www.peaceagreements.org/>.

⁹ Datos del Departamento de Operaciones de Paz y del Departamento de Apoyo Operacional. Se puede consultar en <https://peacekeeping.un.org/es/gender>.

¹⁰ Datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

¹¹ Datos al 1 de enero de 2020. Excluye al Níger y al Yemen. Cálculos de ONU-Mujeres basados en la información del indicador 5.5.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

¹² Los datos sobre la proporción de mujeres en los parlamentos nacionales y las administraciones locales se han obtenido de la Base de Datos Mundial de Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la División de Estadística de la Secretaría de las Naciones Unidas Data. Se puede consultar en <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database>. Los datos sobre las cuotas de género se obtuvieron del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, la Universidad de Estocolmo y la Unión Interparlamentaria (UIP), Base de datos

g) En julio de 2020, 85 Estados Miembros (el 44 % de los miembros de las Naciones Unidas) habían trasladado la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad a sus planes de acción nacionales, lo que supone un aumento con respecto a los 53 de 2015 y los 19 de 2010, pero solo el 24 % incluía un presupuesto para aplicarlos en el momento en que se aprobaron; y en 16 países se han aprobado 55 planes de acción locales sobre las mujeres y la paz y la seguridad¹³;

h) En los cinco primeros años después de que se aprobara la resolución [1325 \(2000\)](#), solo el 15 % de las resoluciones del Consejo de Seguridad incluyeron referencias explícitas a cuestiones relacionadas con las mujeres y la paz y la seguridad; entre 2017 y 2019, la proporción había aumentado a aproximadamente el 70 %¹⁴;

i) El total de la ayuda bilateral asignable comprometida en apoyo de las actividades de promoción de la igualdad de género en los países frágiles y afectados por conflictos siguió al alza (20.500 millones de dólares anuales entre 2017 y 2018 frente a 18.000 millones de dólares anuales entre 2015 y 2016); sin embargo, la ayuda bilateral a las organizaciones de mujeres se ha estancado en un 0,2 % del total¹⁵;

j) En 2019, el gasto militar mundial alcanzó los 1,9 billones de dólares, tras el mayor aumento anual en un decenio¹⁶, pero el desarme solo figuraba en el 30 % de los planes de acción nacionales como ámbito de interés.

II. La agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad en 2020: progresos, retos y nuevas cuestiones

8. En el informe anterior en la materia ([S/2019/800](#)), en el que se evaluó la aplicación de las recomendaciones relativas a las mujeres y la paz y la seguridad pertinentes para el sistema de las Naciones Unidas contenidas en los tres exámenes sobre la paz y la seguridad realizados en 2015¹⁷, salieron a la luz muchas deficiencias en la aplicación. Ha llegado la hora de mejorar a todos los niveles, desde la resolución local y oficiosa de conflictos a las negociaciones de paz oficiales, pasando por el salón del Consejo de Seguridad y las salas donde se deciden los planes y presupuestos para la consolidación de la paz y la recuperación, y de vincular estrechamente todos esos esfuerzos. A menudo, lo que se apoya y defiende en un ámbito debe llevarse a la práctica en otro. Por ejemplo, en las conclusiones de la Conferencia de Berlín sobre Libia ([S/2020/63](#), anexo I), que el Consejo de Seguridad hizo suyas en su resolución [2510 \(2020\)](#), se instó a que las mujeres participaran de manera plena, efectiva y significativa, pero en las tres vías de diálogo entre libios facilitadas por la UNSMIL

mundial sobre cuotas de género. Se puede consultar en <https://www.idea.int/es/data-tools/data/gender-quotas>.

¹³ Análisis de ONU-Mujeres de los planes de acción nacionales y locales sobre las mujeres y la paz y la seguridad.

¹⁴ Datos de los informes del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad de los años correspondientes.

¹⁵ Datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Se puede consultar en <http://stats.oecd.org>.

¹⁶ Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, “Global military expenditure sees largest annual increase in a decade – says SIPRI – reaching \$1917 billion in 2019”, 27 de abril de 2020. Se puede consultar en <http://www.sipri.org/media/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-says-sipri-reaching-1917-billion>.

¹⁷ Los tres exámenes son: Radhika Coomaraswamy, *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, estudio preparado para ONU-Mujeres, 2015; [A/70/95-S/2015/446](#); y [A/69/968-S/2015/490](#).

sobre cuestiones políticas, económicas y de seguridad, la abrumadora mayoría de los representantes libios son hombres¹⁸.

9. En el informe anterior se destacaron seis ámbitos en los que se debía agilizar la toma de medidas: la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz y la aplicación de los resultados; la seguridad económica de las mujeres y su acceso a los recursos; la protección de las defensoras de los derechos humanos y de las mujeres que trabajan por consolidar la paz y el apoyo que se les presta; el aumento del número de mujeres en las misiones de mantenimiento de la paz y las fuerzas nacionales de seguridad y el refuerzo de su influencia; la financiación para aplicar la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad; y la rendición de cuentas por parte de los dirigentes de las Naciones Unidas con respecto a los compromisos relacionados con la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, desde el cumplimiento de los objetivos hasta la mejora de los análisis y los mensajes.

10. En el informe se explicaban los progresos realizados en esos y otros ámbitos de la agenda prestando especial atención al seguimiento de los compromisos y las recomendaciones formulados de modo concreto en el informe previo. De cara al futuro, se debe centrar más la atención en las formas interseccionales de discriminación a las que se enfrentan muchas mujeres por motivos de raza, origen étnico, capacidad, situación económica, orientación sexual e identidad de género, así como en la eliminación de los obstáculos estructurales para reforzar la participación de un conjunto diverso de mujeres en la prevención y resolución de conflictos y la consolidación de la paz.

11. Las reformas emprendidas dentro de las Naciones Unidas en las esferas de la gestión, la paz y la seguridad y el desarrollo, que se refuerzan entre sí, son una base sólida para enfocar de modo coherente los procesos inclusivos de análisis, planificación y programación, incluidos los que tienen en cuenta el género. Ya se observan algunos progresos en la dirección y el análisis integrados en la Sede y sobre el terreno, en contextos tales como las transiciones de Haití y el Sudán. Sin embargo, hay que hacer más para que los planes de la Organización sobre desarrollo, paz y seguridad, y los humanitarios y de recuperación a largo plazo después de la pandemia se centren en las mujeres. La estrategia de paridad entre los géneros del Secretario General, que se ha integrado en todas las reformas, ha dado buenos resultados en lo que respecta al número de mujeres que integran las operaciones de paz, que es un compromiso fundamental de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad.

A. Fomento de la igualdad de género y la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz y las transiciones políticas

12. Las promotoras de la paz y los movimientos feministas han pedido desde hace mucho tiempo que se ponga fin a las leyes y prácticas discriminatorias que niegan o limitan el acceso de las mujeres a la justicia y a las oportunidades sociales, políticas y económicas. En 2019, la estudiante y activista sudanesa Alaa Salah, hablando ante el Consejo de Seguridad en el debate anual sobre las mujeres y la paz y la seguridad, dijo que, mientras las mujeres no estén representadas en la mesa de negociaciones de paz y no cuenten con una voz significativa en el Parlamento, sus derechos no estarán garantizados, las leyes discriminatorias y restrictivas no cambiarán y el ciclo de inestabilidad y violencia continuará (véase [S/PV.8649](#)).

13. Todas las actividades de prevención, solución y recuperación de los conflictos deben girar en torno a la participación plena, equitativa y significativa de las mujeres

¹⁸ Todos los representantes en las vías de diálogo sobre la seguridad y la economía son hombres, y solo 7 de los 26 participantes en la vía de diálogo sobre cuestiones políticas son mujeres.

y la defensa de sus derechos, no solo exponiendo y abordando la discriminación y los prejuicios de género en la planificación y la adopción de decisiones, sino también estableciendo elementos básicos sólidos para su participación inclusiva. Hay suficientes conocimientos y buenas prácticas que se pueden aprovechar, tales como los enfoques para el diseño de procesos de paz inclusivos, que todos los mediadores deberían utilizar y fomentar. Sin embargo, la causa principal de la falta de progreso es la ausencia de voluntad política, en particular de las partes en los conflictos, para cumplir plenamente los compromisos mundiales consagrados en la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad en todas las etapas de los procesos de paz. Con el aumento de los compromisos, el refuerzo de las políticas y los marcos de rendición de cuentas de los Estados Miembros, las organizaciones regionales y las Naciones Unidas, así como las nuevas iniciativas de los Estados Miembros, tales como el Compromiso 2025 encabezado por Finlandia y España, podría producirse un cambio radical que se mediría no solo por las cifras sobre la mesa, sino también por el uso de unos enfoques de prevención y solución de conflictos inclusivos en cuanto al género y con perspectiva de género y por el diseño y la aplicación de los acuerdos de paz.

14. El 23 de marzo de 2020, con la propagación de la pandemia de COVID-19 por todo el mundo, el Secretario General pidió un alto el fuego mundial, es decir, el cese inmediato de las hostilidades en todos los rincones del planeta para reforzar la acción diplomática, ayudar a crear unas condiciones favorables para salvar vidas y llevar la esperanza a los lugares más expuestos a los contagios. Posteriormente, hizo un llamamiento especial a poner fin a la violencia en todas partes, desde las zonas de guerra hasta los hogares, en vista del preocupante aumento de la violencia contra las mujeres durante la pandemia de COVID-19 y los períodos de confinamiento. Los Estados Miembros, las partes en conflicto, las organizaciones regionales y los agentes de la sociedad civil, incluidas muchas organizaciones de mujeres, respondieron rápidamente a los llamamientos, o bien prestando su apoyo o bien adoptando medidas concretas. El Consejo de Seguridad hizo suyo el alto el fuego en su resolución [2532 \(2020\)](#), reconociendo el riesgo de que la pandemia pudiera hacer descarrilar los frágiles procesos de paz. Ahora más que nunca es importante apoyar la inclusión de las mujeres y reconocer el vínculo entre la paz y la seguridad individuales e internacionales, que constituyó el núcleo de la agenda hace 20 años.

15. En general, sigue sin avanzarse lo suficiente en la protección del derecho de las mujeres a participar en pie de igualdad y de manera significativa en las decisiones relativas al futuro de sus países en todas las etapas de los procesos de paz. Entre 1992 y 2019, las mujeres constituyeron, en promedio, el 13 % de los negociadores, el 6 % de los mediadores y el 6 % de los signatarios en los principales procesos de paz de todo el mundo de los que hizo un seguimiento el Council on Foreign Relations. Aunque la participación de la mujer había aumentado en cierta medida, alrededor de siete de cada diez procesos de paz seguían sin incluir a mujeres mediadoras o signatarias, señal, en este último caso, de que pocas mujeres desempeñaban funciones de liderazgo como negociadoras, garantes o testigos¹⁹. Si se recogieran y publicaran datos sobre la participación de la mujer en los procesos de paz en tiempo real, se podría ejercer presión sobre todos los agentes para conseguir su inclusión. La participación de las mujeres no es negociable. Más hombres deben dar un paso adelante y poner su grano de arena para romper el ciclo de exclusión.

16. En respuesta al informe anterior y a la resolución [2493 \(2019\)](#) del Consejo de Seguridad, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz empezó a celebrar reuniones estratégicas de alto nivel, adaptadas a cada contexto, con el fin de diseñar y facilitar procesos de paz inclusivos. En la primera de dichas reuniones, celebrada por medios virtuales en abril de 2020 con la Oficina del Enviado

¹⁹ Council on Foreign Relations, “Women’s participation in peace processes”.

Especial del Secretario General para el Yemen, se reflexionó sobre cómo abordar mejor las cuestiones de género en el proceso de paz del Yemen y aumentar, para ello, la eficacia y la huella del Grupo Asesor Técnico de Mujeres Yemeníes. Se podría ayudar a definir las prioridades, sobre todo, para las mujeres desplazadas, transmitiendo los resultados de esas sesiones al Grupo Oficioso de Expertos sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad del Consejo de Seguridad, así como colaborando estrechamente con las mujeres dirigentes y las promotoras de la paz. También se está haciendo lo posible para remediar el desequilibrio de género en los equipos de mediación. En 2019, una media del 30 % de los integrantes de los equipos de apoyo a los procesos de paz dirigidos o codirigidos por las Naciones Unidas eran mujeres.

17. En el contexto de la reducción de los espacios físicos, cívicos y políticos, se han acogido con beneplácito los intentos de crear nuevas vías para la participación significativa de la mujer en los procesos de paz, mediante consultas y contactos virtuales, como los del Enviado Especial del Secretario General para Siria y el Enviado Especial del Secretario General para el Yemen. Al mismo tiempo, se debe reconocer que las consultas, ya sea en línea o en persona, no pueden sustituir a la participación directa. Además, las iniciativas de inclusión digital exigen que se aborden de manera específica las brechas de género y las diferencias en el acceso al poder y a la tecnología. Conviene que todos los agentes encargados de facilitar y apoyar los procesos de paz den un mayor respaldo político a los procesos inclusivos e inviertan en procesos y tecnologías que puedan llegar a todos los interesados y hacerlos partícipes de manera significativa.

18. Las delegaciones que participan en las conversaciones de paz en tiempos de guerra son un reflejo del conflicto en cuestión y las estructuras de poder de la sociedad. Cuando las estructuras de adopción de decisiones excluyen sistemáticamente a las mujeres de las funciones visibles, las partes en conflicto probablemente las consideren sin experiencia por no haber participado en ocasiones anteriores y, por tanto, no se les da reconocimiento. Entre 2018 y 2019, el número de delegaciones enviadas por las partes en conflicto a participar en los procesos de paz dirigidos y codirigidos por las Naciones Unidas que incluían a mujeres disminuyó, pero hubo algunos progresos notables, como en las negociaciones de paz relativas a la República Centroafricana, celebradas en Jartum en 2019, en las que una mujer representó a un grupo armado, participó directamente en las negociaciones de paz y fue una de las signatarias del acuerdo. En agosto de 2020, cuando el Gobierno del Sudán y los grupos armados de Darfur, Kordofán del Sur y el Nilo Azul firmaron ocho protocolos para un acuerdo de paz amplio, varias mujeres representaron a los grupos armados y fueron signatarias de cuatro de ellos. Se trató de una señal positiva y de un paso adelante para el Sudán. En 2019, los presidentes de los Debates Internacionales de Ginebra comenzaron a aplicar una estrategia y un plan de acción conjuntos sobre las mujeres y la paz y la seguridad y colaboraron sistemáticamente con grupos de mujeres de la sociedad civil.

19. La escasa representación de la mujer también es evidente en las negociaciones que no están dirigidas por las Naciones Unidas. Ninguna mujer afgana participó en las conversaciones bilaterales entre los Estados Unidos de América y los talibanes celebradas en Doha. Al diálogo entre afganos celebrado en Doha en julio de 2019, que estuvo a cargo de Alemania y Qatar, acudieron grupos de la sociedad civil afgana, representantes gubernamentales a título personal y representantes de los talibanes. De los 67 participantes, 10 eran mujeres. Estas tuvieron un papel crucial en las conversaciones y ayudaron a favorecer el diálogo. En la ceremonia de apertura de las negociaciones entre afganos celebradas en septiembre entre el Afganistán y los talibanes participaron tres de las cuatro mujeres integrantes del equipo de negociación afgano, pero la delegación talibana estaba formada exclusivamente por hombres.

20. Se debe adoptar un enfoque múltiple que refuerce la presencia de las mujeres, integre una perspectiva de igualdad entre los géneros y se base en intercambios con grupos feministas y de defensa de los derechos de la mujer, incluidas las defensoras de los derechos humanos y las promotoras de la paz. Los enviados de las Naciones Unidas han colaborado con asociados de todo el sistema y con terceras organizaciones de mediación para ayudar a definir y poner en práctica tales enfoques. Se espera que los mediadores promuevan la participación directa de las mujeres presentándola claramente como una prioridad y no como algo que pueda abordarse una vez que se haya logrado la paz entre las partes beligerantes y que reflexionen sobre todas las estrategias posibles, como dar incentivos y aplicar medidas especiales de carácter temporal. En 2019, las juntas consultivas fueron una plataforma importante de asesoramiento y consulta para las mujeres, por ejemplo, en el Iraq, la República Árabe Siria y el Yemen, pero no son sustituto de la participación directa. Gracias a las consultas celebradas periódicamente con la Junta Consultiva de Mujeres Sirias y a las continuas actividades de promoción del Enviado Especial, las mujeres, incluidas las integrantes de la Junta, tuvieron una participación del 28 % en el comité constitucional de la República Árabe Siria, incluido su reducido órgano de redacción. Con la creación de un tercer bloque de expertos sirios, miembros de la sociedad civil y otros interesados se pudo reforzar la presencia de las mujeres y de voces independientes. Esta solución podría plantearse para otros procesos. Sin embargo, la parte numérica no es más que un primer paso. La representación simbólica, superficial, de última hora o *ad hoc* de la mujer, sin la posibilidad real de influir en el resultado, no puede considerarse suficiente ni aceptable, sobre todo en los procesos que reciben el apoyo de las Naciones Unidas, especialmente si se tiene en cuenta que, como consecuencia de esa representación insuficiente, muchas perspectivas y aportaciones valiosas se quedan en el tintero.

21. Los mediadores deben velar por que se haga partícipes a los representantes de los movimientos y las organizaciones sociales que abogan por los temas centrales de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad. En el pasado, la participación de las mujeres en los procesos de paz oficiales ha sido posible, con frecuencia, gracias a la iniciativa y la presión concertada de las organizaciones de mujeres junto con dirigentes particulares. En 2019, las Naciones Unidas consiguieron que se realizaran consultas periódicas con organizaciones de mujeres de la sociedad civil en los cuatro procesos de paz activos que dirigieron o codirigieron. De esa manera, en el acuerdo final concluido en la República Centroafricana se incluyeron disposiciones sobre la igualdad de género. En el Iraq y el Líbano, las misiones de las Naciones Unidas mantuvieron contacto con las mujeres integrantes de los movimientos de protesta y apoyaron las reformas destinadas a promover y proteger los derechos de la mujer. En Haití y el Iraq, las misiones promovieron la rendición de cuentas por el asesinato y el secuestro de mujeres manifestantes. En la República Democrática del Congo, la misión presta apoyo a una red de mediadoras para reforzar la participación de las mujeres y su intervención en los diálogos comunitarios y la solución de conflictos a nivel local.

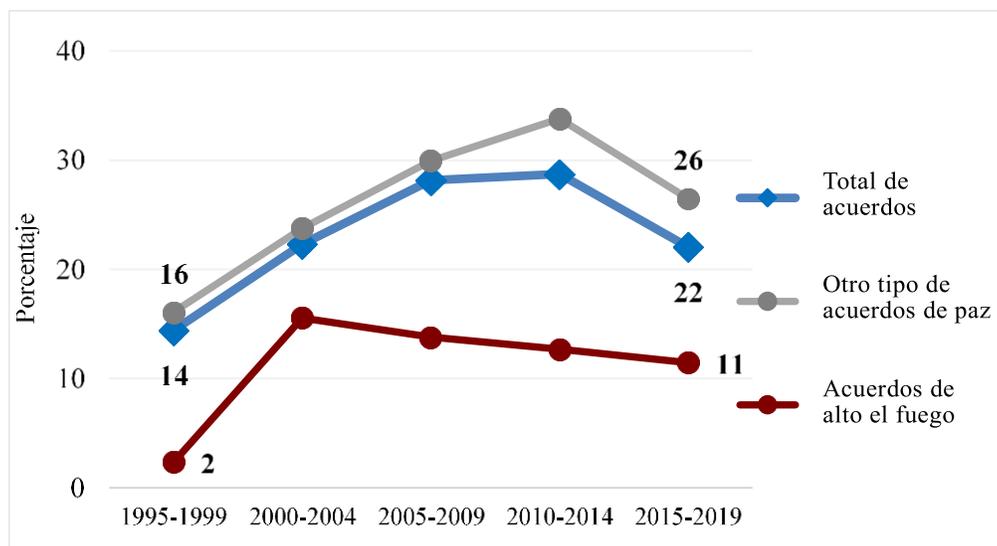
22. En un análisis de tendencias para el período comprendido entre 1995 y 2019 se observó que, en todo el mundo, el porcentaje de acuerdos de paz²⁰ con disposiciones relativas a la igualdad de género ha ido aumentando con el paso del tiempo (del 14 % al 22 %), aunque, por lo general, sigue siendo tan bajo que resulta decepcionante (véase la figura 1). El porcentaje es mucho más bajo en el caso de los acuerdos parciales, especialmente los de alto el fuego. Entre 2015 y 2019, solo el 11 % de los

²⁰ Información extraída de la base de datos Peace Agreements Database (PA-X), en la que se entiende, de manera general, que los acuerdos de paz son documentos oficiales y públicamente disponibles elaborados tras la deliberación con los protagonistas del conflicto y mutuamente acordados por algunos o todos ellos, con el objetivo de poner fin al conflicto.

acuerdos de alto el fuego incluían disposiciones relacionadas con la igualdad de género, frente al 26 % de otras clases de acuerdos de paz. A ello se le suma la escasa representación de las mujeres en los mecanismos de vigilancia del alto el fuego.

Figura 1

Porcentaje de acuerdos de paz con disposiciones en materia de igualdad de género, 1995-2019



Fuente: Base de datos de acuerdos de paz PA-X.

Nota: Otros tipos de acuerdo comprenden otros acuerdos parciales y los acuerdos integrales y de aplicación.

23. Si bien es comprensible que se centre la atención en las negociaciones de paz, también es habitual que haya pocas mujeres en los comités y los órganos que se crean para aplicarlos una vez se han firmado. En Malí, más de cuatro años después de la firma del acuerdo de paz, las mujeres constituían el 3 % de la comisión nacional de desarme, desmovilización y reintegración, el 6 % del consejo nacional para la reforma del sector de la seguridad, el 20 % de la comisión de la verdad, la justicia y la reconciliación y el 4 % de los subcomités del comité de seguimiento del acuerdo. En varios otros comités, no había ninguna mujer. Con todo, esas cifras tan bajas suponían una mejora con respecto al primer año, en el que solo hubo una mujer entre los 70 miembros, aproximadamente, del comité de seguimiento del acuerdo y sus cuatro subcomités técnicos. En Sudán del Sur, solo dos comités han cumplido la cuota del 35 % establecida para las mujeres en el Acuerdo Revitalizado para la Solución del Conflicto. Aunque el 20 % de los comités estaban presididos por mujeres, estas solamente representaban, de media, el 18 % de los integrantes de dichos órganos nacionales y eso después de que las cifras mejoraran a lo largo de 2019, gracias a la constante actividad de promoción de las organizaciones de mujeres. En la República Centroafricana, el porcentaje de mujeres en los mecanismos oficiales de seguimiento del acuerdo de paz es del 17 % a escala nacional y del 23 % a escala local. Colombia es una rara excepción, ya que allí las mujeres tienen una mayor representación y se da seguimiento a la aplicación de las disposiciones en materia de igualdad de género incluidas en el acuerdo de paz, tanto por parte del Gobierno como de los grupos de la sociedad civil.

B. Operaciones de paz y de mantenimiento de la paz con perspectiva de género

24. Una de las prioridades generales de la iniciativa de Acción para el Mantenimiento de la Paz gira en torno a la cuestión de las mujeres y la paz y la seguridad. En la iniciativa se contemplan compromisos relacionados con la plena participación de la mujer en los procesos políticos y de paz, la integración sistemática de las mujeres y la paz y la seguridad en todas las etapas de la planificación, la ejecución, el análisis y la presentación de informes y el refuerzo de la representación de la mujer en las operaciones de paz. Se ha progresado en todos estos aspectos.

25. Se deben utilizar todos los recursos y conocimientos especializados de las operaciones de paz de las Naciones Unidas para velar por que las mujeres dirijan y creen soluciones políticas. Las asociaciones con dirigentes feministas locales y las organizaciones de derechos de la mujer son cruciales. En el norte de Malí, por ejemplo, la misión de las Naciones Unidas y ONU-Mujeres establecieron una “Casa de la Paz” que reúne a 76 organizaciones de mujeres de diversos grupos étnicos con objetivos comunes para la consolidación de la paz. La misión también ha colaborado con el equipo de las Naciones Unidas en el país, las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno para que el porcentaje de mujeres en los órganos encargados de la aplicación del acuerdo de paz sea mayor. En la República Centroafricana, las mujeres constituyeron solo el 10 % de los participantes y observadores activos en las negociaciones del acuerdo de paz firmado en 2019, e incluso eso exigió una importante labor de movilización que estuvo coordinada por la Unión Africana, las Naciones Unidas y grupos de la sociedad civil, entre ellos la Red de Dirigentes Africanas y la Red de Mujeres Africanas en la Prevención de Conflictos y la Mediación. En Sudán del Sur, el 28 % de los participantes en las negociaciones de paz locales apoyadas o supervisadas por la misión de las Naciones Unidas fueron mujeres. Gracias a esas operaciones de paz, las mujeres de Darfur pudieron participar en los debates de Jartum sobre la transición política y establecer una plataforma para influir en el proceso de paz en Yuba; se tuvieron presentes las perspectivas de las mujeres miseriyas y ngok-dinkas en los mecanismos de prevención de conflictos entre comunidades en Abeyi; y se facilitó la participación de las mujeres malienses en las elecciones de 2020, a raíz de las cuales aumentó su representación en el Parlamento (del 10 % al 28 %), pese a las dificultades adicionales ocasionadas por la pandemia de COVID-19.

26. Como medida de apoyo a las transiciones políticas inclusivas, el Consejo de Seguridad debería dar instrucciones y mandatos específicos, de manera más sistemática, para que se integre la perspectiva de género en la reforma del sector de la seguridad y los procesos de desarme, desmovilización y reintegración. Aunque las combatientes suponen un pequeño porcentaje del número de casos desmovilizados en las misiones de mantenimiento de la paz, los proyectos de reducción de la violencia comunitaria han demostrado que la intervención de las mujeres ayuda a mitigar los conflictos locales, a prevenir el reclutamiento entre los grupos armados, a reforzar la sostenibilidad de la reintegración y a fomentar la resiliencia de la comunidad. Tanto en la República Democrática del Congo como en Malí, por ejemplo, la mitad de los beneficiarios de los proyectos de reducción de la violencia comunitaria son mujeres.

27. La aplicación de nuevos instrumentos de rendición de cuentas y orientación estratégica, que van desde el análisis estandarizado de los conflictos con perspectiva de género al planificar los períodos de transición hasta la inclusión de un objetivo especial sobre las mujeres y la paz y la seguridad en los pactos de los representantes de alto nivel, también ha dado resultados. Su uso es posible gracias a la presencia de expertos en cuestiones de género en las operaciones de paz, resultante de la importancia, cada vez mayor, que los Estados Miembros están dando a este aspecto

en los mandatos del Consejo de Seguridad y las negociaciones presupuestarias. Las misiones políticas sucesoras de dos de las mayores misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (las de Haití y el Sudán) integraron sistemáticamente las consideraciones relativas a la igualdad de género en toda su planificación y todos sus mandatos. Las mejoras en la presentación de informes han dado más visibilidad a las cuestiones relativas a las mujeres y la paz y la seguridad y también pueden traer consigo resultados más positivos y duraderos. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, se reforzó la presencia de oficiales penitenciarias (25 %) y la misión intensificó las patrullas y la vigilancia en 18 lugares donde las necesidades de las mujeres en materia de seguridad era mayor, de acuerdo con un análisis de seguridad que se realizó teniendo en cuenta las cuestiones de género. En el Líbano, los comandantes de sector de la misión y los comandantes de batallón deben cumplir parámetros de desempeño específicos relacionados con las mujeres y la paz y la seguridad.

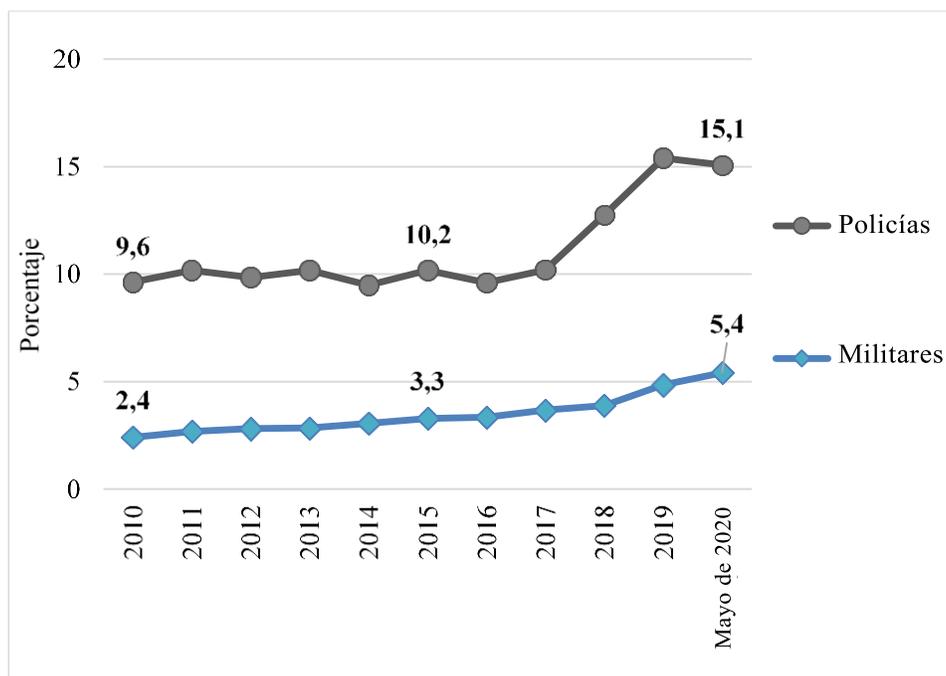
28. Las Naciones Unidas tienen más de 82.000 efectivos uniformados prestando servicio en 22 operaciones de paz. La representación de la mujer viene creciendo desde que se cumplieron 15 años de la aprobación de la resolución [1325 \(2000\)](#), tras varios años de estancamiento. En mayo de 2020, el 5,4 % del personal militar y el 15,1 % del personal de policía en las operaciones de mantenimiento de la paz eran mujeres, frente al 3,3 % y el 10,2 %, respectivamente, registrados en 2015 (véase la figura 2).

29. En octubre de 2019, la Vicesecretaria General se desplazó al Cuerno de África en el marco de una misión solidaria de alto nivel con representantes de la Unión Africana y se reunió con mujeres del personal de mantenimiento de la paz, que informaron sobre los diferentes problemas a los que se enfrentaban, tales como episodios de acoso sexual, instalaciones inadecuadas o inapropiadas y falta de acceso a artículos de higiene básicos, como las toallas sanitarias. También expresaron su frustración por el hecho de que, pese a sus cualificaciones, a muchas se les habían asignado principalmente tareas administrativas. Los equipos locales, incluidos los de las distintas misiones y los distintos organismos de desarrollo, en asociación con los Estados Miembros, están buscando soluciones a esos problemas.

30. Las tendencias positivas observadas en los componentes de apoyo al mantenimiento de la paz tradicionalmente dominados por los hombres son bienvenidas. El número de mujeres que ocupan puestos técnicos en las actividades relativas a las minas ha aumentado, pasando del 3 % en 2017 al 19 % en 2020. El porcentaje de oficiales penitenciarias y de justicia empleadas como personal proporcionado por los Gobiernos aumentó del 25 % en 2018 al 29 % en 2019, superando los objetivos establecidos. El Consejo de Seguridad, al aprobar la resolución [2538 \(2020\)](#), la primera relativa al mantenimiento de la paz que se dedica en su totalidad a la representación de la mujer, demostró la importancia de esta cuestión. La Iniciativa Elsie, encabezada por el Canadá, y todos los países que se han adherido a ella o que prestan apoyo a su Fondo, son dignos de elogio. El objeto de esta iniciativa es apoyar e incentivar los esfuerzos por aumentar la participación significativa de las mujeres uniformadas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, de conformidad con las recomendaciones del estudio mundial realizado en 2015²¹.

²¹ Radhika Coomaraswamy, *Prevenir los conflictos*.

Figura 2
Proporción de mujeres militares y policías en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, 2010-2020



Fuente: Departamento de Operaciones de Paz y Departamento de Apoyo Operacional. Se puede consultar en <https://peacekeeping.un.org/es/gender>.

31. Aunque estas iniciativas van por el buen camino, todavía queda mucho por hacer. A veces, el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil puede ser para un fin determinado y estar vinculado a acontecimientos puntuales y acciones concretas, en lugar de ser regular, participativo y significativo. El compromiso sustantivo con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y las defensoras de los derechos humanos exige que se adopten medidas adicionales para convertirlo en el marco operativo básico de todas las misiones de las Naciones Unidas, de conformidad con el llamamiento del Secretario General a la acción en favor de los derechos humanos. Los informes de las Naciones Unidas serán aún mejores si, además de presentar cifras, ofrecen un análisis político de la actividad de las misiones en dicho ámbito de trabajo, incluido cualquier indicio de rechazo o represalia, así como un análisis de los vínculos entre las normas de género perjudiciales y la dinámica de los conflictos. También se debe invertir en comunicaciones basadas en datos que transmitan mejor la importante función de las dirigentes y las redes de mujeres para promover soluciones políticas y consolidar la paz en contextos de mantenimiento de la paz, así como los efectos positivos que las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pueden tener en la vida de las mujeres. Por ejemplo, algunos estudios recientes sostienen que en los lugares donde hay una operación de mantenimiento de la paz han mejorado los resultados en materia de salud materna, el acceso a las vacunas y las tasas de matriculación escolar de las niñas²².

²² Theodora Ismene Gizelis y Xun Cao, "A security dividend: peacekeeping and maternal health outcomes and access", *Journal of Peace Research*, julio de 2019.

C. Protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y en el contexto de emergencias humanitarias

32. A finales de 2019, la activista por los derechos de la mujer y trabajadora humanitaria Almaas Elman fue asesinada a tiros en Mogadiscio, unas horas después de haber publicado en los medios sociales el discurso pronunciado por su hermana en las Naciones Unidas acerca de la importancia de la reconciliación. Al igual que sus padres y sus dos hermanas, había puesto su vida al servicio de los demás y el progreso de Somalia. En junio de 2019, Fátima “Natasha” Khalil, de 24 años de edad, que trabajaba en pro de los derechos humanos y había regresado al Afganistán para ayudar a los demás, murió junto con su conductor en una explosión en Kabul. Esta exrefugiada y abierta defensora de los derechos de la mujer había regresado a Kabul para unirse a la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán.

33. Las Naciones Unidas han verificado que, entre 2015 y 2019, 102 defensoras de los derechos humanos, periodistas y sindicalistas fueron asesinadas en 26 países afectados por conflictos, aunque probablemente ese número sea mayor²³. En Colombia, la Defensoría del Pueblo informó de 480 casos de amenazas contra mujeres líderes y defensoras de los derechos humanos en 2019, incluidos insultos misóginos y amenazas de violencia sexual. Al menos 12 de ellas fueron asesinadas, lo que representa un aumento del 50 % con respecto al año anterior. En 2020, tan pronto como entraron en vigor los confinamientos en respuesta a la pandemia de COVID-19 en Colombia, una activista por los derechos de la mujer fue asesinada a las puertas de su casa y se intentó asesinar a una activista por los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, *queer* e intersexuales. En los días siguientes murieron más personas, ya que las mujeres líderes pasaron a ser un blanco fácil al estar confinadas en sus casas y al haberse desviado al personal de seguridad para hacer cumplir las cuarentenas. Las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer también son las más afectadas cuando se promulgan leyes que reducen el espacio cívico. Además del escrutinio y las restricciones derivadas de las leyes de lucha contra el terrorismo en algunos países, las autoridades pueden imponer otras restricciones a las organizaciones no gubernamentales para ir en contra de los agentes de la sociedad civil que defienden a las mujeres y las niñas en sus comunidades.

34. Debe hacerse mucho más para apoyar a las mujeres, así como a las organizaciones defensoras de sus derechos y las actividades que estas llevan a cabo en pro de los derechos humanos, desde la condena inmediata hasta el seguimiento diligente. En la gran mayoría de los asesinatos de defensoras de los derechos humanos y defensores de los derechos de la mujer, las víctimas habían sido amenazadas previamente, pero no recibieron la protección y el apoyo necesarios de las autoridades estatales entre la fecha en que denunciaron las amenazas y la de su muerte. Los datos disponibles sugieren que muchas de estas personas trabajaban en el ámbito de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, los derechos indígenas y las cuestiones ambientales²⁴. Se pide a la comunidad internacional que financie de modo sostenido a las organizaciones que canalizan fondos de emergencia para las defensoras de los derechos humanos en situación de riesgo. La proliferación de estrategias y redes

²³ Datos del ACNUDH, en cooperación con la UNESCO y la OIT. Organizaciones como CIVICUS y Front Line Defenders informan de cifras más altas.

²⁴ Front Line Defenders, “Análisis Global 2019”, 11 de enero de 2020. Se puede consultar en <https://www.frontlinedefenders.org/es/resource-publication/global-analysis-2019>.

nacionales para proteger a las defensoras de los derechos humanos y la incansable labor de los órganos nacionales de derechos humanos es bienvenida²⁵.

35. En su informe sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos (S/2020/487), el Secretario General presentó un sombrío registro de atrocidades, en el que documentó 2.838 casos verificados por las Naciones Unidas en 2019; en el 96 % de ellos, la violencia se dirigió contra mujeres y niñas, en incumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad en la materia aprobadas desde 2008. Si bien los datos no reflejan toda la magnitud y prevalencia de este tipo de delitos, debido a la crónica falta de notificación alimentada por la arraigada desigualdad entre los géneros, el temor, el estigma y la falta de acceso a los servicios y mecanismos judiciales, sí sirve para ilustrar su gravedad. Las repercusiones de la violencia sexual relacionada con los conflictos pueden extenderse a lo largo de generaciones, ya que, en algunos países, los niños nacidos de una violación corren el riesgo de convertirse en apátridas y no tener acceso a la atención sanitaria, la educación y los servicios básicos. El citado informe fue el noveno en la materia en el que el Secretario General señalaba a las partes con respecto a las cuales existían sospechas fundamentadas de haber cometido o sido responsables de patrones de violación y otras formas de violencia sexual en países y situaciones de las que se ocupaba el Consejo de Seguridad. En el último decenio, se ha incluido en la lista a 65 partes de once países y solo 1 se ha retirado jamás de la lista, después de haberse adoptado las medidas necesarias. El Secretario General pidió que se intensificara la vigilancia y la aplicación del cumplimiento, dado que 42 de esas partes no habían asumido ningún tipo de compromiso para hacer frente a tan graves violaciones de los derechos humanos y los comités correspondientes no habían impuesto sanciones de modo específico a ninguna persona o entidad por actos de violencia sexual, pese a que en ocho de ellos tales delitos figuraban explícitamente como criterios de designación²⁶. Algunos estudios recientes confirman que, en los países afectados por conflictos, las tasas de violencia sexual fuera de la pareja son extraordinariamente altas en comparación con los contextos ajenos a un conflicto²⁷.

36. El desmedido ataque contra la sala de maternidad del Hospital Sad Bistar de Kabul en el mes de mayo, en el que murieron 24 civiles, entre ellos 16 mujeres y recién nacidos, fue un duro recordatorio de las muchas formas en que se atenta contra la vida de las mujeres y las niñas en los países afectados por conflictos. En el Afganistán, donde siguen sin denunciarse muchos episodios, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas documentó 27 casos de violencia sexual relacionada con el conflicto (S/2020/487, párr. 17). También documentó otros 204 casos de delitos graves de violencia contra la mujer, entre ellos 96 de los llamados “asesinatos por honor”, 45 de matrimonios forzados e infantiles y 6 de amenazas contra defensoras de los derechos humanos. En el Yemen, las dirigentas y activistas políticas han sido blanco sistemático de los huzies desde 2017, tal como ha detallado el Grupo de Expertos sobre el Yemen establecido en virtud de la resolución 2140 (2014) del

²⁵ Dos tercios de los países afectados por conflictos examinados para el presente informe (29 de 45) cuentan con instituciones nacionales de derechos humanos que cumplen total o parcialmente los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París); quedaban 14 países sin instituciones nacionales de derechos humanos acreditadas. Un tercio de las instituciones nacionales de derechos humanos están dirigidas por mujeres, que se desempeñan como presidentas de instituciones de derechos humanos de tipo comisión o como jefas de instituciones de tipo ombudsman.

²⁶ En los resúmenes de la inclusión en la lista de 22 personas y cuatro entidades de la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Libia y Sudán del Sur se han incluido delitos de violencia sexual, si bien estas fueron designadas principalmente por otros motivos.

²⁷ Maureen Murphy *et al.*, “What works to prevent violence against women and girls in conflict and humanitarian crisis”, resumen preparado para What Works to Prevent Violence, pág. 8. Se puede consultar en www.whatworks.co.za/documents/publications/355-p868-irc-synthesis-brief-report-1r-26092019/file.

Consejo de Seguridad, que señaló a una red dirigida por el director del departamento de investigación criminal de Saná (véase [S/2020/313](#)). Al parecer, mientras el mundo entraba en una etapa de confinamiento sin precedentes en respuesta a la pandemia de COVID-19 y los grupos feministas yemeníes se unían al llamamiento a un alto el fuego en todo el mundo, los huzíes atacaron la sección de mujeres de la prisión central de Taiz, mataron a siete reclusas y a un niño que vivía con su madre detenida e hirieron a otras 26 mujeres.

37. A principios de 2020, la escalada en el noroeste de la República Árabe Siria provocó la huida de un millón de personas en el curso de dos meses, el mayor desplazamiento en masa desde que comenzó la guerra hace nueve años. Algunos niños sirios están tan traumatizados que han perdido el habla, y el número de partos prematuros, abortos espontáneos y bebés nacidos con bajo peso está aumentando. Además de los casos ampliamente documentados de violencia de género, secuestro y trata, las mujeres sirias sufren por la desaparición o detención de sus maridos o parientes varones, también porque corren el riesgo de perder sus derechos a la vivienda y la tierra al no conocer el paradero de estos o no tener el correspondiente certificado de defunción. Los hogares que tienen a una mujer a la cabeza corren un riesgo especial en los lugares donde hay un conflicto. Este es el caso de casi el 70 % de los hogares a ambos lados de la línea de fuego en Ucrania, que a menudo no cuentan con ninguna clase de prestaciones sociales y tienen un acceso limitado a las fuentes de ingresos o de protección. En el Yemen, los hogares con una mujer a la cabeza, especialmente en situaciones de desplazamiento, corren un mayor riesgo de desalojo y registran niveles extremos de sufrimiento mental y emocional.

38. Los actos de violencia cometidos dentro de la pareja contra mujeres y niñas son más frecuentes que los de violencia sexual fuera de la pareja, incluso en tiempos de conflicto y crisis humanitarias. Según una encuesta transversal realizada en tres zonas afectadas por el conflicto de Sudán del Sur, hasta un tercio de las mujeres y las niñas habían sufrido agresiones sexuales fuera de la pareja en algún momento de su vida; sin embargo, las tasas de violencia dentro de la pareja eran más elevadas y oscilaban entre el 54 % y el 73 %²⁸. El incremento de los casos de violencia dentro de la pareja en situaciones de cuarentena, tanto en términos de frecuencia como de gravedad, es alarmante. Los expertos están convencidos de que, en los entornos afectados por conflictos, la suma de todos los efectos de la pandemia de COVID-19 traerá consigo un aumento del porcentaje de matrimonios infantiles, explotación y abusos sexuales y trata de personas. Las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas corren un peligro especial a este respecto. En 2018, alrededor del 65 % de las más de 45.000 víctimas contabilizadas en todo el mundo eran mujeres y niñas y, sin embargo, cada vez se ha enjuiciado a menos tratantes²⁹. Es preocupante que la COVID-19 esté agravando el riesgo de explotación y abusos sexuales al haber aumentado las estrategias negativas para hacer frente a la situación, las medidas de aislamiento, la falta de rendición de cuentas, la normalización de la violencia perpetrada por hombres y niños, el acceso limitado a la información, los servicios y los canales de denuncia y el acceso desigual a los alimentos y los suministros sanitarios.

39. Las mujeres y las niñas con discapacidad constituyen más de la mitad de todas las personas del colectivo y casi una quinta parte de las mujeres de todo el mundo. El número de mujeres y niñas con discapacidad en los entornos de conflicto también es desproporcionado. Por ejemplo, según una evaluación de las necesidades humanitarias realizada en la República Árabe Siria en diciembre de 2019, el 28 % de todas las mujeres desplazadas en el país tenían una discapacidad. La probabilidad de que a estas mujeres se les dé prioridad en las actividades de respuesta humanitaria o tengan acceso a ellas y de que se las incluya en la consolidación de la paz es baja. El

²⁸ Maureen Murphy *et al.*, “What works to prevent violence against women and girls”, *pág. 8*.

²⁹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2020* (próxima publicación).

41. Muchas partes interesadas están intensificando su labor para solucionar tales problemas y están consiguiendo ofrecer a millones de mujeres y niñas en los países afectados por conflictos servicios que apenas existían hace 20 años. En la conferencia sobre la eliminación de la violencia sexual y de género en las crisis humanitarias, celebrada en Oslo en 2019, 21 donantes prometieron 363 millones de dólares para programas en 2019 y 2020. La Iniciativa Spotlight puesta en marcha conjuntamente por la Unión Europea y las Naciones Unidas está dirigida a 50 millones de personas en todo el mundo y abarca también muchas situaciones de emergencias humanitarias y países afectados por conflictos. Las intervenciones orientadas a la prevención dan buenos resultados, sobre todo cuando están dirigidas por mujeres, se centran en las normas sociales y hacen partícipes a toda la comunidad. Las actitudes pueden cambiar con relativa rapidez cuando se dispone de suficientes recursos y conocimientos especializados. Gracias a uno de esos programas, en la República Democrática del Congo se redujo la violencia dentro de la pareja (del 69 % al 29 %) y la violencia sexual fuera de la pareja (del 21 % al 4 %) en solo unos pocos años ³¹.

42. Los asesores de las Naciones Unidas para la protección de la mujer y los oficiales de derechos humanos en las operaciones de paz tienen una función primordial. La misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo puso en marcha un plan de acción para prevenir y abordar la violencia sexual relacionada con el conflicto perpetrada por la facción Mai-Mai Raia Mutomboki, que había sido responsable del mayor número de incidentes registrados el año anterior. Gracias al plan, las denuncias de violencia sexual relacionada con el conflicto en la región han disminuido casi el 72 % desde 2018 y se ha enjuiciado al jefe de la facción, que fue condenado a reclusión a perpetuidad por crímenes de lesa humanidad, incluidas la violación y la esclavitud sexual. En Sudán del Sur, las Naciones Unidas han mantenido contacto con los grupos armados para que se ponga en libertad a cientos de mujeres y niñas secuestradas en el estado de Ecuatoria Occidental. Muchas siguen retenidas en campamentos militares. Se deben redoblar los esfuerzos en todo el mundo para liberar a otras mujeres y niñas secuestradas, entre ellas las muchas mujeres y niñas yazidíes que siguen cautivas.

43. En diciembre de 2019, 167,6 millones de personas necesitaban asistencia humanitaria³², la cifra más alta registrada en décadas. El número de personas con hambre aguda aumentó y pasó de 113 millones en 2018 a 135 millones en 2019, lo que representa una fracción de las que tienen hambre crónica³³. Casi el 60 % de quienes tienen hambre aguda viven en países afectados por conflictos. Sudán del Sur y el Yemen y el Sahel son las principales zonas de preocupación. Se prevé que la pandemia desencadene una crisis económica mundial, más inseguridad alimentaria, una fuerte caída de las remesas, un colapso de los precios del petróleo y recortes en la ayuda exterior destinada a salvar vidas, todo lo cual tendrá profundas repercusiones en las mujeres y las niñas, desde la inseguridad alimentaria y el hambre hasta la desvinculación de la educación y el aumento de la incidencia de la violencia de género y la explotación y los abusos sexuales.

³¹ Rachel Jewkes, Erin Stern y Leane Ramsoomar, “Preventing violence against women and girls: community activism approaches to shift harmful gender attitudes, roles and social norms”, examen de datos empíricos preparado para What Works to Prevent Violence, pág. 5. Se puede consultar en www.whatworks.co.za/documents/publications/357-social-norms-briefweb-28092019/file.

³² Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Global humanitarian overview 2020”. Se puede consultar en www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v9.1.pdf.

³³ Programa Mundial de Alimentos, “2020 Global report on food crises”. Se puede consultar en https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000114546/download/?_ga=2.103660224.1556261707.1598964667-1440025491.1593782226.

44. Sin duda, la protección y el liderazgo de las mujeres y las niñas afectadas por la crisis es esencial para que la acción humanitaria tenga resultados sostenibles y sea eficiente. Aunque es evidente que ha habido avances en los marcos normativos y de políticas, estos todavía no se traducen sistemáticamente en medidas relacionadas con la vida de las mujeres y las niñas que necesitan asistencia humanitaria. En 2019, el Grupo de Referencia del Comité Permanente entre Organismos sobre Cuestiones de Género y Asistencia Humanitaria publicó un primer informe sobre el marco de rendición de cuentas en materia de política de género, en el que se estableció por primera vez una rendición de cuentas centralizada sobre el grado de cumplimiento de los compromisos, las normas y las funciones y responsabilidades de las Naciones Unidas en materia de género en el contexto de la asistencia humanitaria. El informe tendrá una periodicidad anual, y se alienta a todas las organizaciones humanitarias a que apliquen las recomendaciones del Comité Permanente³⁴. Sigue escaseando la financiación para promover la igualdad de género en la acción humanitaria. Un estudio conjunto realizado por ONU-Mujeres y el UNFPA centrado en Bangladesh, Jordania, Nigeria y Somalia concluyó que se había recibido menos del 51 % de todos los fondos solicitados para cubrir las necesidades de las mujeres y las niñas afectadas por la crisis y que la falta de financiación para los programas dirigidos o adaptados a las mujeres y las niñas era desproporcionada³⁵. El Coordinador del Socorro de Emergencia ha determinado que la violencia de género es una de las cuatro prioridades estratégicas para la asignación de fondos. El análisis y los conocimientos especializados sobre cuestiones relacionadas con la igualdad servirán de base para las actividades humanitarias de las Naciones Unidas, por ejemplo, en la respuesta frente a la pandemia y sus consecuencias. Hasta ahora, se ha recibido menos del 10 % de la financiación solicitada para responder a la violencia de género en el marco del plan mundial de respuesta humanitaria a la COVID-19.

III. Consolidación y sostenimiento de la paz: vinculación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad a los esfuerzos por lograr la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

45. La prevención de los conflictos y el sostenimiento de la paz dependen de que se aborden las causas fundamentales y estructurales de la inestabilidad, como la exclusión, la injusticia, la desigualdad y la proliferación de armas. En la presente sección se informa sobre ámbitos que son vitales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y fundamentales para cumplir la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, tales como el desarme, la garantía de los derechos políticos de la mujer, los sistemas económicos equitativos y el estado de derecho, así como cuestiones emergentes, como el extremismo violento y la crisis climática, en las que el liderazgo, la influencia y la perspectiva de la mujer son muy necesarios.

46. Según los resultados del examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz realizado en 2020³⁶, muchos agentes nacionales y locales y, en particular, las mujeres no siempre participan de manera significativa en la

³⁴ Comité Permanente entre Organismos y ONU-Mujeres, “Gender accountability framework report: 2018”. Se puede consultar en https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_af_gender_report_2018.pdf.

³⁵ ONU-Mujeres, “Funding for gender equality and the empowerment of women and girls in humanitarian programming”. Se puede consultar en www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/06/funding-for-gender-equality-and-the-empowerment-of-women-and-girls-in-humanitarian-programming.

³⁶ Véase <http://www.un.org/peacebuilding/content/2020-review-un-peacebuilding-architecture>.

definición y la promoción de las prioridades nacionales de consolidación de la paz. A pesar de los avances conseguidos por órganos tales como la Comisión de Consolidación de la Paz para integrar la igualdad de género en su programa de trabajo y el Fondo para la Consolidación de la Paz para encauzar el apoyo financiero a la igualdad de género, se debe hacer más para que la cuestión de las mujeres y la paz y la seguridad sea parte fundamental de los procesos de paz y los esfuerzos para su consolidación, así como para derribar las barreras estructurales que impiden la participación significativa de la mujer en tales actividades.

A. Desarme y control de armamentos

47. El desarme es un elemento básico de la idea original de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad. También ocupa un lugar destacado en la sección sobre la mujer y los conflictos armados de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en el marco del objetivo estratégico y los compromisos conexos de reducir el gasto militar excesivo y controlar la disponibilidad de armamentos. Sin embargo, todavía no se ha estudiado plenamente la relación entre la agenda sobre el desarme y la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Solamente el 30 % de los planes de acción nacionales sobre las mujeres y la paz y la seguridad incluyen el desarme como esfera de interés.

48. Es de agradecer que la Oficina de la Alta Representante para Asuntos de Desarme y los distintos Estados Miembros procuren prestar mayor atención a los compromisos relacionados con las mujeres y la paz y la seguridad en diversos foros de desarme. También lo es el hecho de que, en su reunión celebrada en Windhoek, Namibia en 2019, la red de centros de coordinación nacionales sobre las mujeres y la paz y la seguridad centrara el debate sobre la aplicación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad en las cuestiones del desarme y el control de armamentos, incluida la necesidad de tratar las amenazas y los perjuicios específicos relacionados con el género que plantean las armas pequeñas que circulan en todo el mundo (aproximadamente 1.000 millones). En un informe reciente sobre las repercusiones de las transferencias de armas en los derechos humanos (A/HRC/44/29), la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que la posesión y el uso de armas estaban estrechamente vinculados con expresiones específicas de masculinidad, poder y control que fomentaban la discriminación de género y la violencia contra las mujeres y las niñas.

49. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) está recogiendo datos mundiales sobre la dimensión de género de las personas detenidas, procesadas y juzgadas por delitos de tráfico ilícito de armas de fuego³⁷. En abril, la Oficina de Asuntos de Desarme puso en marcha un proyecto plurianual sobre la promoción de políticas, programas y medidas de incorporación de la perspectiva de género en la lucha contra el tráfico y el uso indebido de las armas pequeñas. La plena aplicación de los tratados e instrumentos conexos sigue siendo una prioridad máxima. Se espera que los países que defienden la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad den ejemplo y adopten una postura firme en las cuestiones relacionadas con el comercio y la transferencia de armas, entre las que figura la paralización de las exportaciones mundiales de armas, medida que se necesita con especial urgencia en los países afectados por conflictos. Los embargos de armas y las sanciones del Consejo de Seguridad deben ser respetados por todos, incluso en contextos como los

³⁷ Véase UNODC y Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, instrumento de reunión de datos a nivel mundial del cuestionario sobre corrientes de armas ilícitas. Se puede consultar en www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/iafq.html.

de Libia y Sudán del Sur. Merece la pena destacar iniciativas regionales, tales como la campaña de la Unión Africana “Silenciar las Armas para 2020”.

50. Es motivo de profunda preocupación la renovada amenaza que representan las armas nucleares, dadas las tensiones crecientes entre las potencias nucleares y la erosión del régimen de desarme nuclear. En el cincuentenario de la entrada en vigor del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, se debe renovar el firme compromiso de eliminar las armas de destrucción masiva y los Estados deben seguir promoviendo la inclusión de las perspectivas de género en la labor de desarme y no proliferación nucleares. Se alienta a que, en los foros multilaterales, se sigan investigando y debatiendo los vínculos entre el género y otras armas de destrucción masiva, cuyo estudio está menos avanzado que el de las armas nucleares. A ese respecto, un informe de investigación publicado en 2019 por el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme ofrece ideas para promover una asistencia con perspectiva de género en el contexto de los regímenes de vigilancia de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre Su Destrucción y la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre Su Destrucción.

51. Las nuevas tecnologías y la innovación pueden ofrecer oportunidades para impulsar la igualdad de género. Sin embargo, los defensores de las cuestiones relacionadas con las mujeres y la paz y la seguridad también han dado la voz de alarma sobre los riesgos conexos, tales como la posibilidad de que se utilicen armas autónomas para llevar a cabo actos de violencia de género. Las máquinas que tienen la capacidad y discreción de matar sin control humano son políticamente inaceptables y moralmente repugnantes. Preocupa en especial que algunos Estados Miembros estén invirtiendo en ese tipo de tecnologías armamentísticas.

52. La falta de representación de la mujer en los foros multilaterales en los que se debate sobre el control de armamentos, la no proliferación y el desarme sigue siendo crónica. En las reuniones multilaterales sobre desarme lo más probable es que solo un tercio de los participantes sean mujeres, y la proporción de mujeres jefas de delegación es aún menor³⁸. Para corregir este desequilibrio, en febrero de 2019 se decidió que en los futuros grupos de expertos gubernamentales encargados de los asuntos de desarme se procuraría lograr la participación plena e igualitaria de la mujer, conforme a lo dispuesto en las resoluciones de la Asamblea General y la Agenda para el Desarme. El fortalecimiento del papel de la mujer y el fomento de la diversidad de voces en la formulación de políticas son elementos cruciales para alcanzar las metas colectivas relacionadas con el desarme, la no proliferación y el control de armamentos. La búsqueda de resultados más inclusivos, eficaces y sostenibles también exige mirar más allá de las cifras e incorporar activamente las perspectivas de género en las políticas y los programas, para lo cual se necesita invertir de manera sostenida en el análisis, los conocimientos especializados y la investigación en materia de género.

B. Participación y representación políticas

53. En todo el mundo, el número de hombres que participa en la toma de decisiones políticas supera ampliamente al de mujeres. Los hombres ocupan más de tres cuartas partes de los puestos de poder legislativo en el mundo, mientras que solo el 24,9 %

³⁸ Renata Hessmann Dalaqua, Kjølvi Egeland y Torbjørn Graff Hugo, “Still behind the curve”, informe preparado para el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, Ginebra, 2019.

de los parlamentarios nacionales son mujeres³⁹. En el año 2000, el porcentaje era del 13,1 %. La representación de las mujeres es aún menor en los países en conflicto y en situación de posconflicto (un 18,9 %). A escala subnacional, la proporción de mujeres en los gobiernos locales en todo el mundo es del 36 % y en los países afectados por conflictos asciende al 21 %⁴⁰. Solo el 0,9 % de los parlamentarios del mundo son mujeres menores de 30 años. Las jóvenes suelen experimentar misoginia y su participación se ve obstaculizada por leyes y normas sociales discriminatorias. En solo 23 países el cargo de Jefe de Estado o de Gobierno lo ocupa una mujer.

54. La pandemia de COVID-19 atrajo la atención sobre el liderazgo demostrado por las mujeres. Muchos analistas han destacado que las dirigentes de todo el mundo han sabido gestionar bien la pandemia gracias a un liderazgo inclusivo y basado en pruebas. Las parlamentarias defendieron la aplicación de respuestas con perspectiva de género frente a la COVID-19. La Asamblea de Mujeres Parlamentarias de Sierra Leona recurrió a la experiencia adquirida durante la crisis de la enfermedad del Ébola y, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha colaborado con instituciones estatales, dirigentes tradicionales y autoridades fronterizas con la finalidad de mitigar los riesgos de la pandemia para las mujeres y las niñas y velar por que las actividades de respuesta tengan en cuenta las cuestiones de género. Se insta a que más parlamentos sigan buscando la manera de promover el liderazgo y la participación de las mujeres en las medidas de respuesta y recuperación relativas a la COVID-19.

55. Las cuotas de género, unidas a otras medidas especiales de carácter temporal, siguen siendo un medio eficaz para reducir las disparidades en la representación política. Con ellas, las mujeres pueden hacer realidad su derecho a la igualdad de representación y las sociedades pueden beneficiarse de unos procesos de adopción de decisiones más eficaces gracias al refuerzo de la inclusión. Por esa razón, se trata de uno de los ámbitos en los que se centra el sistema de las Naciones Unidas para responder de forma conjunta al llamamiento a la acción en materia de derechos humanos. Una tendencia alentadora es que en la mayoría de los países en conflicto y en situación de posconflicto examinados para el presente informe existen cuotas legisladas para los parlamentos nacionales (64 %) y las autoridades locales (61 %). Como se indicó también en informes anteriores, la proporción de mujeres en los parlamentos de los países en conflicto y en situación de posconflicto que tienen cuotas legisladas es más del doble que en los que no las tienen (un 22,9 % con cuotas frente a un 10,8 % sin ellas) (véase la figura 4). La representación de las mujeres en la administración local sigue una tendencia similar. La representación media de las mujeres en la administración local de los países con cuotas asciende al 26 %, frente al 8 % en los que no las tienen⁴¹. En estudios recientes quedó demostrado que incluir disposiciones sobre cuotas en los acuerdos de paz era un mejor indicador de la representación de la mujer en los contextos políticos posteriores a los conflictos y su participación en la fuerza de trabajo que cualquier otra disposición destinada a promover la igualdad de género⁴². Son alentadoras las reformas que se han emprendido hace poco para introducir medidas especiales de carácter temporal a fin de promover el equilibrio entre los géneros en la República Centroafricana, Côte d'Ivoire, el Níger y Ucrania. Con miras a reforzar los avances, se insta a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de adoptar cuotas y hacerlas cumplir, así como de utilizar otras medidas especiales de carácter temporal para lograr

³⁹ Datos de la UIP sobre las mujeres en los parlamentos nacionales a enero de 2020. Se puede consultar en <https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2020>.

⁴⁰ Datos al 1 de enero de 2020. Excluye al Níger y al Yemen. Cálculos de ONU-Mujeres basados en la información del indicador 5.5.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

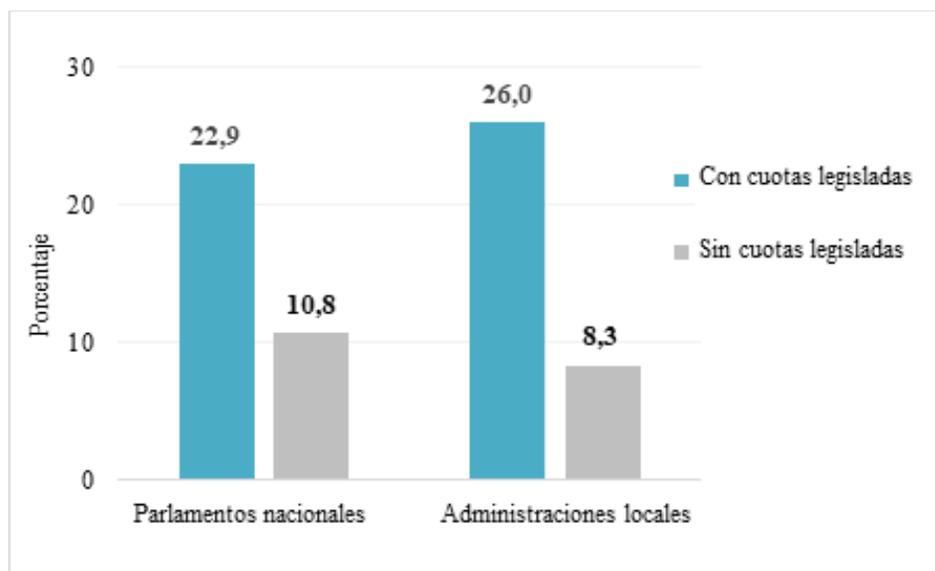
⁴¹ Excluye al Yemen. Cálculo de ONU-Mujeres.

⁴² Véase <https://gnwp.org/nyu-research-2020>.

el equilibrio de género a todos los niveles de los puestos de adopción de decisiones que se someten a elección o nombramiento. No obstante, no todas las medidas especiales de carácter temporal son igual de eficaces. En el Afganistán, el 25 % de los escaños de los consejos provinciales se reserva a las mujeres. Sin embargo, al frente de los 34 consejos hay una mayoría abrumadora de hombres, que presiden 33 de ellos.

Figura 4

Proporción de mujeres en los parlamentos nacionales y las administraciones locales de países afectados por conflictos y en situación de posconflicto, 2019



Fuente: Naciones Unidas, División de Estadística de la Secretaría, Base de Datos Mundial de Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Universidad de Estocolmo y Unión Interparlamentaria, Base de Datos Mundial sobre Cuotas de Género.

Nota: cuando no había datos disponibles para 2019, se utilizaron los del último año disponible.

56. Sigue siendo habitual que haya pocas mujeres en los puestos de los gabinetes y otros órganos gubernamentales, aunque hay ejemplos de cambio. En el Líbano, el aumento de la igualdad entre los géneros y la eliminación de la discriminación contra las mujeres y las niñas fueron dos de las reivindicaciones más comunes de las protestas populares. En el nuevo gabinete hay un número sin precedentes de ministras (30 %) y una de ellas ocupa la cartera de defensa, lo cual es una novedad en la región árabe. En el Iraq, la actividad de divulgación sostenida de las Naciones Unidas contribuyó a aumentar de uno a cinco el número de mujeres en la Comisión de Examen Constitucional. En el Sudán, las mujeres ocupaban el 22 % de los puestos ministeriales, incluida la primera Ministra de Relaciones Exteriores, y el 18 % de los del Consejo Soberano. La primera mujer Presidenta de la Corte Suprema del Sudán fue nombrada en 2019.

57. El liderazgo político y la inclusión de la mujer son pilares básicos de una gobernanza y una reforma eficaces tanto a escala nacional como local, pero siguen existiendo obstáculos importantes y persistentes que impiden su consolidación. La violencia contra la mujer en la política y las elecciones sigue siendo una violación generalizada de los derechos humanos. Las dirigentes y las funcionarias públicas deben hacer frente al acoso, las amenazas y los abusos, tanto en la sociedad como en Internet. Para que la mujer participe plenamente en la vida pública, no debe haber ni

discriminación ni violencia por razón de género en las instituciones políticas. Hace ya un año que Siham Sergiwa, miembro del Parlamento de Libia, fue secuestrada en su domicilio de Bengasi, y sigue reduciéndose el espacio público en el que las mujeres libias pueden expresar su opinión. Los Estados Miembros tienen el deber de prevenir, investigar y castigar los actos de violencia contra la mujer y de actuar institucionalizando un enfoque de tolerancia cero frente a la intimidación, el acoso sexual y cualquier otra forma de violencia de género, adoptando leyes y políticas pertinentes y facilitando los recursos necesarios para impulsar y permitir la participación plena y significativa de la mujer en las esferas política y pública. La búsqueda de una solución a tales cuestiones sigue siendo una prioridad fundamental del sistema de las Naciones Unidas.

C. Recuperación económica y acceso a los recursos

58. Tal como se ha destacado en informes anteriores, solucionar la desigualdad económica es una estrategia de prevención de crisis. La probabilidad de que las mujeres destinen sus ingresos a cubrir las necesidades familiares, incluida la atención sanitaria y la educación, es alta, por lo que contribuyan en mayor medida a la recuperación. Sin embargo, como consecuencia de las normas de género y la discriminación, la mujer tiene un menor acceso a los bienes y recursos productivos, tales como la tierra, la propiedad, la herencia, el crédito, la tecnología y la banca. Mientras que el apoyo de la comunidad internacional a la mujer se centra en las microempresas y los microcréditos, la reconstrucción a gran escala después de los conflictos está dominada por los hombres y es a ellos a quienes beneficia de forma abrumadora.

59. Aunque se sigue sabiendo muy poco sobre la financiación de las prioridades relacionadas con el género en la reconstrucción y la aplicación de los acuerdos de paz, los estudios apuntan a que es extremadamente insuficiente. Las investigaciones recientes centradas en la aplicación de los acuerdos de paz en Colombia y Filipinas y la reconstrucción del Iraq muestran que menos del 2 % de la asistencia oficial para el desarrollo tiene actualmente como objetivo principal la igualdad de género⁴³. En Colombia y Filipinas, donde el grado de participación de las mujeres en el proceso de paz fue superior a la media, los fondos destinados a la igualdad de género aumentaron al año siguiente de la firma del acuerdo de paz, pero después disminuyeron considerablemente. En Filipinas, el Acuerdo Integral sobre Bangsamoro contenía una disposición poco habitual para destinar el 5 % de los fondos de desarrollo a actividades de recuperación centradas en las mujeres, así como a favorecer su participación en la vida política y protegerlas de la violencia. Sin embargo, entre 2013 y 2017, ninguno de los programas financiados por el Fondo Fiduciario de Mindanao para la Reconstrucción y el Desarrollo hacía mención a fondos asignados a proyectos y actividades a favor de las mujeres.

60. Hay muy pocos ejemplos de buenas prácticas en materia de reconstrucción económica con perspectiva de género. En 2013, el PNUD comenzó a dar seguimiento a los desembolsos destinados a las mujeres en el marco de los proyectos de empleo temporal y de medios de vida productivos en situaciones de conflicto y posconflicto. En 2019, el 34 % de las mujeres se beneficiaron de tales programas, lo que supone un aumento con respecto al 31 % del año anterior.

61. A menudo, los programas piloto no se reproducen a una escala sustancialmente mayor, ni siquiera cuando han dado buenos resultados. Por ejemplo, en la Franja de Gaza, ONU-Mujeres tenía registradas a 250 mujeres en programas de efectivo por

⁴³ Estudio realizado por Jacqui True y Sara Davies (2020, próxima publicación).

trabajo. Las participantes vieron aumentar sus ingresos familiares en un 345 % a raíz de ello. De esas 250 mujeres, el 71 % dijo que la tensión doméstica había disminuido y el 55 %, que, gracias a su nueva situación, habían podido tomar parte en la adopción de decisiones en el hogar. En Jordania, las Naciones Unidas utilizaron un innovador método de desembolso de efectivo en cadena de bloques, gracias al cual se pudo pasar instantáneamente del programa de efectivo por trabajo para los refugiados sirios en los campamentos a una asistencia directa en efectivo tan pronto como empezaron los confinamientos para evitar la propagación de la COVID-19. Cuando se proporciona apoyo relacionado con los medios de vida y el empleo, es de vital importancia, tanto para la igualdad de género como para los dividendos de la paz, que se fomente el trabajo decente y se respeten los derechos de las trabajadoras⁴⁴.

62. La pandemia de COVID-19 y los períodos de confinamiento en todo el mundo pusieron de manifiesto el enorme valor del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado para la economía, así como la carga tan desproporcionada que este supone para las mujeres. En varios países afectados por conflictos, las mujeres se ocupan entre tres y siete veces más del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los hombres⁴⁵. El empleo remunerado de las mujeres se resiente profundamente en tales casos y lo más seguro es que la contracción económica mundial agrave la situación. Por ejemplo, en el Líbano, incluso antes de la destrucción del puerto de Beirut, se estimó que el empleo de las mujeres se había reducido entre un 14 % y un 19 % por efecto de la contracción económica⁴⁶. Los argumentos a favor de priorizar el trabajo de cuidados en las decisiones sobre la recuperación y la reconstrucción, de invertir en instrumentos de protección social, incluidas las iniciativas de ingresos básicos, y de proteger el gasto en educación y salud son más urgentes y pertinentes que nunca. También convendría aliviar la deuda aplastante reformando su arquitectura y rectificar las políticas de austeridad que afectan a las mujeres de manera desproporcionada, a fin de crear un margen fiscal que permita orientar las inversiones hacia la protección social y las economías de cuidados.

D. El estado de derecho y el acceso de la mujer a la justicia

63. A finales de 2019, una joven de Bosnia y Herzegovina defensora de los derechos de las víctimas de la guerra de su país dijo ante el Consejo de Seguridad que las iniciativas de justicia se estaban ralentizando peligrosamente. Informó de que algunos espacios públicos, tales como calles y monumentos, llevaban el nombre de criminales de guerra convictos, pero que no había casi ninguno dedicado a las víctimas. Además, a diferencia de los veteranos de guerra, las víctimas civiles, en particular las mujeres supervivientes de la violencia sexual, seguían teniendo que luchar por sus derechos un cuarto de siglo después del final del conflicto armado (véase [S/PV.8658](#)).

64. Se trató de un duro recordatorio de que la búsqueda de la justicia se extiende a lo largo de decenios, y de que las víctimas lucharán contra todo intento de negar o retrasar sus reclamaciones legítimas y seguirán desafiando el poder, la impunidad y la glorificación de los responsables. En decisiones históricas independientes, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pidieron a Bosnia y Herzegovina que estableciera un sistema amplio de reparaciones

⁴⁴ Véase OIT, Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205).

⁴⁵ Naciones Unidas, Base de Datos Mundial de Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, indicador 5.4.1.

⁴⁶ ONU-Mujeres, “Gender-responsive recovery in Lebanon: recommendations for fiscal, social and labour policy reform”. Se puede consultar en https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20arab%20states/attachments/publications/2020/06/macro%20economic%20policy%20recommendations%20_final%20english%20design.pdf?la=en&vs=5558.

para las supervivientes de la violencia sexual relacionada con el conflicto⁴⁷. En Guatemala, que fue el primer país en el que un tribunal nacional impuso una condena por esclavitud sexual durante un conflicto armado, las Naciones Unidas están prestando apoyo a las víctimas para que reciban las reparaciones que se les concedieron en la histórica sentencia del caso Sepur Zarco. También están supervisando los procedimientos judiciales en otro importante caso de violencia sexual cometida por los paramilitares contra los mayas achíes hace casi cuatro décadas.

65. El testimonio dado por la mujer de Bosnia y Herzegovina es también un magnífico recordatorio de la importancia de no darse por vencido o ceder cuando la impunidad es la norma en los conflictos más devastadores de nuestro tiempo, desde Myanmar hasta la República Árabe Siria, pasando por el Afganistán, Sudán del Sur y el Yemen. En su informe más reciente sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos (S/2020/487), el Secretario General observó que en Malí no se había llevado a juicio ningún caso de violencia de este tipo. En Nigeria, a pesar de la denuncia generalizada de los actos cometidos por Boko Haram y sus atrocidades contra las mujeres y las niñas, la primera condena conocida en un caso de violencia sexual relacionada con el conflicto no tuvo lugar hasta 2019, cuando un consejo de guerra condenó a un soldado por violar a una niña desplazada de 14 años de edad. Ningún caso de violencia sexual cometido durante la crisis de 2010-2011 en Côte d'Ivoire ha pasado a juicio y ninguna de las supervivientes ha recibido reparaciones. En Sudán del Sur, seguía sin haber un tribunal híbrido o especializado en violencia sexual y de género, y la investigación del Gobierno sobre la violación masiva ocurrida en Bentiu en 2018 solo había reconocido 16 incidentes de violación, que se habían tachado de actos delictivos aislados. Pese a que la violencia sexual relacionada con el conflicto en la República Árabe Siria está ampliamente documentada, no se había enjuiciado en persona a ninguno de los responsables hasta que Alemania inició el primer caso después de nueve años de conflicto.

66. No obstante, los supervivientes y sus defensores encuentran otras formas de luchar por la justicia. Los defensores utilizan diferentes vías, tales como los mecanismos creados por la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos para investigar los delitos internacionales más graves cometidos en Myanmar y la República Árabe Siria, respectivamente. El Consejo de Seguridad pidió al Secretario General que estableciera el Equipo de Investigaciones de las Naciones Unidas para Promover la Rendición de Cuentas por los Crímenes del Estado Islámico en el Iraq y el Levante/Dáesh (UNITAD) a fin de apoyar los esfuerzos nacionales para que el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (ISIL/Dáesh) rindiera cuentas de sus actos en el Iraq. El UNITAD ha dado prioridad a la investigación de la violencia sexual y de género y ha logrado la paridad entre sus más de 100 funcionarios y su equipo directivo. Al recurrir con frecuencia a las comisiones internacionales de investigación, también se ha podido crear un registro histórico de las distintas atrocidades cometidas contra las mujeres y las niñas, que solían caer en el olvido. Los relatos detallados de los hechos que se han recogido de esta manera podrán utilizarse cuando se abra finalmente un camino para la justicia. En muchos países afectados por conflictos, las actividades de documentación han vinculado la violencia sexual relacionada con los conflictos a violaciones de los derechos sociales y económicos de la mujer y a la desigualdad de género en general, lo que demuestra que esta última es un desencadenante de la inestabilidad y los conflictos y que debe abordarse como una causa fundamental.

67. En los entornos posconflictos caracterizados por la inseguridad, la violencia y la falta de protección jurídica y judicial, la participación de la mujer en la

⁴⁷ *A. c. Bosnia y Herzegovina* (CAT/C/67/D/854/2017) y *S.H. c. Bosnia y Herzegovina* (CEDAW/C/76/D/116/2017).

consolidación de la paz y el desarrollo se ve obstaculizada. En los dos últimos decenios se han hecho avances considerables para fortalecer los sistemas jurídicos y de justicia y de seguridad, a fin de crear entornos más seguros para las mujeres y las niñas y proteger sus derechos. Entre las actividades realizadas últimamente cabe mencionar el fortalecimiento de los marcos legislativos y normativos relacionados, entre otras cosas, con las leyes electorales y de paridad de género, prestándose especial atención a la representación en los órganos públicos, por ejemplo, en la República Centroafricana y Côte d'Ivoire. Con la ampliación del apoyo financiero a una red de mujeres abogadas en la República Centroafricana, se ha podido prestar servicios jurídicos a unas 13.500 mujeres y favorecer su acceso a la justicia. Se debe reforzar el estado de derecho en los países postconflicto, por ejemplo, mediante reformas constitucionales y legislativas, para así poder resolver las desigualdades interseccionales a las que se suelen enfrentar las mujeres y mitigar las injusticias socioeconómicas cotidianas que estas seguirán sufriendo después de los conflictos en ámbitos, tales como la familia, la identidad y la nacionalidad, la propiedad, la salud, la herencia y el empleo.

68. Se han dado otros acontecimientos que son alentadores. En Colombia, el 55 % de los miembros de la Jurisdicción Especial para la Paz y el 45 % de los integrantes de la comisión de la verdad son mujeres, y más de un tercio de las víctimas registradas de violencia sexual han recibido reparaciones. En la República Democrática del Congo, Guinea, el Iraq y Sri Lanka cada vez se está haciendo más por dar reparaciones a las mujeres, en especial con el apoyo del Fondo Mundial para Supervivientes. La idea de la Comisión de la Verdad y la Dignidad de Túnez de incluir una partida presupuestaria independiente para facilitar la participación de las mujeres y las niñas podría servir de ejemplo para otros países. En Malí, la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación ha recogido más de 16.000 testimonios, el 60 % de los cuales han sido de mujeres. Mecanismos, tales como el Punto Focal Mundial para el Estado de Derecho y el Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos siguen prestando asistencia a las autoridades nacionales de los países afectados por conflictos. En la República Democrática del Congo, donde se ha enjuiciado a más de 1.000 personas por actos de violencia sexual relacionada con el conflicto desde 2013, se están llevando a cabo varios juicios emblemáticos. En diciembre de 2019, la República Centroafricana celebró en Bangui una sesión especial del tribunal penal para examinar dos docenas de casos de violencia sexual relacionada con el conflicto, lo que constituye un paso positivo para comenzar a cerrar la brecha de la impunidad. En Sudán del Sur, los tribunales móviles apoyados por la misión de mantenimiento de la paz juzgaron 260 casos, muchos de los cuales estaban relacionados con actos de violencia sexual, lo que dio lugar a 136 condenas a finales de 2019. En julio de 2020, la Corte Penal Internacional inició el juicio contra un acusado maliense en lo que será su primer caso de persecución por motivos de género, considerado un crimen de lesa humanidad.

69. Tales medidas no lograrán cerrar la brecha en el sistema de justicia si las mujeres no están representadas equitativamente en los procesos y las primicias históricas y los buenos ejemplos no se convierten en una práctica común. Ha habido casos en los que la pandemia de COVID-19 se ha utilizado como pretexto para aplazar juicios e investigaciones. Es inaceptable permitir que se ralentice la búsqueda de la justicia de género.

E. Prevención y lucha contra el terrorismo y el extremismo violento

70. La misoginia y el sometimiento de mujeres y niñas son comunes a la mayoría de los grupos extremistas y terroristas, independientemente de su ideología. No se trata de una coincidencia. La manipulación estratégica de las normas y los

estereotipos de género forma parte de su discurso y sus tácticas de reclutamiento. Controlar la vida de las mujeres y las niñas no es solo un subproducto de lo que hacen, sino que es fundamental para su propósito.

71. En su resolución [2242 \(2015\)](#), el Consejo de Seguridad instó a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que aseguraran la participación y el liderazgo de las mujeres y las organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento y pidió al Comité contra el Terrorismo y a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo que integraran el género como cuestión transversal en todas las actividades de sus respectivos mandatos. Desde entonces, las Naciones Unidas han hecho progresos en su estructura institucional, sus marcos y orientaciones de políticas y sus intervenciones programáticas. La Oficina de Lucha contra el Terrorismo ha adoptado un marcador de género y ha comenzado a establecer un sistema de seguimiento financiero para cumplir con la instrucción de asignar el 15 % de los fondos a proyectos centrados en la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. En las evaluaciones de 2019 llevadas a cabo por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo sobre las iniciativas de los Estados Miembros se formularon más de 60 recomendaciones relacionadas con el género. A través de las iniciativas encabezadas por ONU-Mujeres, el PNUD, la UNODC y la Organización Internacional para las Migraciones se ha prestado apoyo a la rehabilitación de las mujeres que han estado vinculadas a grupos extremistas, así como a la inclusión de las organizaciones dirigidas por mujeres en la redacción y supervisión de los planes de acción nacionales para luchar contra el extremismo violento en países, tales como Indonesia, Kenya, Libia, Mozambique, Nigeria, Filipinas, Sri Lanka y el Sudán, y en iniciativas comunitarias de alerta temprana y prevención. Con todo, se debe hacer mucho más para que las organizaciones de la sociedad civil dirigidas por mujeres y los activistas que luchan por la igualdad de género puedan participar de manera activa y significativa.

72. También han aumentado los conocimientos. En 2019, la Universidad de Monash y ONU-Mujeres publicaron los resultados de sus investigaciones en Bangladesh, Indonesia, Libia y Filipinas⁴⁸, los cuales son dignos de mención. En esos cuatro países, las encuestas cuantitativas mostraron que el vínculo entre la misoginia y el apoyo al extremismo violento era mucho más fuerte que con la religiosidad, la edad, el género, el nivel educativo, el empleo o el lugar de residencia. Las investigaciones también han demostrado que las mujeres tienden a recibir menos apoyo para su rehabilitación y reintegración que los hombres y que el apoyo que se les da no suele estar lo suficientemente adaptado a las necesidades específicas de género⁴⁹. La tasa de retorno de las mujeres sospechosas de tener vínculos familiares con miembros del EIIL procedentes del Iraq y de la República Árabe Siria es considerablemente menor que en el caso de los hombres y los niños.

73. Ya sea de manera deliberada o no, las leyes y operaciones de lucha contra el terrorismo siguen poniendo en peligro los derechos de los grupos de mujeres y las actividades que realizan para promover la consolidación de la paz. Los mecanismos que permiten mantener un diálogo sostenido con las organizaciones de mujeres siguen siendo insuficientes y en muchos países ni siquiera existen. Las mujeres están muy poco representadas en los órganos decisorios y los organismos encargados de hacer

⁴⁸ Melissa Johnston y Jacqui True, “Misogyny and violent extremism: implications for preventing violent extremism”, Universidad de Monash y ONU-Mujeres, 2019. Se puede consultar en https://arts.monash.edu/__data/assets/pdf_file/0007/2003389/Policy-Brief_VE_and_VAW_V7t.pdf.

⁴⁹ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Gender dimensions of the response to returning foreign terrorist fighters: research perspectives”, febrero de 2019. Se puede consultar en http://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2019/02/Feb_2019_CTED_Trends_Report.pdf; y “CTED Analytical Brief: the repatriation of ISIL-associated women”, septiembre de 2019.

cumplir la ley dedicados a luchar contra el terrorismo. Urge aumentar la divulgación y el apoyo a las víctimas. A pesar de toda la atención y los recursos dedicados a estudiar a los grupos con amplios sistemas de esclavitud y violencia sexual, como el EIL y Boko Haram, muchas de sus víctimas no han recibido justicia ni un apoyo adecuado (S/2020/487).

F. El cambio climático y sus consecuencias para la paz y la seguridad

74. Los países, en sus esfuerzos por prevenir los distintos desafíos en materia de seguridad a los que se enfrentan actualmente y por responder ante ellos, no pueden perder de vista el riesgo existencial que supone el cambio climático a día de hoy. Los efectos del cambio climático y la degradación ambiental exacerbaban crisis ya de por sí complejas alrededor del mundo.

75. Cada vez hay más pruebas de que las normas de género y las estructuras de poder influyen en cómo los riesgos para la seguridad relacionados con el clima afectan a hombres y mujeres. No obstante, se debe realizar un esfuerzo más concertado para integrar y abordar los vínculos entre el género, el clima y la seguridad en la formulación de políticas y dar prioridad a la participación de la mujer en los mecanismos de respuesta y prevención. De los planes de acción nacionales que existen sobre las mujeres y la paz y la seguridad, apenas 17 hacen referencia al cambio climático, y en gran medida, el género está ausente en los debates de política sobre el cambio climático y la seguridad.

76. En un informe reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ONU-Mujeres, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el PNUD se dan pruebas convincentes de las diversas formas en que las normas de género y las estructuras de poder influyen en cómo hombres y mujeres de diferentes orígenes experimentan y gestionan los riesgos de seguridad relacionados con el clima⁵⁰.

77. Las mujeres quedan en la primera línea tanto del cambio climático como de la inseguridad y con nuevas responsabilidades económicas en entornos cada vez más degradados. Por ejemplo, en todo el Sahel, donde los efectos del aumento de las temperaturas y la imprevisibilidad de las lluvias en los medios de vida están contribuyendo a la violencia entre comunidades, las pautas migratorias están cambiando. En muchas comunidades, como las de Kordofán del Norte, en el Sudán, cada vez más hombres abandonan sus aldeas en busca de medios de vida alternativos a la agricultura y los pastores dejan atrás a las mujeres mientras buscan tierras de pastoreo en entornos cada vez más inseguros. En el norte de Nigeria, las normas de género y la dinámica de poder influyen en los jóvenes de ambos sexos que deciden unirse a los grupos armados de la oposición: a algunos hombres les motivan las oportunidades económicas, en un intento por escapar de los medios de vida fallidos, y algunas mujeres se han unido a los grupos armados para acceder a la educación y tener otras oportunidades de empoderamiento. En América Latina, los efectos del cambio climático, los conflictos y los problemas de seguridad y la desigualdad de género convergen en varios contextos, lo que agrava los riesgos relacionados con la seguridad alimentaria. En el corredor seco de América Central, el cambio climático y la migración han aumentado la carga que sobrellevan las mujeres, incluida la necesidad de recorrer mayores distancias para obtener agua.

⁵⁰ PNUMA, ONU-Mujeres, Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y PNUD, "Gender, climate & security: sustaining inclusive peace on the frontlines of climate change", 11 de junio de 2020. Se puede consultar en <https://gender-nr-peace.org/gender-climate-security/>.

78. A pesar de los problemas, las entidades de las Naciones Unidas han puesto en marcha una programación experimental que ha dado buenos resultados y demostrado que la adaptación al cambio climático y la gobernanza inclusiva de los recursos naturales son importantes puntos de partida para fortalecer el liderazgo de las mujeres en la prevención de conflictos y la solución de controversias. El Fondo para la Consolidación de la Paz está invirtiendo en la ampliación de tales enfoques, también en contextos transfronterizos. Las principales alianzas, como la del PNUMA, ONU-Mujeres, el PNUD y el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el mecanismo conjunto de seguridad climática del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, el PNUD y el PNUMA, proporcionan orientaciones para diseñar políticas, inversiones y programas en apoyo del liderazgo de las mujeres en la construcción de sociedades resilientes, inclusivas y pacíficas. Si bien se hace hincapié en el carácter central de la prevención de conflictos, conviene reconocer la importancia de destinar recursos, a través de fondos mancomunados y otros medios, a los grupos locales de mujeres que se encuentran en la primera línea del cambio climático, y apoyar el liderazgo de las mujeres para hacer frente a todas estas crisis que están relacionadas entre sí.

IV. Compromiso de actuar en el próximo decenio

A. Planificación de medidas y seguimiento de resultados a escala nacional y regional

79. En cuanto a las políticas, han seguido aumentando los compromisos nacionales y regionales en apoyo de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Dinamarca aprobó el primer plan de acción nacional en 2005 y en el mes de junio de 2020 el 43 % de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y los observadores habían aprobado uno propio. De los 85 Estados Miembros y territorios que cuentan con un plan de acción nacional, más de la mitad les han hecho modificaciones en dos o más ocasiones para ajustarse a los contextos y las prioridades cambiantes. Alrededor del 70 % de los Estados miembros de la Unión Europea y el 45 % de los Estados miembros de la Unión Africana tienen planes de acción nacionales. Los países con planes de acción nacionales orientados hacia el exterior, como el Canadá e Irlanda, reconocen cada vez más la importante necesidad de atender las prioridades internas relacionadas con la paz y la seguridad, incluida la condición de las poblaciones indígenas y de refugiados, desplazados, repatriados y minorías. Para ayudar a determinados grupos de mujeres, dentro y fuera de sus fronteras, a hacer frente a las distintas formas, a menudo estructurales e interseccionales, de exclusión, discriminación y desigualdad, convendría que los planes de acción nacionales incluyeran medidas y prioridades concretas relacionadas con las respuestas a la COVID-19.

80. En enero de 2020, México se convirtió en el segundo país, después de Suecia, en adoptar una política exterior feminista, y el Canadá y Francia también han anunciado políticas exteriores y/o de desarrollo feministas. Con una mayor coordinación entre los mecanismos de género y los que se centran en las relaciones exteriores, el sector de la seguridad y las finanzas, se podría enfocar la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad desde una perspectiva pangubernamental, integral y racionalizada. Se deben fortalecer las alianzas entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, y se acoge con beneplácito el compromiso de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) de dar mayor prominencia a la agenda.

81. En abril de 2019, 64 Estados Miembros, ocho entidades de las Naciones Unidas y tres organizaciones regionales contrajeron más de 400 compromisos específicos en apoyo de la plena aplicación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad con miras al 20º aniversario de la aprobación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad. A principios de 2020 se hizo un balance de mitad de período y en él, más de la mitad de los Estados Miembros, casi dos tercios de las entidades de las Naciones Unidas y un tercio de las organizaciones regionales que habían anunciado compromisos informaron de las medidas concretas que habían adoptado para cumplirlos. Además, actualmente hay 10 Estados Miembros que se han declarado defensores de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad de la iniciativa Acción para el Mantenimiento de la Paz. Se alienta a otros Estados Miembros a que se sumen a ellos y se insta a todos los interesados a que cumplan sus compromisos y subsanen las deficiencias de aplicación que siga habiendo.

82. El proceso de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos es un foro inestimable para promover la rendición de cuentas en cuestiones relacionadas con las mujeres y la paz y la seguridad. Sin embargo, tan importante mecanismo sigue desaprovechándose. Al analizar los dos últimos ciclos del examen periódico universal correspondiente a 11 países afectados por conflictos, se observó que de las 3.747 recomendaciones de los países, solo 189 podían considerarse pertinentes a la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Dicho esto, 713 se ocupaban de la igualdad de género y la protección de los derechos de la mujer. Una buena práctica en materia de sinergias es el notable aumento desde 2010 del número de informes de los Estados partes relativos a la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en los que se hace referencia al cumplimiento de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad y se informa al respecto. Es probable que dicha tendencia se haya acelerado con la aprobación de la recomendación general núm. 30 (2013) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos⁵¹.

83. Los Estados Miembros se están movilizando cada vez más en coaliciones mundiales para fortalecer la agenda. En mayo de 2020, la Red de Puntos Focales sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad convocó una sesión extraordinaria para examinar la forma de impulsar la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad en el contexto de la pandemia de COVID-19. El Líbano, por ejemplo, ha aprovechado su plan de acción nacional para promulgar un decreto por el que se establecen un fondo especial y servicios destinados a los supervivientes para hacer frente al aumento de los casos de violencia de género. Se alienta a más Estados Miembros y organizaciones regionales a que se sumen a la Red. Con ocasión del 20º aniversario de la resolución 1325 (2000), se pondrá en marcha un innovador pacto para las mujeres y la paz y la seguridad y la acción humanitaria en el marco del Foro Generación Igualdad⁵². El pacto congregará a los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y regionales, la sociedad civil, el sector privado y otros interesados con el objetivo de impulsar el cumplimiento de los compromisos y las responsabilidades de carácter financiero y político que se contemplan en la agenda. También será importante velar por que las seis coaliciones temáticas para la acción de Generación Igualdad integren en su labor el análisis de la paz, la seguridad y el enfoque humanitario.

⁵¹ Véase Agnieszka Fal-Dutra Santos y Kelly Yzique-Zea, “Strengthening synergies between CEDAW and women, peace and security resolutions”, informe de políticas (The Global Network of Women Peacebuilders, 2018). Se puede consultar en <https://gnwp.org/strengthening-synergies-between-cedaw-and-women-peace-and-security-resolutions/>.

⁵² Véase <https://forum.generationequality.org/es>.

B. Liderazgo, coordinación y rendición de cuentas en las Naciones Unidas

84. En informes anteriores se ha destacado la necesidad urgente de que haya liderazgo, rendición de cuentas y apoyo financiero para agilizar el cumplimiento de los compromisos existentes relacionados con las mujeres y la paz y la seguridad. Según una evaluación independiente de la aplicación de las recomendaciones surgidas de los tres exámenes sobre la paz y la seguridad realizados en 2015, todavía queda mucho por hacer, pese a todas las actividades y todos los acontecimientos de carácter positivo que se han observado. Para seguir solucionando las deficiencias en la aplicación, en los informes se propusieron diez compromisos basados en pruebas y con plazos concretos a los que las entidades de las Naciones Unidas dieron su visto bueno. Un año después, es evidente que todas ellas se han esforzado seriamente por fortalecer las políticas y los procesos específicos relacionados tanto con ellas mismas como con el género para avanzar en el cumplimiento de tales compromisos.

85. El logro de la paridad entre los géneros en el sistema de las Naciones Unidas y en las operaciones de mantenimiento de la paz es una prioridad clara en el cumplimiento de todas las disposiciones relativas a las mujeres y la paz y la seguridad, y no reemplaza a la integración de la perspectiva de género en la labor de las entidades. En la Secretaría, la paridad entre el personal directivo superior se ha logrado antes del plazo previsto. También se han hecho progresos significativos desde 2016 para cerrar la brecha de género entre el personal directivo superior de las misiones, tanto en el caso de las misiones políticas especiales como de las operaciones de mantenimiento de la paz. En 2017 las mujeres representaban el 21 % del personal directivo superior de las misiones y en agosto de 2020, esa proporción había aumentado al 41 %. El Secretario General sigue firme en su compromiso por alcanzar la paridad de género en toda la Organización y colabora con los Estados Miembros para que ese objetivo no solo se cumpla sino que se mantenga. En general, la representación de las mujeres en puestos de categoría superior (P-5 y superiores) en el sistema de las Naciones Unidas muestra una tendencia al alza y ha pasado del 29 % al 39 % entre 2007 y 2019. En cuanto a los coordinadores residentes, la paridad de género se mantuvo a nivel mundial y, por primera vez, se alcanzó también en los países afectados por conflictos.

86. Prosiguieron los esfuerzos por fortalecer la arquitectura de género en toda la Organización (véase [E/2020/50](#)). De las actuales misiones de mantenimiento de la paz, diez tienen dependencias de género y siete de ellas están ubicadas en la oficina del jefe de la misión, como se recomendó en el estudio mundial de 2015. Todos los puestos de asesores superiores de género y de oficiales de asuntos de género de las misiones se financiaron con cargo al presupuesto ordinario prorrateado en 2019. En contextos como los de la República Centroafricana y Malí, las misiones también recibieron apoyo de personal técnico extrapresupuestario para ayudar en la ejecución de tareas prioritarias específicas de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, conforme a los mandatos. Entre las misiones políticas especiales, había 27 asesores de género a finales de 2019, un máximo histórico. Cinco misiones contaban con asesores superiores de género (de categoría P-5 o superior) y nueve, con asesores de género de categoría P-4⁵³. Siete misiones no tenían asesores de género y tres de ellas

⁵³ Todas las misiones cuentan con asesores o coordinadores de cuestiones de género. Algunos asesores prestaron servicios en más de una misión (por ejemplo, los asesores de género de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana también prestaron servicios en la Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el Cuerno de África, y el asesor de género de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre también prestó servicios en la Oficina de la Asesora Especial del Secretario General sobre Chipre).

contaban con menos de diez funcionarios del Cuadro Orgánico⁵⁴. En las misiones políticas especiales, la mayoría de los puestos y las actividades relacionados con el género se financian con recursos extrapresupuestarios, por lo que la disponibilidad de expertos es temporal y depende de los fondos para los proyectos. Además, siete operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales tenían asesores de protección de las mujeres. Pocos coordinadores residentes en entornos de conflicto cuentan con expertos en cuestiones de género en sus oficinas, lo que resulta especialmente problemático si ONU-Mujeres no tiene presencia en el país. En los entornos de transición, como es el caso del Sudán, es esencial contar con especialistas en la materia para vincular la igualdad de género y los compromisos relacionados con las mujeres y la paz y la seguridad a la labor de las entidades que trabajan sobre el terreno y darles prioridad.

87. En los contextos humanitarios, se envía a asesores superiores de género y protección a corto plazo (capacidad de reserva en cuestiones de género y de protección) para ayudar a paliar la brecha en la capacidad de género. En 2019, se recurrió a los asesores superiores interinstitucionales de género en 21 países donde había una crisis humanitaria. Se trata de una solución provisional, pues sigue siendo necesario invertir a más largo plazo en expertos sobre cuestiones de género que ayuden a salvar la brecha humanitaria, de paz y de desarrollo, a fin de cumplir la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad con eficacia.

88. Las Naciones Unidas y su personal directivo superior siguen plenamente dispuestos a fortalecer la rendición de cuentas entre las entidades del sistema por la aplicación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad. En su informe anterior, el Secretario General se comprometió a actualizar los pactos, los mandatos y las directrices del personal directivo superior para que reflejaran el cumplimiento de los compromisos relativos a la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad y la incorporación de la perspectiva de género. Actualmente se espera que todos los directivos superiores de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, mediante sus pactos, promuevan y supervisen la aplicación de las resoluciones relativas a las mujeres y la paz y la seguridad e integren una perspectiva de género en todas las actividades. En el mandato de los Enviados Especiales se incluye ahora una disposición similar.

89. El Secretario General también se comprometió a incluir las cuestiones de la igualdad de género y las mujeres y la paz y la seguridad en los instrumentos de planificación estratégica de las Naciones Unidas y a reforzar la rendición de cuentas fortaleciendo los marcos de supervisión. En una encuesta realizada entre las entidades de las Naciones Unidas, se observó que muchas de ellas han integrado las consideraciones relativas a la igualdad de género en sus marcos de planificación estratégica como tema transversal, pero solo unas pocas informaron de que tenían la igualdad de género o las cuestiones relacionadas con las mujeres y la paz y la seguridad como objetivos en sí mismos. Se han hecho progresos en lo que respecta a los indicadores específicos de género, que se utilizan cada vez más para mejorar la rendición de cuentas. Por ejemplo, en 2019, diez misiones de mantenimiento de la paz informaron por primera vez sobre un conjunto de 15 indicadores específicos

⁵⁴ La Oficina del Enviado Especial del Secretario General para Burundi, la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Líbano/Oficina del Enviado Especial del Secretario General para la aplicación de la resolución [1559 \(2004\)](#) del Consejo de Seguridad, la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz de Oriente Medio, la Misión de las Naciones Unidas en Apoyo del Acuerdo sobre Al-Hudayda, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central, la Oficina de la Enviada Especial del Secretario General sobre Myanmar y la Representante de las Naciones Unidas en los Debates Internacionales de Ginebra. Los tres últimos tienen menos de 10 funcionarios del Cuadro Orgánico.

relacionados con las mujeres y la paz y la seguridad. Además, cuatro misiones de mantenimiento de la paz incluyeron indicadores sobre las mujeres y la paz y la seguridad específicos a cada una de ellas en sus nuevos marcos generales del sistema de rendición de cuentas sobre el desempeño. El Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz está actualizando sus indicadores sobre las mujeres y la paz y la seguridad. El Programa de Acreditación de Género de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) recoge medidas concretas que reflejan el compromiso del ACNUDH con la igualdad, la diversidad y la inclusión de los géneros, y la Política sobre Edad, Género y Diversidad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que se ha actualizado, define las responsabilidades específicas del personal directivo superior y los funcionarios. Se necesita una labor continua de evaluación para transformar los sistemas de las Naciones Unidas, de forma que sean más sensibles a las cuestiones de género. Un ejemplo de ello son las próximas recomendaciones de la evaluación humanitaria interinstitucional de 2020 sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en las crisis humanitarias.

90. En respuesta al llamamiento del Secretario General para reforzar la participación de la sociedad civil y las comunidades locales en general, un grupo de trabajo de las Naciones Unidas y la sociedad civil elaboró unas directrices para todo el sistema en apoyo de las estrategias de implicación comunitaria, tanto a nivel nacional como local, en la consolidación y el sostenimiento de la paz⁵⁵. Las directrices incluyen recomendaciones específicas para impulsar la participación significativa de los diversos interesados de la sociedad civil que representan a las mujeres en todos los aspectos de la consolidación de la paz, tales como la negociación y la aplicación de los acuerdos y procesos de paz y un acceso más amplio a modelos de financiación flexibles y a largo plazo. Las directrices también incluyen recomendaciones para velar por la seguridad y la protección de las partes interesadas de la sociedad civil en entornos restringidos y para promover y proteger el espacio cívico. Las Naciones Unidas utilizarán esas directrices para que todas las interacciones con las organizaciones de la sociedad civil que defienden a la mujer sean significativas y eficaces, por ejemplo, tratando de hacer partícipes a las promotoras locales de la paz en la búsqueda de respuestas a la COVID-19 centradas en las personas.

C. Financiación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad

91. Aunque han aumentado los fondos para aplicar la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, sobre todo en los últimos cinco años, la insuficiencia e imprevisibilidad de la financiación sigue siendo un obstáculo importante. Por lo general, los compromisos no están vinculados a los presupuestos, la planificación no se basa en un análisis de género y las recomendaciones de las dirigentes y las organizaciones no se tienen en cuenta o se dejan de lado en las decisiones finales. Se necesitan medidas más audaces y de mayor calado para hacer realidad la concepción feminista de la paz, basada en la paz positiva y la seguridad humana, que sus promotoras establecieron al definir los elementos básicos de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad hace 20 años.

92. Las repercusiones de la COVID-19 en los contextos humanitarios y afectados por conflictos pueden ser devastadoras, ya que exacerban las privaciones, la desigualdad y la feminización de la pobreza. La forma en la que la comunidad internacional cumpla sus compromisos en materia de igualdad de género definirá la

⁵⁵ Véase http://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/un_community-engagement_guidelines.august_2020.pdf.

capacidad de los países de reconstruir sus economías y sociedades y de prevenir la escalada de la violencia. Preocupa la ausencia y exclusión de las mujeres en muchos de los espacios y procesos desde los que se están preparando planes de envergadura, paquetes fiscales y respuestas. Un informe reciente concluyó que, en una muestra de 30 países, el 25 % no había asumido compromisos de financiación o de políticas para hacer frente a la violencia de género, la salud sexual y reproductiva o la asistencia económica a las mujeres en la respuesta a la COVID-19⁵⁶.

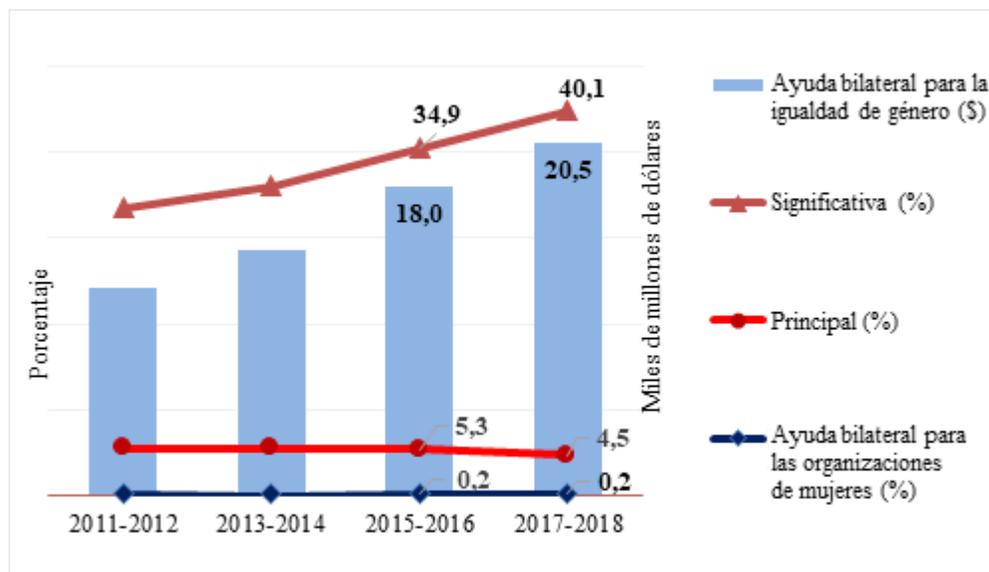
93. Un cambio duradero y transformador también exige reexaminar la economía política mundial. Las estructuras económicas y las dinámicas de poder existentes son insostenibles, ya que siguen agotando los recursos naturales e impiden que la paz se afiance. La crisis de la COVID-19 ha puesto bajo la lupa las desigualdades sistémicas y los patrones de gasto sesgados. En particular, existe una marcada diferencia entre las crecientes tasas de gasto militar y las tensiones que se observan en los sistemas de protección social. En 2019, el gasto militar mundial alcanzó los 1,9 billones de dólares, tras el mayor incremento anual en una década⁵⁷. Por su parte, los sistemas de protección social actuales han fracasado: las desigualdades en la educación se han hecho más evidentes al intentar adaptar los modos de enseñanza durante la pandemia; los refugios no han podido responder al aumento de la demanda durante los períodos de confinamiento; el suministro de equipo médico y mascarillas, incluso en los países más prósperos, se ha quedado corto; y el aumento de las restricciones a la atención sanitaria necesaria ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas.

94. El total de la ayuda bilateral comprometida en apoyo de la igualdad de género en los países frágiles y afectados por conflictos siguió aumentando y alcanzó los 20.500 millones de dólares anuales en 2017-2018 (véase la figura 5). No obstante, la proporción de la ayuda destinada a los programas o proyectos cuyo objetivo principal es mejorar la igualdad entre los géneros y los derechos de la mujer ha disminuido al 4,5 %. Además, la ayuda bilateral a las organizaciones de mujeres en los países frágiles o afectados por conflictos se ha estancado en el 0,2 % del total de la ayuda bilateral (una media de 96 millones de dólares por año). En el año en el que se conmemoran distintos hitos históricos para la igualdad de género y la paz, se debe dar prioridad a la acción concertada para invertir tales tendencias, aumentar y diversificar el grupo de donantes que apoyan las iniciativas de igualdad de género y velar por que las mujeres dirigentes y las organizaciones que trabajan por la paz en contextos frágiles tengan acceso a una financiación sostenible.

⁵⁶ CARE International, “Where are the women? The conspicuous absence of women in COVID-19 response teams and plans, and why we need them?”. Se puede consultar en https://insights.careinternational.org.uk/media/k2/attachments/CARE_COVID-19-womens-leadership-report_June-2020.pdf.

⁵⁷ Véase <http://www.sipri.org/media/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-says-sipri-reaching-1917-billion>.

Figura 5
Ayuda bilateral destinada a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en situaciones frágiles o afectadas por conflictos, 2010–2018, promedio por año



Fuente: OCDE, proyectos de ayuda destinados a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores. Se puede consultar en <http://stats.oecd.org>.

Nota: los datos representan el promedio por año.

95. La escasez de financiación siguió siendo un problema para aplicar plenamente los planes de acción nacionales. Pocos de ellos disponían de un presupuesto o una financiación centralizada para fines específicos. En junio de 2020, solo 20 planes de acción nacionales (un 24 %) tenían un presupuesto asignado cuando se aprobaron. En los casos en que la financiación del plan está descentralizada entre distintos ministerios, departamentos y organismos gubernamentales, no suele haber información suficiente para dar seguimiento a las asignaciones de fondos y los gastos y evaluar adecuadamente el total dedicado a la ejecución en general. El Canadá, Islandia, Noruega y Suecia figuran entre los países que han adoptado medidas para hacer un seguimiento más exhaustivo de los gastos relacionados con los planes de acción nacionales. Se insta a los Estados Miembros a que destinen fondos específicos a sus planes de acción nacionales mediante presupuestos centralizados y sectoriales y a que hagan un seguimiento anual de los gastos efectuados para aplicar el plan.

96. El seguimiento y la asignación de recursos financieros siguen siendo aspectos que también deben mejorarse en las Naciones Unidas. En diciembre de 2019, el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre Financiación para la Igualdad de Género concluyó que la Organización seguía destinando pocos fondos a este ámbito y sugirió que se pusiera en marcha un sistema automatizado de marcadores de igualdad de género a nivel de las entidades y los equipos en los países. Cada vez más entidades adoptan objetivos de financiación y ponen en marcha sistemas de seguimiento de las asignaciones destinadas a la igualdad de género. En 2020, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz institucionalizó un marcador de género revisado para integrar de manera más coherente las consideraciones relacionadas con las mujeres y la paz y la seguridad en todas las etapas de la formulación y planificación de los proyectos extrapresupuestarios. Además, el Departamento se ha comprometido

a destinar, como mínimo, el 17 % del presupuesto anual del llamamiento plurianual a iniciativas y programas que reconozcan la función crucial de la mujer en la prevención de los conflictos y el sostenimiento de la paz y ayuden a promoverla. Entre las entidades que establecieron sistemas de seguimiento de las asignaciones se observaron algunas tendencias positivas. Por ejemplo, el PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) asignaron más de la mitad de la financiación programática en todo el mundo a cuestiones que guardaban alguna relación con la igualdad de género. Entre los equipos de las Naciones Unidas en los países, solamente unos pocos han alcanzado el objetivo de asignar niveles programáticos mínimos a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y mejorar la integración de la perspectiva de género en todas las esferas de gastos. Se espera que las entidades de las Naciones Unidas procuren poner en práctica el plan de aplicación de las recomendaciones dimanantes del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre Financiación para la Igualdad de Género mediante medidas específicas para cada entidad.

97. En el año 2020 también se cumple el décimo aniversario del establecimiento de ONU-Mujeres. A lo largo de sus diez primeros años de actividad, las solicitudes recibidas por esta nueva entidad de las Naciones Unidas para prestar apoyo a la programación y coordinación humanitarias y para la paz y la seguridad en todo el mundo han aumentado considerablemente. En 2019, el gasto total de ONU-Mujeres en programación para la paz y la seguridad e intervenciones humanitarias fue de 110,53 millones de dólares, un incremento con respecto a los 89,44 millones de dólares de 2018, con lo que el alcance de la programación pasó de 55 a 65 países y territorios.

98. El Fondo para la Consolidación de la Paz ha demostrado que la inclusión y participación sistemáticas de las mujeres y los jóvenes, así como el análisis de género, son esenciales para consolidar la paz con eficacia. En 2019, el Fondo aprobó inversiones por valor de 191 millones de dólares en 34 países. Alrededor del 40 % de todas las inversiones del Fondo se destinaron a apoyar la consolidación de la paz aplicando una perspectiva de género y de ellas, el 14 % se dedicó a promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como objetivo principal, lo que supone un aumento con respecto al 12 % de 2018. La experiencia adquirida por el Fondo para la Consolidación de la Paz en el fomento de la programación con perspectiva de género podría aprovecharse en otros fondos mancomunados, como el Fondo de las Naciones Unidas de Respuesta a la COVID-19 y Recuperación. Como respuesta al informe del Secretario General de 2019 sobre las mujeres y la paz y la seguridad, la Iniciativa de Promoción de las Cuestiones de Género y la Juventud que el Fondo puso en marcha en 2020 fijó dos prioridades en la materia en su enfoque temático: a) la participación y el papel director de la mujer en los procesos de paz, la consolidación de la paz y el liderazgo; y b) la protección de las defensoras de los derechos humanos y las promotoras de la paz para resolver una deficiencia de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad.

99. Los avances realizados en otras iniciativas de múltiples donantes son bienvenidos. En Myanmar, el Fondo Conjunto para la Paz ha destinado el 15 % de su presupuesto a la igualdad de género y ha abierto una ventanilla independiente para las mujeres y la paz y la seguridad. En Colombia, el fondo fiduciario de múltiples asociados aumentó su presupuesto para fines específicos del 15 % original al 30 % en 2019.

100. En su informe anterior sobre las mujeres y la paz y la seguridad, el Secretario General destacó la importancia de proporcionar financiación directa, específica y flexible a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y exhortó a los Estados Miembros a que ayudaran al Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria a alcanzar su objetivo de conseguir 40 millones de dólares para finales de 2020. El Fondo no solo ha superado su objetivo, sino que gracias a todo el apoyo recibido, ha podido cuadruplicar el número de organizaciones comunitarias de la sociedad civil

receptoras de financiación. Hasta la fecha, ha proporcionado fondos a más de 200 organizaciones en países afectados por conflictos y entornos humanitarios.

101. La pandemia mundial de COVID-19 ha traído consigo nuevas y graves amenazas para la importante labor y la propia existencia de las organizaciones locales de la sociedad civil que se encuentran en primera línea de las crisis. En una encuesta realizada por el Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria, el 30 % de sus asociados locales pertenecientes a la sociedad civil dijeron que la pandemia y sus repercusiones los habían puesto en peligro. Cabe destacar que muchas de las organizaciones locales de mujeres dicen tener una posición privilegiada para llevar a cabo actividades de prevención y respuesta relacionadas con la pandemia. Sin embargo, sus contribuciones a menudo no se reconocen ni se financian. Por esa razón, el Fondo creó una nueva ventanilla de respuesta de emergencia para la COVID-19 con la que apoyar los proyectos de las organizaciones de mujeres que se encuentran en primera línea de la pandemia y proporcionar financiación institucional a las organizaciones que trabajan en cuestiones relacionadas con las mujeres y la paz y la seguridad para que puedan afrontar la crisis. En el marco de la convocatoria que se abrió en 25 países, se recibieron cerca de 5.000 propuestas de organizaciones locales de la sociedad civil. El Secretario General, en su informe sobre las repercusiones socioeconómicas de la COVID-19, recomendó que se ampliara y capitalizara el Fondo para reforzar el apoyo a las organizaciones de mujeres en el contexto de la pandemia, e instó a los Estados Miembros a que siguieran su ejemplo.

102. Tal como se pidió en 2019, el Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria puso en marcha una nueva ventanilla de respuesta rápida sobre la participación de las mujeres en los procesos de paz y la aplicación de los acuerdos de paz. La ventanilla contribuirá directamente a aumentar la participación de las mujeres en los procesos de paz, entre otras cosas mediante la financiación de viajes, visados, cuidado infantil y apoyo logístico y técnico.

D. Seguimiento de los progresos y vigilancia de los resultados

103. El actual marco de vigilancia y rendición de cuentas, establecido por los indicadores para medir los progresos en la aplicación de la resolución [1325 \(2000\)](#) ([S/2010/498](#), anexo), ha facilitado la planificación y la programación basadas en pruebas en todo el sistema de las Naciones Unidas, promoviendo la aplicación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Han pasado ya diez años, por lo que debe actualizarse. En el actual contexto de paz y seguridad, la pertinencia de cuestiones, tales como la crisis climática, las pandemias, el extremismo misógino, el creciente poder de las empresas privadas y el papel de las nuevas tecnologías es evidente. Desde 2010 el Consejo de Seguridad ha aprobado otras seis resoluciones, por lo que el marco de vigilancia debe garantizar la coherencia con los marcos de políticas que no existían antes, entre ellos la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, las resoluciones sobre el sostenimiento de la paz, la agenda sobre la juventud, la paz y la seguridad, la agenda para el desarme, el Tratado sobre el Comercio de Armas, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016. También es importante en el contexto de la revisión del plan de acción de siete puntos para la consolidación de la paz con perspectiva de género dirigida por el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y ONU-Mujeres ([A/65/354-S/2010/466](#)). Se ha creado un equipo de tareas específico que depende del Comité Permanente sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad para promover la armonización y fortalecer el marco de vigilancia existente.

V. Labor del Consejo de Seguridad

104. En los cinco primeros años después de que se aprobara la resolución 1325 (2000), solo el 15 % de las resoluciones del Consejo de Seguridad incluyeron referencias explícitas a cuestiones relacionadas con las mujeres y la paz y la seguridad. Entre 2017 y 2019, la proporción había aumentado a aproximadamente el 70 %.

105. El Consejo también ha hecho otro tipo de cambios. Desde diciembre de 2016, ha invitado a más de 50 mujeres de la sociedad civil para que lo informaran durante las reuniones oficiales sobre las situaciones de determinados países. En general, el porcentaje de mujeres que se dirigen al Consejo, además de las representantes de la sociedad civil, ha ido aumentando de forma constante, gracias también a que más mujeres forman parte del personal directivo superior de las Naciones Unidas. En 2019, el 38,8 % de los 387 oradores invitados a informar al Consejo con arreglo al artículo 39 fueron mujeres, con lo que se batieron los récords anteriores de 2018 (el 30 %) y 2017 (el 24 %) ⁵⁸. El personal directivo superior de las Naciones Unidas facilita información y análisis más detallados sobre las situaciones de las que se ocupa el Consejo por conducto del Grupo Oficioso de Expertos sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad, que ha celebrado un promedio de ocho reuniones al año desde que comenzó a reunirse en 2016 ⁵⁹.

106. No obstante, aparte de estos acontecimientos positivos, también se han dado otros más dispares. Las negociaciones sobre las dos resoluciones relativas a las mujeres y la paz y la seguridad aprobadas en 2019 fueron difíciles. En 2019, los miembros del Consejo de Seguridad celebraron cuatro reuniones sobre las mujeres y la paz y la seguridad con arreglo a la fórmula Arria, un número sin precedentes. Sin embargo, el porcentaje de decisiones del Consejo de Seguridad con referencias a cuestiones relacionadas con las mujeres y la paz y la seguridad fue menor que en los dos años anteriores ⁶⁰. También hubo un récord de informantes de la sociedad civil en 2019, pero el número se desplomó en la primera mitad de 2020 después de que la pandemia de COVID-19 obligara al Consejo a suspender las reuniones ordinarias. El asesoramiento que brindaron, aunque a menudo se acogió con agrado y fue objeto de elogios, rara vez estuvo acompañado de la adopción de medidas enérgicas ⁶¹. En cuanto a las sanciones, el Consejo ha solicitado en múltiples ocasiones que los grupos de expertos y los equipos de vigilancia dispongan de recursos suficientes y de especialistas en igualdad de género y en violencia sexual y por razón de género; las Naciones Unidas seguirán trabajando con los Estados Miembros para velar por que así lo hagan.

107. En el informe anterior del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad se recogían varias recomendaciones dirigidas a los miembros del Consejo, entre ellas la de asegurarse de que los mandatos de las misiones incluyeran

⁵⁸ Véase “Highlights of Security Council Practice 2019”. Se puede consultar en <http://www.un.org/securitycouncil/content/highlights-2019>. La División de Asuntos del Consejo de Seguridad publica este resumen anualmente.

⁵⁹ En 2019, el Grupo Oficioso de Expertos estuvo copresidido por Alemania y el Perú, en colaboración con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Celebró dos reuniones sobre Sudán del Sur y una sobre la situación en el Afganistán, la República Democrática del Congo, Libia, Myanmar, el Sudán y el Yemen.

⁶⁰ En 2019, el 67 % de las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad incluían disposiciones sobre las mujeres y la paz y la seguridad, lo que supone una ligera disminución con respecto al 72 % de 2018. El porcentaje de declaraciones de la Presidencia en las que se hizo referencia a las mujeres y la paz y la seguridad se redujo drásticamente al 40 %, frente al 85 % de 2018.

⁶¹ Véase el análisis del Grupo de Trabajo de las ONG sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad en www.womenpeacesecurity.org/resource/mapping-women-peace-and-security-in-the-un-security-council-2019/ y www.womenpeacesecurity.org/support-civil-society-security-council/.

disposiciones concretas que exigieran la participación significativa de las mujeres en los mecanismos de seguimiento encargados de aplicar y supervisar los acuerdos de paz. En varias de las resoluciones aprobadas en 2019 había buenos ejemplos de ello. El Consejo acogió con beneplácito el compromiso de establecer una cuota del 35 % para las mujeres en los órganos de ejecución del Acuerdo Revitalizado para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur. También exhortó a todas las partes de Malí a que respetaran la cuota del 30 % en los mecanismos establecidos en virtud del acuerdo de paz, e instó a las partes malienses a que organizaran un taller de alto nivel para buscar la forma de conseguirlo y acordar los plazos correspondientes⁶².

108. En el informe anterior se recomendó a los miembros del Consejo que exigieran más información sobre las cuestiones relativas a las mujeres y la paz y la seguridad. Dicha recomendación se siguió a la hora de renovar los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo, el Líbano, Malí y Sudán del Sur⁶³. No obstante, un análisis independiente del Grupo de Trabajo de las ONG sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad muestra que en la mayoría de los informes sigue sin hacerse un análisis sólido de tales asuntos⁶⁴. Muchos miembros del Consejo plantearon de manera más sistemática en sus declaraciones distintas cuestiones pertinentes a las mujeres y la paz y la seguridad. Insistieron en que en las reuniones que celebrara el Enviado Especial del Secretario General para el Yemen debía respetarse, como mínimo, una cuota del 30 % para la representación de las mujeres, y destacaron la importancia de aplicar esa misma cuota para las mujeres en las próximas elecciones en Somalia.

109. Sigue siendo indispensable que se reconozcan periódicamente la legitimidad y el valor de los defensores de los derechos humanos, los promotores de la paz y la sociedad civil, y que se condene cualquier ataque contra ellos. En caso de acoso o amenaza por colaborar con las Naciones Unidas, incluido el Consejo de Seguridad, la respuesta de los miembros del Consejo o de los organismos de la Organización debe prepararse en consulta con el defensor en cuestión y las organizaciones de la sociedad civil que lo apoyan. Deben protegerse los espacios y los medios independientes específicamente dedicados a fomentar la participación de la sociedad civil, y se alienta a los miembros del Consejo a que sigan colaborando con el Grupo de Trabajo de las ONG sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad a ese respecto.

VI. Conclusiones y recomendaciones

110. El presente informe no solo describe los progresos y las continuas dificultades del año pasado, sino que también ofrece una retrospectiva de los dos decenios que se lleva aplicando la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad. En estos 20 años, no nos hemos limitado a hacer declaraciones y resoluciones, sino que hemos cambiado de manera importante la forma en que las Naciones Unidas trabajan a favor de la paz y la seguridad internacionales, en los recursos que invertimos y en los conocimientos especializados que utilizamos. Se han ido haciendo grandes avances. Así, el movimiento de las mujeres y sus aliados en los gobiernos y las instituciones internacionales han cambiado leyes discriminatorias, han alcanzado hitos en la

⁶² Resoluciones del Consejo de Seguridad 2514 (2020), párr. 31, 2480 (2019), párrs. 4 y 5, y 2531 (2020), párr. 4.

⁶³ En 2019, el 90 % (35 de 39) de los informes del Departamento de Operaciones de Paz y el 96 % (23 de 24) de los informes del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz contenían referencias a las mujeres y la paz y la seguridad o información sobre las violaciones contra las mujeres y las niñas.

⁶⁴ Véase <http://www.womenpeacesecurity.org/roadmap-2020/>.

representación política y la jurisprudencia internacional y han marcado la diferencia en un proceso de paz. Sin embargo, se ha avanzado con demasiada lentitud y con una perspectiva demasiado limitada, ha habido retrocesos y los progresos realizados se han revertido fácilmente.

111. La pandemia de COVID-19 es una llamada de atención a una comunidad internacional que ya ha sido puesta en duda por el creciente nacionalismo y los ataques al multilateralismo y a las normas mundiales. Nos enfrentamos a la necesidad urgente de construir sociedades más equitativas e inclusivas. O bien perdemos los avances conseguidos en relación con los derechos de la mujer, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la seguridad internacional, que tanto han costado, o bien salimos de la pandemia con mayor igualdad y resiliencia y con rumbo hacia una paz duradera e inclusiva. Veinte años después de que los movimientos feministas transnacionales impulsaran con éxito la resolución 1325 (2000), ha llegado el momento de hacer realidad su visión transformadora y construir una paz justa y sostenible para todos basada en estructuras de poder inclusivas que sustenten nuestras economías, nuestros sistemas políticos y los procesos de paz.

112. Creo firmemente que el sistema multilateral está a la altura de este desafío. En 2019, en preparación para este aniversario, publiqué una serie de directrices para los organismos y departamentos de las Naciones Unidas, así como distintas recomendaciones para los Estados Miembros y el Consejo de Seguridad (S/2019/800, párrs. 34 a 38). Todas ellas siguen siendo tan pertinentes hoy como lo eran hace un año. Mi Comité Ejecutivo hará un seguimiento anual de su aplicación. También espero que la comunidad internacional haga cambios más profundos en la forma en que llevamos a cabo nuestra labor relacionada con la paz y la seguridad internacionales. Dado que la Agenda 2030 ha proporcionado al mundo un modelo para la paz, la seguridad y el desarrollo sostenibles, unamos nuestras fuerzas en torno a un concepto inclusivo y con igualdad de género para la consolidación de la paz y la formulación de políticas.

113. En la próxima década:

a) **Impulemos un cambio radical para que las mujeres tengan una participación significativa en las actividades de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz, velando por que participen plenamente como asociadas en pie de igualdad en la paz y desde las primeras etapas de todos y cada uno de los procesos políticos y de paz respaldados por las Naciones Unidas.** Como se expone en mi iniciativa Acción para el Mantenimiento de la Paz, la participación plena, equitativa y significativa de la mujer es una prioridad política no negociable para las Naciones Unidas. En mi informe sobre las mujeres y la paz y la seguridad de 2019, ya pedí que se celebraran reuniones estratégicas de alto nivel adaptadas a cada contexto con el fin de diseñar y facilitar procesos de paz inclusivos al comienzo de cada proceso de mediación y todos los años en el caso de los procesos en curso. Para ello hará falta invertir de modo considerable en nuevas formas para la participación de la mujer, por ejemplo, mediante el uso de tecnologías digitales, la ampliación de nuestras alianzas con diversas redes de mujeres y el fortalecimiento y la modernización de la recogida de datos para hacer pública la información relacionada con la participación de la mujer en los procesos de paz en tiempo real. Espero que todas estas iniciativas den resultados tangibles en los próximos cinco a diez años;

b) **Hagamos de la defensa incondicional de los derechos de la mujer el marcador más visible e identificable de la labor de las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad.** He solicitado a todos los altos funcionarios que promuevan mi llamamiento a la acción en materia de derechos humanos y se aseguren de que en los mensajes y las declaraciones de carácter público, así como en las demás formas de interacción con todas las partes interesadas, se refuerce la importancia de hacer

efectivos todos los derechos humanos de las mujeres, así como la legitimidad y el valor de la labor que realizan las defensoras de los derechos humanos y las promotoras de la paz. Además, he pedido a las misiones políticas y de mantenimiento de la paz que utilicen sus informes periódicos para alertar sobre cualquier indicio de rechazo o represalia y aumentar la vigilancia y notificación de las amenazas y la violencia contra los activistas, incluidas las defensoras de los derechos humanos. Reitero que espero algo más que referencias generales a los riesgos continuos; se necesitan datos y análisis específicos sobre a quién se pide que haga qué, y la respuesta del Gobierno y los agentes internacionales. Nuestro compromiso con los derechos de las mujeres, basado en un análisis de los conflictos con perspectiva de género en cada contexto, debe integrarse en toda nuestra labor de promoción política, nuestras alianzas y nuestra planificación estratégica a nivel mundial, regional y nacional;

c) **Invirtamos la tendencia al alza del gasto militar mundial para fomentar una mayor inversión en la infraestructura y los servicios sociales que respaldan la seguridad humana.** He pedido a los Estados Miembros que ratifiquen el Tratado sobre el Comercio de Armas controlando la disponibilidad de armamento; que promuevan la participación de la mujer en todos los procesos y foros de control de armas y desarme; y que reduzcan el excesivo gasto militar. El contexto actual exige renovar los esfuerzos para frenar el gasto militar, que ha sido uno de los principales objetivos estratégicos del movimiento de las mujeres por la paz. Exhorto a los agentes que trabajan en pro de las mujeres y la paz y la seguridad y el desarme a que unan sus fuerzas para examinar el gasto y reducirlo por debajo de su nivel actual, por ejemplo, realizando análisis basados en pruebas, formulando recomendaciones de política y llevando a cabo actividades de divulgación que vinculen el ahorro en gasto militar a la inversión en el desarrollo económico y social;

d) **Impulemos el apoyo de la comunidad de donantes al cumplimiento universal del objetivo de asignar un mínimo del 15 % de la asistencia oficial para el desarrollo a los países afectados por conflictos para que fomenten la igualdad de género, y el 85 % restante a la integración de las consideraciones de género, incluida la multiplicación por cinco de la asistencia directa a las organizaciones de mujeres, que actualmente es del 0,2 %.** Para ello no solo se debe procurar incrementar las asignaciones, sino también asignar recursos en apoyo de las mujeres y la paz y la seguridad y darles seguimiento, fijándonos en el buen ejemplo de algunos donantes y entidades de las Naciones Unidas, como el Fondo para la Consolidación de la Paz. Espero que todas las entidades pertinentes de la Organización y los equipos en los países cumplan las recomendaciones del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre Financiación para la Igualdad de Género, consistentes en establecer puntos de referencia para alcanzar el objetivo de asignar, como mínimo, el 15 % de los presupuestos programáticos a la igualdad de género y mejorar la integración de la perspectiva de género en todas las esferas de gastos, como se indica en mi informe de 2019. Mi Comité Ejecutivo participará en el análisis del cumplimiento de esta directiva y le dará seguimiento anualmente;

e) **Llevemos a cabo una revolución de los datos de género relacionados con las mujeres y la paz y la seguridad que llegue al público en general, se centre en suplir los datos que faltan y refuerce nuestro conocimiento de los problemas actuales más apremiantes, aprovechando para ello mi estrategia de datos.** En los dos últimos decenios que se lleva aplicando esta agenda, nuestros informes anuales al Consejo de Seguridad han presentado detalles sobre los tribunales internacionales y las mesas de negociación de la paz, los porcentajes de mujeres en la política y el sector de la seguridad, las atrocidades documentadas contra las mujeres y las niñas, las complejidades de los planes de acción nacionales y los marcadores de la profesionalización y la elaboración de normas en nuestras instituciones internacionales. Si bien cada vez sabemos más sobre tales temas, aún existen

importantes lagunas. Es evidente que tenemos que ampliar nuestras alianzas en materia de producción y utilización de datos e invertir mucho más para que los conocimientos sean útiles tanto para los encargados de la formulación de políticas como para el público en general, además de pertinentes para el contexto actual de la paz y la seguridad y las nuevas dificultades y tendencias.

114. Ahora más que nunca debemos aprovechar los progresos incrementales conseguidos en relación con la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, pasar de la aplicación incremental a la aplicación total y esforzarnos al máximo para encarar los problemas que aún existen con vigor y rotundidad.
