



11

LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

+ "Es igualmente importante que el Consejo de Seguridad, como máximo órgano de las Naciones Unidas responsable de los asuntos relativos a la paz y la seguridad, lidere con el ejemplo y aplique íntegramente la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad."

EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

+ Resolución 1325

Expresa su disposición a velar por que en las misiones del Consejo de Seguridad se tengan en cuenta las consideraciones de género y los derechos de la mujer, incluso celebrando consultas con los grupos locales e internacionales de mujeres

2000

2009

+ Resolución 1888

Expresa su intención de asegurar que las resoluciones en que se establezcan o prorroguen mandatos de mantenimiento de la paz contengan disposiciones, según corresponda, sobre la prevención de la violencia sexual y la respuesta que deba darse a esa violencia, que impongan además la obligación de presentar al Consejo informes al respecto

+ Resolución 2122

Expresa su intención de prestar mayor atención a las cuestiones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad en todas las esferas temáticas pertinentes de que se ocupa, en particular la protección de los civiles en los conflictos armados, la consolidación de la paz después de los conflictos, la promoción y el fortalecimiento del estado de derecho [...], la paz y la seguridad en África, las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas, y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

2013



+ Resolución 2106

Reitera su exigencia de que todas las partes en conflictos armados pongan fin completamente y con efecto inmediato a todos los actos de violencia sexual, y su llamamiento a que esas partes asuman y cumplan compromisos concretos y con plazos determinados para combatir la violencia sexual

El Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1325 un año después de sus resoluciones temáticas sobre la protección de las y los civiles, y sobre los niños y niñas y los conflictos armados. Estas decisiones llegaron en un momento de reflexión interna en el seno de las Naciones Unidas, tras un decenio de fracasos en el ámbito del mantenimiento de la paz en Rwanda, Somalia y la ex Yugoslavia. En Rwanda y Bosnia, muchos ataques iban específicamente dirigidos contra las mujeres, incluso a través de una violencia sexual sistemática. Las resoluciones temáticas también se produjeron tras una movilización mundial de los grupos de mujeres, incluido el Sur Global, con la finalidad de llamar la atención sobre el sesgo de género de los conflictos, por ejemplo en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, así como a través de la Declaración de Windhoek, en 2000.

En aquella época existían ciertas dudas y no poca resistencia —como se refleja en el proyecto de relatos orales llevado a cabo para apoyar el Estudio Mundial— por parte de algunos miembros del Consejo a aceptar la importancia del papel de las mujeres en la paz y la seguridad¹. En última instancia, dos factores fundamentales condujeron a la adopción de la resolución 1325. En primer lugar, el gran esfuerzo, la determinación y la convicción personal de varios miembros del Consejo, en particular los representantes permanentes de una serie de miembros electos: Bangladesh, Namibia, el Canadá, Jamaica y Malí; y, en segundo lugar, la influencia de las ONG de mujeres que promovieron la Plataforma de Acción de Beijing en el contexto de una evaluación del enfoque general de las Naciones Unidas con respecto a las operaciones de paz. Este fue el contexto en el que el Consejo adoptó la resolución, que, en pocas palabras, determinó que el hecho de abordar las necesidades, los puntos de vista y la participación de la mitad de la sociedad brindaría un dividendo positivo de la paz para toda ella.

Esto fue ocho años antes de que el Consejo aprobara una serie de resoluciones relativas a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. El siguiente elemento catalizador fue la jurisprudencia sobre los delitos de violencia sexual emanada de los tribunales penales internacionales para Rwanda y la ex Yugoslavia, que reconoció la violencia sexual como crimen de guerra, crimen contra la humanidad y posible acto de genocidio. Esta jurisprudencia, combinada con informes altamente creíbles que apuntaban a la comisión de actos de violencia sexual masiva contra las mujeres en la región oriental de la RDC, contribuyó a crear el contexto y el clima político en el que se adoptó la resolución 1820 en el año 2008. Esta segunda resolución trataba específicamente sobre la violencia sexual en situaciones de conflicto y post-conflicto, y expresaba

la disposición del Consejo a imponer sanciones a las y los autores de violencia en los conflictos armados. Cabe destacar que la resolución 1820 puso de relieve la capacidad y la legitimidad de las mujeres para participar en la prevención y la solución de los conflictos, así como en la vida pública después de estos, como un factor esencial para las estrategias de prevención y protección a largo plazo.

A lo largo de los años siguiente se aprobaron las resoluciones 1888 (2008), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2122 (2013) sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Con la excepción de las resoluciones 1889 y 2122, el resto se centraban en gran medida en la violencia sexual y en otros problemas relacionados con la protección. Todas ellas sirvieron para crear una estructura que definiría el modo en que el Consejo analizaría en su trabajo diario los elementos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad relacionados con la protección.

En principio, el Consejo tiene una función de prevención de conflictos, en la que el fomento de la participación de las mujeres —como pilar fundamental, pero también como factor de contribución— podría mejorar significativamente dicha prevención. En la práctica, no obstante, la caja de herramientas del



En la práctica, no obstante, la caja de herramientas del Consejo para la prevención de los conflictos no se ha utilizado demasiado. Son muy pocas las ocasiones en las que el Consejo de Seguridad ha actuado de forma proactiva para prevenir un conflicto; en lugar de ello, se ha centrado principalmente en las cuestiones relacionadas con la protección, como queda reflejado en la documentación que produce.

+ *Una esfera clave de preocupación es el modo en que la información que se dirige al Consejo... es recibida, debatida y analizada con un nivel de profundidad suficiente como para dar lugar a una respuesta pertinente y realizable por parte de las misiones, y para desencadenar la rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas por dicha respuesta.*

Consejo para la prevención de los conflictos no se ha utilizado demasiado. Son muy pocas las ocasiones en las que el Consejo de Seguridad ha actuado de forma proactiva para prevenir un conflicto; en lugar de ello, se ha centrado principalmente en las cuestiones relacionadas con la protección, como queda reflejado en la documentación que produce. Esto está correlacionado con una notable falta de inversión por parte del conjunto del sistema de las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos, una conclusión de la que se ha hecho eco el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en sus últimos informes, así como el informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz². El traslado de este problema al ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad ha implicado una mayor atención a la protección de las mujeres y las niñas, en particular frente a la violencia sexual en los conflictos, y un reconocimiento e inclusión menos sistemáticos de su participación en la agenda. Además, las preocupaciones relacionadas con la protección encajan más directamente en la visión del Consejo acerca de su función en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mientras que la participación, aunque se reconoce su importancia para la estrategia para lograr una paz y una seguridad estructurales a largo plazo, no entraña la misma necesidad inmediata de protección física que las atrocidades masivas³.

UN COMPROMISO PROGRESIVO CON LA APLICACIÓN DE LA AGENDA SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD Y CON LA INTERVENCIÓN EN ESTE ÁMBITO

Las resoluciones 1889 y 2122 constituyen excepciones al enfoque centrado en la protección y contienen elementos que afectan de forma específica a los métodos de trabajo del Consejo. La resolución 1889, adoptada en 2009, solicitaba un conjunto de indicadores para hacer un seguimiento de la aplicación de la resolución 1325 a nivel mundial, y que el Secretario General presentara anualmente al Consejo un informe sobre las mujeres y la paz y la seguridad (véase el capítulo 10: *Principales agentes: Datos*).

La resolución 2122, adoptada en 2013, fue quizá el resultado más significativo de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad hasta la fecha en relación con los compromisos de aplicación y acción contraídos por el propio Consejo. Este órgano solicitaba que se consolidaran diversas prácticas, entre las que figuraban las siguientes:

- la mejora del flujo de información al Consejo, incluida la presentación de información periódica por parte de la máxima responsable de ONU Mujeres y del o la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos;
- la presentación de informes por parte de los Enviados y Enviadas Especiales, cuando se dirijan al Consejo, sobre los progresos realizados en sus reuniones periódicas con mujeres líderes y con grupos de mujeres, y en la invitación a mujeres a participar en los procesos de solución de conflictos;
- la inclusión de información sobre las mujeres, la paz y la seguridad por parte del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría de las Naciones Unidas en todos sus informes y en los documentos informativos que presenten periódicamente al Consejo;
- la inclusión, por parte de las comisiones de investigación encargadas de investigar las situaciones incluidas en el programa del Consejo, de los elementos específicos de género en los conflictos cuando presenten documentos informativos al Consejo.

Además, el Consejo hizo hincapié en la necesidad de aplicar de forma coherente la resolución 1325 en su propio trabajo, garantizando incluso que los mandatos de las misiones incluyan disposiciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad, como la provisión de conocimientos especializados en cuestiones de género o la transversalización del género en el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR), la reforma

del sector de la seguridad (RSS) y las actividades de apoyo electoral. El Consejo se comprometió a integrar la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad en otras áreas temáticas que examina periódicamente, como el estado de derecho y la lucha contra el terrorismo. También existe una instrucción clave para las y los líderes de las operaciones de paz, que deben mantenerse informados y adoptar las medidas necesarias en relación con las amenazas dirigidas contra las mujeres y sus derechos en situaciones de conflicto armado y después del conflicto. Asimismo, el Consejo subrayó la importancia de su propia interacción con la sociedad civil, tanto en Nueva York como durante las visitas a las misiones sobre el terreno. El Consejo hizo hincapié en todo momento en la necesidad que las mujeres tengan una participación sustantiva en los procesos de paz, y de que los equipos de mediación cuenten con personas especialistas en asuntos de género.

Por todo ello, la resolución 2122 esclareció en gran medida las formas en que el Consejo podría mejorar su rendición de cuentas en lo referente al cumplimiento de los compromisos contraídos en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad. No obstante, la traslación del espíritu de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en una aplicación concreta y coherente se sigue enfrentado a desafíos considerables. En el seno del Consejo, la voluntad política de abordar esta agenda en todo el trabajo del consejo aparece de manera intermitente. Además, parece existir una falta de comprensión de dicha agenda, que provoca que muy a menudo se ignore o se vincule exclusivamente a la protección frente a la violencia sexual.

En las secciones siguientes se describe el modo en que la mejora de los métodos de trabajo del Consejo, unida a unos flujos mejorados de análisis de los conflictos desde el punto de vista del género procedentes del sistema de las Naciones Unidas, pueden ayudar a cambiar la perspectiva de los miembros del Consejo que consideran la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad como

+

La traslación del espíritu de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en una aplicación concreta y coherente se sigue enfrentado a desafíos considerables.

un "problema de mujeres"⁴ o, como lo describen algunos expertos y expertas, una obligación que hay que cumplir, frente a, por ejemplo, una herramienta capaz de mejorar los objetivos del propio Consejo en lo que concierne a la paz y la seguridad y la propia eficacia de este órgano a la hora de alcanzar dichos objetivos.

FORTALECIMIENTO DE LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN DE CALIDAD DIRIGIDOS AL CONSEJO DE SEGURIDAD

Una esfera clave de preocupación es el modo en que la información que se dirige al Consejo... es recibida, debatida y analizada con un nivel de profundidad suficiente como para dar lugar a una respuesta pertinente y realizable por parte de las misiones, y para desencadenar la rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas por dicha respuesta.

La estructura de género de las Naciones Unidas y el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto

El trabajo del Consejo en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad depende, desde muchos puntos de vista, de la información y los análisis que recibe del propio sistema de las Naciones Unidas. El fortalecimiento de la estructura de género de las Naciones Unidas (un tema que se trata con detalle en el capítulo 10: *Principales agentes: Las Naciones Unidas*) tiene implicaciones concretas para la calidad y la cantidad de información que recibe el Consejo de Seguridad.

Por ejemplo, y más específicamente, el Consejo ha creado una sólida estructura en torno a la violencia sexual en los conflictos. Dicha estructura incluye la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, el Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos, los asesores y asesoras en materia de protección de las mujeres y la red interinstitucional denominada "Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos". Todos estos elementos desempeñan un papel crucial a la hora de garantizar los flujos de información y análisis al Consejo acerca de los aspectos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad relacionados con la protección.

Por lo que respecta al conjunto del sistema de las Naciones Unidas, deberían explorarse vías que permitan reforzar la interacción y los flujos de información en todo el sistema, e invertir esfuerzos para limitar la fragmentación y los silos, que pueden dificultar una respuesta eficaz⁵. Debido a la creación de un mayor número de comisiones y misiones de investigación a lo largo del último decenio, así como a través de la labor de sus titulares de mandatos especiales relacionados

con los conflictos, el Consejo de Derechos Humanos puede constituir una importante fuente de información para el Consejo de Seguridad en los países que preocupan a este órgano.

Se observa una tendencia a celebrar reuniones periódicas con arreglo a la fórmula Arria⁶ o reuniones oficiosas e interactivas para debatir con las comisiones de investigación. Como resultado de la petición, recogida en la resolución 2122, de que todos estos órganos incluyan las conclusiones sobre los delitos basados en el género en los documentos informativos que presenten al Consejo, estas interacciones han dado lugar a flujos de información nuevos y muy significativos sobre el impacto que ejercen los conflictos sobre las mujeres y las niñas, que de otro modo no habrían sido señalados a la atención del Consejo. Si bien esta práctica resulta positiva, debería trabajarse para institucionalizarla.

Además, al igual que el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos informó al Consejo durante el debate abierto sobre las mujeres, la paz y la seguridad celebrado en 2014, hablando en particular sobre los efectos de los mayores niveles de desplazamiento registrados desde la segunda guerra mundial desde el punto de vista del género, debería estudiarse la posibilidad de integrar estas invitaciones a los y las titulares de los mandatos pertinentes en la práctica establecida del Consejo.

Recopilación de datos

La recogida de datos ha sido un desafío fundamental para la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. La falta de información obstaculiza la evaluación de los avances de los programas y políticas, y sirve a las partes interesadas menos favorables a esta agente como excusa (muy útil) para la inacción.

El Consejo ha respaldado los indicadores sobre las mujeres, la paz y la seguridad y los mecanismos armonizados de supervisión, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual en los conflictos; ambos son procesos de recopilación de información cuya finalidad es medir y fomentar la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. El informe anual del Secretario General de 2015 sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos fue particularmente duro, debido en parte al mayor despliegue de asesores y asesoras en materia de protección de las mujeres en los componentes de derechos humanos de las misiones, con objeto de prestar asistencia para la presentación de informes y de fortalecer la capacidad global de las misiones en lo que concierne a la violencia sexual relacionada con los conflictos⁷. Esto demuestra que las demandas del Consejo de contar con unas estructuras más sólidas para el despliegue de personal con especialización en los asuntos de género en las misiones

de las Naciones Unidas pueden mejorar los análisis y la presentación de informes.

Los indicadores sobre las mujeres, la paz y la seguridad tienen la finalidad de calibrar el progreso longitudinal en los pilares de la agenda relativos a la prevención, la protección, la participación, el socorro y la recuperación. ONU Mujeres se encarga de recopilar los informes que emanan del sistema de las Naciones Unidas y de los Estados Miembros. Pese a que la sociedad civil alienta a ello, estos indicadores no se reflejan en los informes nacionales periódicos que recibe el Consejo de Seguridad, aunque sí figuran en el informe anual del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad. De igual modo, todos los informes que presenta el Secretario General al Consejo deberían incluir datos desglosados por sexo como parte de su análisis⁸.

Interacción con la sociedad civil

La sociedad civil, y en particular las organizaciones de mujeres, son agentes clave para la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Durante un conflicto, estas organizaciones son a menudo las únicas que prestan servicios y mantienen el diálogo en las comunidades afectadas, y, a largo plazo, las que lideran la recuperación después del conflicto. También son fuentes de información inestimables, pues son capaces de proporcionar a las misiones y al Consejo de Seguridad una información imprescindible sobre el contexto local, los efectos del conflicto y la idoneidad de las respuestas. Además, la sociedad civil de mujeres representa un componente crucial del Consejo y una parte muy importante interesada en sus decisiones. La resolución 2122 reconoce específicamente "la importancia que tienen las interacciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, con los miembros del Consejo en la Sede y durante las misiones del Consejo sobre el terreno y se compromete a asegurar que sus visitas periódicas a zonas de conflicto incluyan reuniones interactivas con mujeres locales y organizaciones de mujeres sobre el terreno".

A lo largo de los últimos 15 años, el Consejo ha escuchado periódicamente a las líderes de la sociedad civil de mujeres durante el debate anual sobre las mujeres, la paz y la seguridad; y, en los últimos años, también en el marco del debate anual sobre la violencia sexual en los conflictos. En ocasiones, los miembros del Consejo han tomado la iniciativa de escuchar a mujeres procedentes de países que atravesaban situaciones concretas, como la reunión celebrada de acuerdo con la fórmula Arria el 17 de enero de 2014 con mujeres sirias para debatir sobre las conversaciones de paz para aquel país. No obstante, estas iniciativas siguen siendo de carácter puntual y excesivamente infrecuentes. Se necesita un compromiso más firme con la sociedad

+ "Si pudiera hacer una propuesta al Consejo de Seguridad [...] sería la necesidad de fortalecer las organizaciones de mujeres que ya trabajan en la aplicación de la resolución 1325."

Katherine Ronderos, Directora de LIMPL
Colombia, entrevista realizada por vídeo con
ONU Mujeres, 2015

civil de mujeres como fuente de información clave, y no solo durante los debates temáticos, sino durante las deliberaciones específicas sobre cada país.

Además, estas iniciativas deberían reforzarse a través de una interacción más frecuente sobre el terreno entre la dirección superior de las misiones y las organizaciones de mujeres. Tales interacciones incrementarían la calidad de los flujos de información hacia la misión, lo que tendría un efecto multiplicador positivo sobre la información y los análisis puestos a disposición del Consejo en los informes y documentos informativos presentados a este órgano, tal como requiere la resolución 2122.

APLICACIÓN EN EL SENO DEL CONSEJO

Nunca se resaltaré lo suficiente el importante papel que ha desempeñado el Consejo de seguridad en el establecimiento del ambicioso marco normativo sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Sin embargo, pese a que este órgano ha ayudado a crear la agenda, su aplicación ha demostrado ser un reto completamente distinto. Hasta el momento, el Consejo ha sido muy poco constante en su supervisión del modo en que las decisiones que adopta en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad se han traducido en acciones reales.

Tal como indica el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: "A pesar de los debates anuales del Consejo

de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad, la ejecución de la agenda a lo largo del resto del año es incoherente, en particular durante la formulación del mandato y las consultas de renovación, lo que se ve agravado por la falta de atención a esas cuestiones en los informes y las exposiciones informativas de la Secretaría y el personal directivo superior de las misiones al Consejo de Seguridad"⁹.

Dado que el Consejo no es el brazo ejecutivo del sistema de las Naciones Unidas, no cabe esperar que consiga por sí solo los resultados requeridos, o sin contar con una información y unos análisis de calidad. En lugar de ello, la aplicación de la agenda requiere un trabajo muy importante por parte del conjunto del sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros y la sociedad civil. No obstante, el Consejo de Seguridad sigue teniendo margen para mejorar su rendición de cuentas en lo que atañe a las decisiones adoptadas por este órgano en relación con las mujeres, la paz y la seguridad, y para exigir a la Secretaría que también rinda cuentas de su papel en esta aplicación constante.

Abordar las deficiencias en la aplicación

En los años transcurridos desde la adopción de la resolución 1325, el Consejo ha incrementado notablemente su compromiso con la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, sobre todo a través de la incorporación de contenido operativo en sus resoluciones. Se ha avanzado mucho en la inclusión de un lenguaje de género en los documentos que publica este órgano, particularmente en sus declaraciones presidenciales y resoluciones. Por ejemplo, en el año 2000 tan solo un 25% de las resoluciones pertinentes incluían alguna referencia a las mujeres, pero el porcentaje fue aumentando hasta situarse en el 94% en 2013¹⁰. También se produjo un incremento perceptible en la transversalización del lenguaje de género en los documentos publicados por el Consejo desde 2011 en adelante. Es probable que esto se deba a la creación y puesta en marcha de ONU Mujeres y de la oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual —dos iniciativas que han conducido a una mejora del flujo de información hacia los miembros del Consejo—, así como a un contacto más regular de la Secretaría con los miembros del Consejo, gracias a lo cual también ha mejorado la forma de trabajar. Los informes del Secretario General muestran igualmente una tendencia al alza en su contenido relacionado con las mujeres, la paz y la seguridad en los informes nacionales. Tan solo la mitad de dichos informes incluían referencias a las mujeres en el año 2000, frente al 83% en 2013 y el 89% en 2014.

Otros ejemplos de progreso incluyen las presentaciones informativas realizadas por la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los

conflictos y por la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres sobre las situaciones de países específicos, y no solamente sobre la temática de las mujeres, la paz y la seguridad. La Representante Especial también ha realizado presentaciones informativas periódicas ante los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, como los Comités de Sanciones para la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Sudán del Sur. Además, los grupos de especialistas vinculados a los regímenes de sanciones a la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Sudán y Somalia incluyen regularmente análisis de género en sus informes.

Pese a la tendencia positiva que se aprecia en los resultados del Consejo en Nueva York y a la mejora de los flujos de información de la Secretaría a los miembros del Consejo, lo que no se observa es una mejora de la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad por parte de las operaciones de paz sobre el terreno. Esto representa, efectivamente, un déficit. Si bien el lenguaje específico de género contenido en las resoluciones del Consejo y en sus declaraciones presidenciales brinda a los agentes de las Naciones Unidas la oportunidad de mejorar la aplicación de la agenda, sin el necesario liderazgo y seguimiento del Consejo, la Secretaría y las operaciones de paz no cabe esperar que estos avances produzcan efectos positivos sobre el terreno¹¹.

En las entrevistas realizadas a una amplia variedad de partes interesadas, surgió un tema común en relación con las medidas necesarias para abordar esta carencia. En particular, los miembros del Consejo señalaron la función de la Secretaría de proporcionar información oportuna y pertinente, sólidamente arraigada en el contexto de la paz y la seguridad. Manifestaron que cuando se incluye dicha información en un informe del Secretario General o en una presentación informativa realizada por el jefe o la jefa de una operación de paz, solía ser descriptiva en lugar de analítica. Los miembros del Consejo también parecían frustrados por las expectativas de la sociedad civil sobre los logros que razonablemente cabía esperar de este órgano.

Los miembros de la Secretaría expresaron la necesidad de que los miembros del Consejo de Seguridad mostraran un compromiso elevado, y, en particular, pidieron formular preguntas de seguimiento cuando los jefes o jefas de misión realicen presentaciones informativas al Consejo de Seguridad, señalando que resultaba difícil convencer a los y las Representantes Especiales sobre el terreno de que prestaran la debida consideración a la cuestión en el limitado tiempo del que disponían ante los miembros del Consejo si el propio Consejo no hacía lo propio. La Secretaría señaló asimismo que la proliferación de las tareas que el Consejo exige incluir en los mandatos no se corresponde con los recursos humanos y financieros

que se ponen a disposición de las misiones.

Además, se produjo una reflexión interna entre el personal de la Secretaría, que indicó que su propia dirección a menudo no daba prioridad a la necesidad de contar con personal especializado en cuestiones de género, o que no se tomaba en serio dicha necesidad¹². Una queja común del personal, aplicable a todas las operaciones de paz, es que cuando se aprueba la designación de puestos especializados en cuestiones de género (por los que es necesario pelear mucho) a una misión, rara vez se incluyen en el presupuesto básico de la misión (la única excepción a esta norma se produjo en la misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur). El resultado es que, durante la reducción de los efectivos de una misión, o si esta se enfrenta a restricciones presupuestarias, las personas especializadas en asuntos de género suelen ser las primeras en ser suprimidas de la nómina.

Sin embargo, es cierto que hubo numerosas excepciones a los comentarios anteriores que se citaron como ejemplos de correcta aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad sobre el terreno. No obstante, todas las partes interesadas se mostraron de acuerdo en que falta un liderazgo coherente y fiable, tanto en Nueva York como sobre el terreno. En última instancia, cualquier sistema de rendición de cuentas que se institucionalice en el trabajo del Consejo de Seguridad y que pretenda resistir el paso del tiempo exige un enfoque capaz de resistir a la dinámica de cambio del Consejo, debido a la evolución de las realidades geopolíticas pero también a la rotación anual de los cinco miembros electos del Consejo. Tal sistema deberá reconocer que, pese a que los agentes individuales siempre serán importantes para los avances que se produzcan en la aplicación, la dependencia con respecto a personalidades específicas o miembros particularmente poderosos del Consejo es insostenible a largo plazo.

Por consiguiente, se proponen las siguientes esferas de interés con el fin de ilustrar el modo en que el Consejo de Seguridad puede contribuir a hacer frente al déficit en la aplicación:

- la mejora de la calidad de la información y de los flujos de información al Consejo;
- un liderazgo coherente y de alto nivel en lo que concierne a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en el seno del sistema de las Naciones Unidas, además del liderazgo ya existente sobre la violencia sexual en los conflictos (véase el capítulo 10): *Agentes clave: Las Naciones Unidas*;
- orientaciones concretas y específicas acerca de cómo promover la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en el trabajo cotidiano del Consejo, que a su vez darán lugar a unos mayores niveles de rendición de cuentas en lo que se refiere a la aplicación de esta agenda sobre el terreno.

EL RECURSO A LAS SANCIONES POR PARTE DEL CONSEJO: EVOLUCIÓN DE LA CONSIDERACIÓN DE LA AGENDA SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Las sanciones son una importante herramienta de la que dispone el Consejo para hacer cumplir las normas relativas a la paz y la seguridad¹³. El concepto de sanciones se delimitó en el decenio de 1990, pasando de unas sanciones que afectaban a toda la población a un modelo basado en medidas dirigidas específicamente a lograr un cambio de comportamiento o a limitar determinadas actividades de personas responsables de actos que el Consejo quería minimizar¹⁴. Muchos de estos regímenes sancionadores se establecieron antes o poco después de la adopción de la resolución 1325. Dada la forma en que el Consejo utilizaba las sanciones en aquel momento, unida a la falta de un marco consolidado que proporcionara orientaciones al respecto, es natural que el Consejo no tuviera en cuenta los devastadores efectos que ejercen los conflictos sobre las vidas de las mujeres a la hora de establecer aquellos primeros regímenes de sanciones; en particular, no se prestó atención al hecho de que las sanciones económicas tienen mayor impacto en los grupos y personas afectados por la discriminación social, económica y política preexistente.

La resolución 1325 señaló la voluntad del Consejo de tener en consideración el impacto potencial que

pueden tener las sanciones sobre la población civil, teniendo presentes las necesidades especiales de las mujeres y las niñas, con el fin de estudiar la posibilidad de introducir exenciones humanitarias apropiadas. Esta orientación llegó en un momento en que el Consejo estaba cambiando de enfoque, pasando de las sanciones totales hacia las "sanciones selectivas" o "sanciones inteligentes". Pero no fue hasta finales del decenio de 2000 cuando empezó a tomarse en consideración la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad al recurrir a las sanciones selectivas —que son aquellas que se imponen a entidades o personas concretas con capacidad decisoria o que sean sospechosas de ser las principales responsables de vulneraciones graves del derecho internacional—.

Se observa una tendencia general a incluir de un modo más sistemático referencias a las cuestiones de género en las resoluciones del Consejo relativas a los regímenes de sanciones. En un análisis realizado en 2010 de las resoluciones sancionadoras adoptadas por el consejo a lo largo de 10 años, PeaceWomen observó que un 15,8% de dichas resoluciones (es decir, 12) contenían referencias a las mujeres o a cuestiones de género¹⁵. Además, esta proporción ha ido en aumento en los últimos años: en abril de 2015, de las 75 resoluciones vinculadas a 16 regímenes sancionadores que estaban en vigor en ese momento, 22 incluían alguna referencia a las cuestiones de género o a los derechos de las mujeres (un 29,3%)¹⁶.

Consideraciones clave de género sobre los regímenes de sanciones

Hay cuatro áreas fundamentales en las que los regímenes sancionadores debieran prestar una mayor consideración a las cuestiones de género: los criterios de designación, los procesos de remisión, la supresión de la lista y las exenciones humanitarias.

Criterios de designación: esta es la principal dimensión en la que el Consejo tiene en cuenta los temas de género en sus regímenes de sanciones. Pese a la inclusión sistemática de los delitos basados en el género y de las vulneraciones de los derechos de las mujeres como criterios de designación, hasta el momento el número de personas sancionadas por este tipo de infracciones es muy reducido¹⁷.

Proceso de remisión: el segundo aspecto más frecuente en el que se tienen en cuenta las consideraciones de género hace referencia al proceso de remisión. En cuatro situaciones¹⁸ se ha invitado expresamente a la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos o a una misión de las Naciones Unidas a indicar qué personas o entidades debieran incluirse en la lista de sanciones por la comisión de delitos de violencia sexual o de género. Sin embargo, no está claro si la presentación de cualquier nombre por parte de la Representante Especial ha dado lugar a la inclusión de dichos nombres en la lista.

Proceso de supresión de la lista: estos procedimientos han constituido un problema muy destacado en el caso de las sanciones relacionadas con la lucha contra el terrorismo. No obstante, solamente un proceso de este tipo incluye consideraciones de género: el Comité de Sanciones contra los Talibanes establecido en virtud de la resolución 1988. Tanto la resolución 1988 (2011) como la 2082 (2012) requieren que este comité de sanciones garantice que el proceso de supresión de la lista tenga en cuenta el respeto de los derechos de las mujeres por parte de personas o entidades, citando expresamente el respeto a la Constitución afgana, incluidas sus disposiciones relativas a los derechos humanos y a los derechos de la mujer,

entre los criterios aplicados para la supresión de la lista. Este criterio de supresión podría aplicarse en otros regímenes de sanciones dirigidos contra las y los saboteadores políticos, que en algunos casos podría ser necesario incluir como parte de una solución política.

Exenciones humanitarias: pese a la incorporación de exenciones referentes a la asistencia humanitaria en las resoluciones sancionadoras del Consejo de Seguridad relativas a Somalia, dichas exenciones no incluyeron consideraciones específicas de género. Tales consideraciones se podrían incorporar en otros regímenes de sanciones cuando estas afecten a productos básicos, como la madera en Liberia o los diamantes en Côte d'Ivoire.

COMBATIR LA VIOLENCIA SEXUAL RELACIONADA CON LOS CONFLICTOS MEDIANTE SANCIONES

Tras la adopción de la resolución 1820 en 2008, el número de referencias a la preocupación que suscita al Consejo el problema de la violencia sexual aumentó en las resoluciones por las que se renuevan los regímenes de sanciones, y también en los informes de los grupos de especialistas presentados a los comités de sanciones pertinentes. Además, la resolución 1888 (2009) profundizó en este tema e instó a las misiones y órganos competentes de las Naciones Unidas a compartir información con los comités de sanciones y con sus grupos de especialistas. Más recientemente, la resolución 1960 (2010) pidió al Secretario General que incluyera en sus informes anuales sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos un anexo en el que se enumeren las partes sobre las que existan sospechas creíbles relativas a la comisión (o la responsabilidad en la comisión) de violaciones y otras formas de violencia sexual en situaciones de conflicto armado, y que incluyera este tema en el programa del Consejo "como base para una interacción más precisa de las Naciones Unidas con esas partes, incluidas, según proceda, medidas que se ajusten a los procedimientos de los comités de sanciones competentes."

El Consejo está intensificando la aplicación de sanciones selectivas y ha recurrido en cuatro casos a sanciones individuales para combatir explícitamente la violencia sexual y de género en conflictos armados. Añadió la violencia sexual como criterio para la imposición de

sanciones selectivas en la República Democrática del Congo a través de la resolución 1807 (2008); en Somalia en la resolución 2002 (2011); en la República Centroafricana en la resolución 2127 (2013) y en Sudán del Sur en la resolución 2206 (2015). Sin embargo, solamente el Comité de Sanciones relativas a la República Democrática del Congo establecido en virtud de la resolución 1533 y el Comité de Sanciones relativas a Sudán del Sur establecido en virtud de la resolución 2206 han incluido listas de personas responsables de cometer dichas vulneraciones. Los otros dos comités de sanciones no lo han hecho, pese a tener la facultad de hacerlo.

Los criterios de designación de los regímenes sancionadores están evolucionando para incluir estas vulneraciones. De los 16 regímenes de sanciones actualmente vigentes en las Naciones Unidas, cinco incluyen criterios de designación relacionados con los derechos humanos y la violencia sexual¹⁹. De las más de 1.000 referencias individuales que figuran en dichos regímenes, se ha designado a 16 personas y a cuatro entidades con base en esos criterios²⁰. Por ejemplo, en mayo de 2014, el Comité de Sanciones del Consejo contra Al-Qaida añadió a Boko Haram a la lista de sanciones tras una serie de atentados terroristas cometidos por dicho grupo, incluido el secuestro masivo de niñas estudiantes²¹. Además, un número creciente de equipos, grupos o paneles de supervisión incluyen una persona especialista en derechos humanos y violencia de género; en la actualidad hay 12 paneles y grupos de seguimiento, de los que seis cuentan con este tipo de especialistas, lo que supone un avance significativo.

Criterios de designación sensibles al género: el régimen de sanciones aplicado en Sudán del Sur

Puede que el lenguaje más avanzado incluido en los criterios de designación en lo que concierne al género y los derechos humanos sea el que aparece en la reciente decisión relativa a Sudán del Sur. El 3 de marzo de 2015, a través de la resolución 2206 (2015), el Consejo de Seguridad decidió crear un régimen de sanciones que permitiera imponer sanciones selectivas "a fin de contribuir al logro de una paz inclusiva y sostenible en Sudán del Sur".

Los criterios de designación permitirían al Comité de Sanciones relativas a Sudán del Sur creado en virtud de la citada resolución imponer sanciones a las personas y entidades directamente responsables de "ataques contra la población civil, incluidos mujeres y niños y niñas, mediante la comisión de actos de violencia (incluidos el asesinato, la mutilación, la tortura o los actos de violación u otras formas de

violencia sexual), secuestro, desaparición forzada, desplazamiento forzado o ataques contra escuelas, hospitales, lugares de culto o lugares que sirvan de refugio a los civiles, o mediante conductas que constituyan graves violaciones o abusos contra los derechos humanos o violaciones del derecho internacional humanitario".

Dado el efecto desproporcionado y específico que tienen sobre las mujeres y las niñas vulneraciones tales como las desapariciones forzadas, el desplazamiento forzado y la destrucción deliberada de la infraestructura, unos criterios de designación exhaustivos pueden permitir en gran medida garantizar que los regímenes de sanciones estén en consonancia con los compromisos contraídos en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad.

Más recientemente, en 2014, el Compendio del Examen de Alto Nivel de las Sanciones de las Naciones Unidas señaló la necesidad de prestar una atención más concertada para incluir en los regímenes sancionadores las cuestiones relacionadas con la violencia sexual y otras formas de delitos basados en el género, así como los ataques dirigidos contra las mujeres. Además, indicó que los grupos de especialistas deberían tener

un mayor acceso a la información y disfrutar de un apoyo sustantivo del sistema de las Naciones Unidas en relación con determinadas cuestiones, y que numerosas listas, incluida la lista específica de la iniciativa Justice Rapid Response y ONU Mujeres de investigadores e investigadoras especialistas en delitos sexuales y de género, se habían puesto a disposición de los grupos de especialistas en materia de sanciones.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL ENFOQUE DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN RELACIÓN CON LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Pese a reconocer que existen diversas circunstancias que escapan al control del Consejo de Seguridad y que dificultan la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, hay dos factores claros que se podrían mejorar en relación con el trabajo de este órgano. El primero de ellos es el desequilibrado enfoque del Consejo a la hora de aplicar una estrategia coherente de género a las situaciones existentes en cada país. El segundo es que la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad se sigue considerando un componente "añadido" a un mandato, en lugar de uno de los principios fundamentales en los que se sustentan la prevención de los conflictos y la estabilidad a largo plazo. Esto se combina con una cultura contraria en determinadas partes de la Secretaría y sobre el terreno, en las que la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad se considera una agenda exclusiva de las mujeres.

El Consejo y el sistema de las Naciones Unidas tienen la posibilidad de adoptar una serie de medidas relativamente sencillas para hacer frente a los problemas expuestos y comenzar a cerrar una buena parte de la brecha actual en la aplicación.

Asesores y asesoras en cuestiones de género y de protección de las mujeres

- La Secretaría podría mejorar su labor de despliegue de asesores y asesoras en cuestiones de género y de protección de la mujer, garantizando que dichos puestos estén contemplados en el presupuesto básico de las misiones y se organicen en consonancia con las recomendaciones relativas a la estructura de género expuestas en el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas*). El liderazgo de las misiones de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, así como de las misiones políticas, podría integrar mejor el trabajo de estos asesores y asesoras en el marco operativo de dichas misiones. El Consejo también podría mejorar su comprensión de la distinción entre los asesores y asesoras en cuestiones de género y de protección de las mujeres (un problema manifestado por las y los especialistas del Consejo)²² y ser más coherente en el seguimiento de su despliegue.
- El Consejo podría subrayar constantemente la importancia de la función de los asesores y asesoras en cuestiones de protección de las mujeres en la coordinación y convocatoria de las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes. En 2014, el Consejo solamente se refirió específicamente a estas disposiciones en relación con dos misiones, a pesar de que se

solicitó la inclusión de asesores o asesoras en cinco misiones. Además, sería útil recordar el concepto inicial subyacente a la designación de asesores o asesoras en materia de protección de las mujeres, a saber, una función operativa de seguridad que incluye el trabajo con contrapartes militares y policiales y presta asesoramiento sobre el modo en que la misión podría proteger a las mujeres frente a la amplia gama de vulneraciones a las que están expuestas durante un conflicto. Pese a la importancia del papel informativo que estos puestos han asumido en relación con las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes, su función operativa de asesoramiento en cuestiones de seguridad sigue sin formar parte de la respuesta de las misiones. Debería existir una interacción más directa entre estos asesores y asesoras con el jefe o jefa de la misión, pero también con las y los comandantes de la fuerza de las operaciones de mantenimiento de la paz.

- También es necesario poner de relieve el importante papel que desempeñan los asesores y asesoras en cuestiones de género. Pese a que el Consejo ha solicitado reiteradamente la inclusión de asesores o asesoras de género en los mandatos de sus misiones y en sus resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad (sobre todo en las resoluciones 1889 y 2122), la Secretaría no ha estado a la altura en cuanto al despliegue de un número suficiente de estos asesores y asesoras, la contratación de asesores y asesoras con suficiente antigüedad en la estructura de la misión y el mantenimiento de los puestos existentes (véase el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas*). En consecuencia, varias operaciones que supuestamente debían contar con estos puestos carecen de ellos. Los informes del DAP y el DOMP no siempre incluyen análisis y recomendaciones relativos a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad. El fortalecimiento tanto del contenido como de la solidez de este material es una función crucial de los asesores y asesoras en cuestiones de género, y un factor esencial para mejorar el flujo de información clave al Consejo.

Informes y presentaciones informativas

- El Consejo puede hacer un hincapié considerable en la importancia de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad simplemente formulando preguntas de seguimiento a las y los responsables de las misiones cuando viajan a Nueva York para realizar presentaciones informativas, en consonancia con lo previsto en la resolución 2122. Si los miembros del Consejo muestran un compromiso mayor, es probable que la Secretaría y la dirección de las misiones presten más atención a esta tarea²³.

- Aunque la investigación llevada a cabo puso de relieve la existencia de una tendencia positiva y continuada en los informes nacionales del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad, continúa habiendo margen de mejora. En particular, el Consejo podría solicitar información analítica, en lugar de descriptiva, sobre las cuestiones de género en todo el informe así como la inclusión de una sección independiente y de naturaleza más analítica dedicada a reflejar el progreso de la misión, los desafíos que afronta y las recomendaciones para mejorar la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Debería ser posible contar con este tipo de secciones analíticas si las misiones de las Naciones Unidas disponen de personal con una especialización adecuada en temas de género. En los casos en que los informes incluyan una sección dedicada específicamente a la violencia sexual, también deberían incluir una sección más amplia sobre las mujeres, la paz y la seguridad con objeto de identificar los obstáculos a la participación y el empoderamiento de las mujeres y de reforzar los vínculos entre la violencia sexual y la discriminación sistémica basada en el género.
- Los indicadores sobre las mujeres, la paz y la seguridad tienen la finalidad de calibrar el progreso longitudinal en los pilares de la agenda relativos a la prevención, la protección, la participación, el socorro y la recuperación. ONU Mujeres se encarga de recopilar los informes que emanan del sistema de las Naciones Unidas y de los Estados Miembros. Pese a que la sociedad civil alienta a ello, estos indicadores no se reflejan en los informes nacionales periódicos que recibe el Consejo de Seguridad, aunque sí figuran en el informe anual del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad (para más información sobre los indicadores que emanan de la resolución 1325, véase el capítulo 10: *Principales agentes: Datos*). De igual modo, todos los informes que presenta el Secretario General al Consejo deberían incluir datos desglosados por sexo como parte de su análisis²⁴.
- La interacción de la Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos con el Consejo sigue siendo elevada. La Representante Especial ha realizado presentaciones informativas no solo sobre el conjunto de su mandato, sino también sobre situaciones que se viven en países específicos como la República Centroafricana, Darfur, Sudán del Sur y Siria. El Consejo podría continuar consolidando las presentaciones informativas de carácter práctico de la Representante Especial de forma previa a la renovación de los mandatos, o sobre situaciones en las que exista preocupación de que puedan cometerse actos de violencia sexual. El Consejo debería ampliar dichas interacciones también a la

Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, incrementando la frecuencia de las invitaciones que le remite — sobre todo cuando el Consejo esté estudiando un mandato para apoyar a las estructuras post-conflicto en un país que atravesase una situación específica—; esto contribuirá a garantizar una mayor participación de las mujeres, incluso en la toma de decisiones.

Misiones de visita del Consejo de Seguridad

- En sus declaraciones presidenciales pasadas, el Consejo se ha comprometido "a integrar la perspectiva de género en los mandatos de sus visitas y misiones a los países y regiones en conflicto. Con ese fin, el Consejo solicita al Secretario General la creación de una base de datos de especialistas en cuestiones de género y de grupos y redes de mujeres en los países y regiones en conflicto, y la inclusión de especialistas en asuntos de género en los equipos, cuando proceda"²⁵. Siempre que la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad se ha incorporado al mandato de la visita, el Consejo ha mantenido contactos con las partes interesadas sobre el terreno, aunque en diferentes grados. Sin embargo, cuando no se incluyeron las cuestiones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad en dichos mandatos, las preocupaciones relacionadas con el género tendían a ser ignoradas por los miembros del Consejo durante la correspondiente misión de visita²⁶. El Consejo podría realizar un esfuerzo más concertado para incorporar siempre la perspectiva de género al mandato de sus misiones de visita, incluso haciendo honor a su intención declarada de establecer una misión centrada en las mujeres, la paz y la seguridad antes del examen mundial de la resolución 1325 en 2015²⁷. Si bien tal misión no se ha creado dentro del plazo propuesto, sin duda seguiría aportando valor si se creara, dado que podría establecer un conjunto de buenas prácticas de cara a futuras misiones de visita.
- Existen ejemplos positivos de miembros del Consejo de Seguridad que han escuchado los puntos de vista de la sociedad civil de mujeres: en Sierra Leona, en mayo de 2012, sobre las cuotas parlamentarias para mujeres; en la RDC, en octubre de 2013, sobre la rendición de cuentas por los actos de violencia sexual; en Malí, en 2014, sobre la dificultad de las mujeres para ser incluidas en el diálogo nacional; y en Sudán del Sur, en 2014, sobre la representación de las mujeres en las conversaciones de paz. No obstante, dado que estas interacciones con la sociedad civil suelen tener lugar hacia el final de las misiones de visita, a menudo se pierde la oportunidad para trasladar a la dirección nacional las preocupaciones relativas al género durante el diálogo político de alto nivel del Consejo mientras

+ *Se necesita un compromiso más firme con la sociedad civil de mujeres como fuente de información clave, y no solo durante los debates temáticos, sino durante las deliberaciones específicas sobre cada país.*

sus miembros se encuentran en el país. Si los comentarios de las partes interesadas se hubieran conocido al comienzo de la misión, habría mayores oportunidades para que los miembros del Consejo los incorporaran a sus interacciones posteriores con las y los líderes políticos y con la dirección de la misión. De ese modo podrían formularse preguntas de seguimiento a las y los Representantes Especiales sobre los avances hacia la superación de esos desafíos cuando acudan a Nueva York a realizar presentaciones informativas ante el Consejo.

Mejora de la colaboración con los agentes locales

- Una "mejor colaboración" podría definirse como un debate con los agentes que trabajan sobre el terreno sobre el modo en que el sistema de las Naciones Unidas podría contribuir al empoderamiento económico y político de las mujeres, si las labores de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas podrían estabilizar las zonas de modo que las desplazadas y desplazados internos puedan regresar a sus hogares (y cómo podrían hacerlo), abordando así los obstáculos estructurales a la inclusión de un mayor número de agentes de policía del sexo femenino en las operaciones de las Naciones Unidas y en las estructuras de seguridad nacional, y ofreciendo opciones concretas para que las y los autores de violencia sexual rindan cuentas de sus actos. Además, se podría acometer un debate específico sobre los mensajes que los agentes de la sociedad civil desearían que se transmitieran con mayor firmeza a las y los líderes nacionales y a la dirección de la misión.

Explotación y abuso sexuales

- Los mandatos no incluyen sistemáticamente referencias a la política de tolerancia cero de las

Naciones Unidas con respecto a la explotación y el abuso sexuales cometidos por su propio personal. El Consejo podría adoptar esta medida de forma inmediata en todas las resoluciones por las que se renueven o establezcan mandatos relacionados con operaciones de paz. El Consejo también podría solicitar de manera constante a los países que aportan contingentes que tomen medidas de capacitación previa al despliegue, preventivas y disciplinarias si es necesario (pueden consultarse recomendaciones adicionales sobre esta cuestión en el capítulo 6: *Mantenimiento de la paz*).

Participación de las mujeres

- Continúan existiendo indicios preocupantes de que el enfoque del Consejo no es tan nítido cuando se aborda el aspecto de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad referente a la participación de las mujeres. A pesar de la solidez del texto relativo a los aspectos vinculados a la participación en lo que se refiere a las mujeres, la paz y la seguridad en las nueve resoluciones adoptadas en 2013, que incluían referencias nuevas, sustanciales y operativas sobre las mujeres, su contenido versaba casi exclusivamente sobre la protección²⁸. Sin embargo, más preocupante que los parámetros utilizados es el hecho de que las referencias a la participación de las mujeres siga siendo de carácter extremadamente general, mientras que en el ámbito de la protección el lenguaje es muy específico cuando se enumeran las vulneraciones y se articulan las respuestas que deberían dar las operaciones de paz y el sistema de las Naciones Unidas. El desafío que se plantea a la hora de potenciar la agenda reside en ir más allá de los llamamientos genéricos a adoptar medidas de rendición de cuentas para asegurar que las misiones que operan sobre el terreno cumplan de manera más concretas sus obligaciones en lo que respecta a las mujeres, la paz y la seguridad.
- La estructura de la que se ha dotado el Consejo para combatir la violencia sexual en los conflictos —como la Oficina de la Representante Especial, el Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos, los asesores y asesoras en materia de protección de las mujeres y la red interinstitucional "Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos"— desempeña un papel muy importante a la hora de garantizar que el Consejo disponga de flujos de información y análisis acerca de los elementos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad relacionados con la protección. Se necesita un enfoque y sistemas similares con respecto a la participación de las mujeres en la prevención de los conflictos, el establecimiento de la paz y la consolidación de la paz.

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA APLICACIÓN DE LA AGENDA SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD POR PARTE DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Los miembros electos deberían desempeñar una función de liderazgo compartido

Se necesita con urgencia un liderazgo sólido y coherente para acelerar la aplicación de la resolución de 1325 y de las resoluciones posteriores. La voluntad política y una supervisión constante del Consejo de Seguridad son fundamentales para mejorar el seguimiento de la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad por parte del propio Consejo, y es importante que sus miembros aborden su propia falta de liderazgo en esta materia. Dado que las deficiencias en la aplicación se ven agravadas por la ausencia de planteamiento de cuestiones clave en las consultas privadas celebradas por los miembros del Consejo, un proceso de rendición de cuentas exige un liderazgo concertado por parte de los miembros del Consejo en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas.

En la actualidad, el Consejo considera la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en dos niveles, en cada uno de los cuales el liderazgo corresponde a un miembro permanente: los Estados Unidos lideran la cuestión referente a la violencia sexual en los conflictos, y el Reino Unido se ocupa de las cuestiones más generales relativas a las mujeres, la paz y la seguridad. En teoría, el hecho de que un miembro permanente se ocupe explícitamente de los resultados en cada uno de estos dos niveles debe traducirse en una mayor solidez de la memoria institucional sobre cómo ha evolucionado el trabajo del Consejo, y proporciona el músculo necesario cuando otros miembros permanentes se muestren reacios a incorporar las preocupaciones importantes en lo que se refiere al género en los documentos que publica este órgano. En la práctica, sin embargo, la rotación del personal diplomático representa un gran obstáculo para la creación de dicha memoria institucional. Pero además existe otra barrera que puede ser incluso más complicada de superar: el hecho de que las prioridades políticas de los cinco miembros permanentes y su voluntad de aprovechar su capital político no siempre están alineadas con los objetivos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. A menudo son más bien los miembros no permanentes del Consejo quienes plantean estas cuestiones en los debates del Consejo de Seguridad²⁹.

En este contexto, podría ser útil limitar la naturaleza puntual de esta práctica haciendo que los miembros electos asuman un rol de liderazgo conjunto oficioso durante su mandato de dos años, junto al correspondiente miembro permanente, con el fin de aprovechar mejor la energía y los recursos que aportan dichos miembros electos al Consejo. La función del miembro electo en cuestión podría ser la de liderar un

sistema de rendición de cuentas más amplio en el seno del Consejo con el fin de reflejar los objetivos pertinentes al área de las mujeres, la paz y la seguridad en los documentos que publica el Consejo.

Grupo de trabajo

Hay dos ideas que se han planteado continuamente para respaldar el cumplimiento de los compromisos contraídos por el Consejo en el área de las mujeres, la paz y la seguridad: la creación de un grupo de trabajo del Consejo y el establecimiento de un liderazgo de alto nivel en esta materia. Ninguna de las dos ha sido objeto de un desarrollo pormenorizado, pero ambas incluyen elementos que merece la pena explorar. La cuestión del liderazgo de alto nivel se aborda en el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas*.

Para cumplir plenamente sus compromisos en lo que respecta a las mujeres, la paz y la seguridad, el Consejo podría aprovechar un mecanismo que no solamente está centrado en la protección y en las decisiones sancionadoras que se adoptan en los comités de sanciones, sino que también se ocupa de los aspectos más espinosos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad relacionados con la participación. Es precisamente en estos últimos aspectos donde el Consejo necesita mostrar un respaldo mayor.

El Consejo cuenta ya con un Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados, así como con un grupo oficioso de especialistas en la protección de civiles. Ambos grupos presentan ventajas e inconvenientes a la hora de determinar si un grupo similar que se ocupe de las cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad podría resultar eficaz. En este punto se plantean dos consideraciones clave: en primer lugar, es importante garantizar que cualquier sistema de este tipo reconozca e incorpore los elementos específicos del problema, no solamente los aspectos relacionados con la intervención y el empoderamiento, lo que plantea un desafío particular al ámbito de competencia del Consejo; en segundo lugar, pese a que tanto las estructuras

+ *Un grupo centrado en la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad debería tener carácter oficioso pero, al mismo tiempo, ocuparse del seguimiento de un conjunto de asuntos claramente definidos.*

dedicadas a los niños y niñas como a la protección del personal civil (un modelo formal y otro oficioso, respectivamente), es vital incluir también una evaluación de los retos que afrontan ambos modelos.

El Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados ofrece la ventaja que le confiere su naturaleza formal, lo que permite adoptar conclusiones formales y da continuidad a su trabajo. Este grupo es eficaz porque se centra exclusivamente en un conjunto acordado y finito de vulneraciones, y porque aporta a los miembros del Consejo las claves de los problemas de seguridad a los que están expuestos los niños y las niñas en las situaciones que se viven en países específicos. La presidencia de este grupo de trabajo tiene la facultad de transversalizar las preocupaciones relacionadas con la protección de los niños y niñas en todo el trabajo del Consejo, incluso mediante la formulación de preguntas durante las presentaciones informativas y el respaldo a la inclusión de las preocupaciones de las y los menores en los productos que elabora el Consejo. Este grupo de trabajo también puede realizar visitas sobre el terreno, una facultad que ha aprovechado para visitar el Afganistán, la RDC y Myanmar. Sin embargo, la naturaleza formal del grupo de trabajo no está exenta de inconvenientes. La marginación es un problema significativo, pues la agenda sobre los niños y niñas puede quedar "enterrada" en un órgano subsidiario del Consejo y no llegar a tener reflejo en el trabajo público del Consejo. Además, las y los especialistas del Consejo han calificado la carga de trabajo del grupo de trabajo como "aplastante", lo que deja escaso margen para la flexibilidad o la creatividad. De hecho, en parte como consecuencia de su éxito, o al menos no del hecho de que ponga de relieve a los autores de delitos tanto estatales como no estatales, el grupo de trabajo se ha ido burocratizando y ha ido perdiendo flexibilidad, limitándose fundamentalmente a adoptar conclusiones en lugar de impulsar los elementos más sustantivos y controvertidos de la agenda³⁰.

Pese a que el grupo oficioso de especialistas sobre la protección del personal civil no ostenta la condición de órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, su naturaleza informal le proporciona cierta agilidad a la hora de establecer procesos que permitan al Consejo transversalizar en su trabajo las cuestiones relativas a la protección. A modo de ejemplo, los miembros del Consejo asisten periódicamente a presentaciones informativas de la OCAH sobre la situación existente en los diferentes países de forma previa a la renovación de los mandatos. Representantes de otras partes del sistema de las Naciones Unidas —como el DOMP, el DAP, ONU Mujeres, el ACNUR, las oficinas del Representante Especial sobre los niños y los conflictos armados y la Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos, el UNMAS y el UNICEF— asisten también a estas presentaciones en función del tema tratado. Este grupo ha elaborado asimismo un *aide-mémoire* para orientar el trabajo del Consejo

en las cuestiones relacionadas con la protección en los mandatos de las misiones. Sin embargo, existe un importante inconveniente que afecta a la eficacia de este grupo: el hecho de que, por su naturaleza oficiosa, no se requiere la asistencia ni las aportaciones de todos los miembros del Consejo. Además, el grupo únicamente se reúne para las renovaciones de mandatos y no se ocupa de realizar un seguimiento más amplio de la aplicación de la agenda de protección del personal civil.

Con base en estas experiencias, parece que lo ideal en términos de eficacia sería que un grupo centrado en la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad tuviera carácter oficioso (como en el modelo de la protección del personal civil) pero, al mismo tiempo, se ocupara del seguimiento de un conjunto de asuntos claramente definidos (como en el caso del modelo del Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados). El trabajo de este grupo incluiría una vertiente muy necesaria y similar a lo que ocurre en los dos modelos expuestos: la transversalización de las cuestiones de género en todos los documentos que publique el Consejo, y una conexión más concreta de este órgano con los problemas de seguridad y los obstáculos a la participación que afrontan las mujeres en determinados países. Sería necesario incluir el intercambio de información con ONU Mujeres, con la Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos y con la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos —especialmente la información que trasladan las y los funcionarios del DAP y el DOMP en los diferentes países, que incluye los análisis de género elaborados por los asesores y asesoras en cuestiones de género y de protección de las mujeres que trabajan en las misiones sobre el terreno y en la OCAH— con el fin de fortalecer la respuesta del Consejo a los problemas de género en sus documentos humanitarios³¹.

Más concretamente, el trabajo de este grupo podría incluir:

- Un seguimiento del contenido de género incluido en las presentaciones informativas y en los informes sobre las situaciones existentes en los diferentes países. Esta información puede servir de base para garantizar que se planteen asuntos cruciales y específicos de género en lo que respecta a la seguridad en las consultas con las personas que realicen dichas presentaciones informativas, cuya naturaleza privada e informal hace que sean más ágiles. Asimismo, esto permitiría al Consejo adaptar el mandato de la misión de que se trate y el lenguaje del tema de las mujeres, la paz y la seguridad a las preocupaciones de género específicas y a las que se haya dado mayor prioridad en esa situación concreta.
- La realización de visitas sobre el terreno con el objetivo de identificar a los interlocutores e interlocutoras clave, así como los problemas existentes en un determinado país, de forma previa

a las misiones de visita del Consejo. Este trabajo anticipado podría contribuir a garantizar que las misiones de visita del Consejo utilicen el limitado tiempo del que disponen sobre el terreno para mantener contactos con las partes interesadas que realmente sean cruciales para los desafíos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad. A su vez, esto puede mejorar los mensajes específicos de género que transmitirán los miembros del Consejo a las y los líderes gubernamentales y de la misión durante su visita.

- Cerciorarse de que los diferentes elementos de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad queden reflejados en todas las esferas temáticas del trabajo del Consejo, según se establece en la resolución 2122. Dichas esferas temáticas incluyen: la protección del personal civil durante los conflictos armados; la consolidación de la paz después de un conflicto; la promoción y el fortalecimiento del estado de derecho en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; la paz y la seguridad en África; y las amenazas para la paz y la seguridad internacionales provocadas por actos terroristas.
- El seguimiento de la inclusión por parte del Consejo de otros aspectos importantes de la resolución 2122 a la hora de establecer o renovar operaciones de paz, como el despliegue de asesores o asesoras en cuestiones de género o de protección de las mujeres y la provisión de orientaciones sobre el tipo de lenguaje que deben emplearse en los componentes de género de las operaciones de paz.
- La vinculación de los elementos concernientes a las mujeres, la paz y la seguridad con las tareas de los mandatos, como la preparación de elecciones y los procesos políticos; los programas de desarme, desmovilización y reintegración; las reformas judiciales y del sector de la seguridad; y los procesos generales posteriores a un conflicto.

Es preciso señalar que la tarea de transversalización es mucho más sencilla que el seguimiento de la aplicación de la agenda sobre el terreno y la incorporación de la perspectiva de género en la rendición de cuentas y el liderazgo del Consejo en Nueva York, que plantean mayores dificultades. Para que el grupo pueda obtener resultados en este último ámbito, será necesario definir con claridad los asuntos sobre los que sea razonable esperar que el Consejo rinda cuentas.

Con el fin de que sus esfuerzos den frutos, se sugiere adoptar un enfoque incremental en la fase de puesta en marcha. En un primer momento, el grupo de trabajo podría limitar el número de situaciones nacionales sobre las que hará un seguimiento de la aplicación en un año dado, con objeto de explorar cómo puede mejorar los resultados del Consejo en lo que se refiere a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. El objetivo sería ir incluyendo progresivamente todas las situaciones nacionales para su examen por parte

del grupo de trabajo. Pese a que correspondería a los miembros del Consejo determinar su propio enfoque, los asuntos iniciales podrían ser representativos de los tipos de situaciones que suele examinar periódicamente el Consejo: por ejemplo, una misión de las Naciones Unidas en una situación de crisis (como las de Malí o la República Centroafricana), una situación post-conflicto (como la de Côte d'Ivoire) y una situación en la que no haya una misión del Consejo de Seguridad pero que esté sometida a una vigilancia intensa por parte de este órgano, a la mediación de las Naciones Unidas o a una intervención o programa de las Naciones Unidas sobre el terreno (como en caso del conflicto de Siria). Un enfoque analítico específico sobre estas situaciones no debería impedir que el grupo lleve a cabo también las tareas relativas a la transversalización. El grupo podría utilizar a continuación el mandato o las resoluciones pertinentes a las situaciones nacionales seleccionadas para delimitar mejor el alcance de su análisis, de manera que las tareas que se hayan encomendado directamente a una operación de paz o a un proceso de mediación de las Naciones Unidas —como el apoyo electoral, la reforma del sector de la seguridad, el DDR, el estado de derecho, la supervisión de los acuerdos de alto el fuego, la asistencia en la elaboración de textos legislativos o constitucionales, una interacción significativa con la sociedad civil, etc.— se puedan realizar con perspectiva de género (con independencia del contenido del mandato en lo que se refiere a las mujeres, la paz y la seguridad).

Este ejercicio pondrá a prueba la calidad de la transversalización de las cuestiones de género sobre el terreno y permitirá identificar con rapidez cualquier deficiencia que requiera una priorización, no solo por parte de los miembros del Consejo sino también de los o las Representantes Especiales que lideren las misiones sobre el terreno. La información obtenida mediante un estudio específico de la aplicación podría utilizarse para formular preguntas serias, analíticas y de sondeo a los y las Representantes Especiales cuando realicen presentaciones informativas sobre la situación de un

 *Este tipo de ejercicio de seguimiento de la aplicación exigiría mantener abiertas las líneas de comunicación entre los miembros del Consejo, la Sede de las Naciones Unidas y las misiones sobre el terreno.*

país. Esto, a su vez, podría tener un efecto de cascada en la dirección de las misiones y en la Secretaría, que se tomarían más en serio sus propios compromisos en lo referente al género, incluidas las líneas de notificación y las estructuras adecuadas para la contratación de personal especializado en esta materia.

Además, este tipo de ejercicio de seguimiento de la aplicación, que exigiría mantener abiertas las líneas de comunicación entre los miembros del Consejo, la Sede de las Naciones Unidas y las misiones sobre el terreno, podría crear una red oficiosa de intercambio de información que permitiría al Consejo proporcionar mejores orientaciones en las renovaciones de sus mandatos y trasladar mejor al personal sobre el terreno las prioridades en relación con el género. En ese sentido, los miembros pertinentes del Consejo deberían trabajar (en su otra función, es decir, como Estados Miembros de la Quinta Comisión de Asuntos Administrativos y de Presupuesto de la Asamblea General) para garantizar que las misiones cuenten con los recursos necesarios para implementar los componentes de género de los mandatos del Consejo.

Otras esferas que podría explorar este posible grupo oficioso de especialistas incluyen:

- El análisis de si los comités de sanciones competentes que ya incluyen entre sus criterios de designación las vulneraciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario podrían incluir también las vulneraciones específicamente relacionadas con el género.
- El estudio de cómo se podría introducir estratégicamente la opción de plantear las preocupaciones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad ante otros miembros del Consejo durante las presentaciones informativas o cuando estas cuestiones se incluyan en el apartado "otros asuntos" en las consultas.
- El análisis del modo en que el Consejo puede aprovechar sus reuniones con arreglo a la fórmula Arria, a los debates abiertos y a las presentaciones informativas para plantear sus preocupaciones en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad y solicitar recomendaciones concretas para impulsar esta agenda.

Por último, en consonancia con la recomendación anterior referente al liderazgo conjunto en el Consejo, se recomienda que este órgano esté copresidido por un miembro permanente y otro no permanente, y que ONU Mujeres asuma la función de secretaría para el nuevo grupo.

Aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad por parte del sistema de las Naciones Unidas

Como se ha mencionado en una sección anterior de este capítulo, el Consejo necesita que el sistema de las

 *Este ejercicio pondrá a prueba la calidad de la transversalización de las cuestiones de género sobre el terreno y permitirá identificar con rapidez cualquier deficiencia que requiera una priorización.*

Naciones Unidas le proporcione información y análisis de mayor calidad. Así lo destacó el Consejo en una petición dirigida al DOMP y al DAP en la resolución 2122. Como principales entidades de las Naciones Unidas responsables de ejecutar los mandatos del Consejo de Seguridad relativos a las operaciones de paz, estos departamentos tienen una función crucial en la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, tanto dentro del sistema de las Naciones Unidas como sobre el terreno, y deben ocuparse asimismo de garantizar que todos los informes y presentaciones informativas ante el Consejo incluyan información sobre la participación de las mujeres.

En la actualidad esta información se proporciona con carácter puntual, y a menudo se centra en un único aspecto de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad (la protección, por lo general). Con gran frecuencia se echan en falta análisis pormenorizados tanto en las presentaciones informativas que realizan las y los jefes de las operaciones de paz como en los informes nacionales del Secretario General. Con el fin de mejorar esta información y estos análisis y de garantizar que lleguen al Consejo de manera oportuna, será necesario contar con recursos adicionales y con el liderazgo necesario en las entidades clave de las Naciones Unidas. En consecuencia, es fundamental que el DOMP y el DAP —como agentes cruciales en el ámbito de la paz y la seguridad— y que ONU Mujeres —como entidad líder en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad— mejoren su dotación de recursos ordinarios a las funciones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad, y destinen capital político para garantizar que estos asuntos sean tomados en serio en su trabajo cotidiano y para que el trabajo que se lleva a cabo en los diferentes países en esta materia se refleje en todo momento en los informes nacionales y en las presentaciones informativas urgentes y periódicas ante los miembros del Consejo.

RECOMENDACIONES

Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

El Consejo de Seguridad debería:

- ✓ Crear un grupo oficioso de especialistas para maximizar la información, el seguimiento y la capacidad del conjunto del sistema de las Naciones Unidas para prestar apoyo. Inicialmente este grupo se centraría en tres o cuatro países. Esto permitiría adoptar un enfoque exhaustivo y adecuado con respecto al seguimiento de la coherencia del Consejo en la aplicación de la resolución 2122, incluida la garantía de que la información sobre las mujeres, la paz y la seguridad se incluya en todas las presentaciones informativas e informes que se sometan al Consejo, y de que se formulen constantes preguntas sobre estas cuestiones a la dirección superior.
- ✓ Incrementar el número de canales para el envío de información desde el Consejo de Derechos Humanos y otros órganos conexos, incluso por parte de los titulares de mandatos que guarden relación con los conflictos, las comisiones de investigación y otros órganos dedicados a la investigación, con objeto de proporcionar fuentes de información importantes para los debates del Consejo y los documentos que este publica. Deberían adoptarse planteamientos más coherentes, incluida la celebración de reuniones periódicas sobre los países que suscitan preocupación de acuerdo con la fórmula Arria entre el Consejo de Seguridad y las comisiones de investigación creadas por el Consejo de Derechos Humanos.
- ✓ Organizar presentaciones informativas periódicas con la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres en particular, no solo sobre deliberaciones temáticas sino también para abordar la situación específica de diferentes países.
- ✓ Garantizar una mayor y mejor capacidad para la realización de análisis de género en los países afectados por conflictos (véase el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas*).
- ✓ Intensificar la presentación de informes por parte del liderazgo de alto nivel del sistema de las Naciones Unidas sobre el contexto existente en países específicos en lo que concierne a las mujeres, la paz y la seguridad (véase el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas*).
- ✓ Garantizar que el liderazgo superior de las misiones incluya siempre un análisis sobre las mujeres, la paz y la seguridad en todos los informes y en las prestaciones informativas periódicas que realice, en consonancia con lo dispuesto en la resolución 2122.
- ✓ Incorporar siempre la perspectiva de género en los mandatos de las misiones de visita y dar prioridad a estas cuestiones al inicio de la visita.
- ✓ Incrementar la apropiación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en el seno del Consejo, más allá de la persona que asuma el liderazgo o de quien se encargue de redactar la resolución, incluyendo una función de liderazgo conjunto con un miembro electo.
- ✓ Garantizar que los miembros del Consejo que también son miembros de la Quinta Comisión de la Asamblea General faciliten la aprobación de los recursos necesarios para implementar los componentes de género de los mandatos del Consejo.
- ✓ Solicitar periódicamente a los y las Representantes Especiales del Secretario General que presenten informes nacionales *ad hoc* sobre la aplicación del mandato relativo a las mujeres, la paz y la seguridad. Esto podría ofrecer oportunidades para el examen, análisis y acción colectiva a escala nacional, al tiempo que proporcionaría al Consejo información más exhaustiva y sustantiva sobre el contexto específico.

-
- ✓ Fortalecer su trabajo en los comités de sanciones mediante:
 - Una utilización más eficaz de los regímenes de sanciones existentes con objeto de exigir el cumplimiento de las prioridades temáticas —en consonancia con el examen de alto nivel de las sanciones—, incluida la relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, y estudiar la posibilidad de adoptar regímenes de sanciones temáticos además de las sanciones específicas impuestas a los diferentes países, con el objetivo de hacer frente a las amenazas mundiales, como la violencia sexual en los conflictos, la trata de seres humanos y las vulneraciones graves de los derechos de las mujeres.
 - La ampliación de los criterios de designación utilizados en otros regímenes sancionadores pertinentes cuando se perpetren de manera persistente delitos de violencia sexual y de género y ataques específicamente dirigidos contra las mujeres.
 - Un llamamiento al intercambio de información entre la Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos, ONU Mujeres (cuando proceda) y todos los comités de sanciones competentes y sus grupos de especialistas conexos.
 - Una petición formal de que los grupos de especialistas que prestan asistencia a los comités de sanciones incluyan personas expertas en cuestiones de género, y, en consonancia con las recomendaciones del Examen de Alto Nivel de las Sanciones, solicitar a la Asamblea General que dote recursos adicionales para proporcionar las aptitudes técnicas, lingüísticas y sustantivas necesarias para fortalecer la capacidad de los órganos sancionadores y sus grupos de especialistas.
 - La inclusión del respeto de los derechos de las mujeres como criterio de supresión de la lista en regímenes de sanciones dirigidos contra las y los saboteadores políticos, que en algunos casos podría ser necesario incluir como parte de una solución política.
 - La garantía de que la información específica sobre los efectos que ejercen las sanciones desde el punto de vista del género se incluya sistemáticamente en todos los informes sobre la aplicación de los regímenes de sanciones pertinentes.

REFERENCIAS

Este capítulo está basado en una investigación de antecedentes llevada a cabo por Amanda Roberts y Sarah Taylor. Buena parte del análisis expuesto se basa en las entrevistas realizadas por ambas coautoras entre los años 2011 y 2015 a las y los diplomáticos miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas procedentes de Alemania, la Argentina, Australia, Chile, España, los Estados Unidos, Francia, Guatemala, la India, Luxemburgo, Malasia, Marruecos, Noruega, el Pakistán, Portugal, Sudáfrica y el Reino Unido. En ese mismo período se realizaron entrevistas periódicas al personal de la Secretaría de las Naciones Unidas que trabajaba en el Departamento de Asuntos Políticos y en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como al personal de ONU Mujeres. La investigación se basó asimismo en las observaciones de las operaciones de paz desarrolladas en la RDC, Sudán del Sur, Somalia, Liberia, Malí y Sierra Leona, así como en un riguroso análisis de las coautoras de los documentos publicados por el Consejo de Seguridad entre 2000 y 2014 y de los datos recabados por el Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad acerca de los informes orales y escritos presentados por la Secretaría de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad con el fin de estudiar su contenido de género en dicho período. También se utilizaron las investigaciones y publicaciones elaboradas durante el período en que la Sra. Roberts mantuvo una relación profesional con Security Council Report, y durante el período en que la Sra. Taylor formó parte del Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad.

1. Incluso, en aquel momento, entre los cinco miembros permanentes (también denominados P5), dos de los cuales (el Reino Unido y los Estados Unidos) lideran actualmente la cuestión en el Consejo.
2. En lo que respecta al Consejo, es posible que esto se deba en parte a un incremento de la carga de trabajo que soporta este órgano cuando reacciona a las crisis existentes, cada vez más numerosas, así como a la fragmentación del enfoque sobre la paz y la seguridad en el seno del sistema. Véase "El reto de mantener la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/968-S/2015/490 (Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de 2015 de la Estructura para la Consolidación de la Paz, 29 de junio de 2015), párr. 67.
3. Es preciso tener en cuenta que la distinción entre participación y protección, particularmente dentro de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, es arbitraria en gran medida, puesto que la violencia sexual y la amenaza de violencia sexual también impide la participación política, económica y social de las mujeres, y dado que los esfuerzos por protegerlas se verán debilitados en el caso de que no se haga hincapié en la necesidad de que la participación de las mujeres aporte información a tales iniciativas.
4. Tal como ha señalado el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, en general, "[p]redomina la idea errónea de que las mujeres y la paz y la seguridad son una "cuestión de la mujer" que solo ella puede abordar, en lugar de entenderse como una cuestión relacionada con la paz y la seguridad que afecta a hombres y mujeres y a la sociedad en su conjunto". Véase "Aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas", documento de las Naciones Unidas A/70/95-S/2015/446 (Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 16 de junio de 2015), párr. 239 i).
5. La fragmentación del sistema de las Naciones Unidas y el efecto que esta ejerce sobre la consolidación de la paz y, de forma más general, sobre la paz y la seguridad, fue una de las principales conclusiones del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz. Véase el "Informe del Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (2015)", párrs. 61-67.
6. Las reuniones con arreglo a la fórmula Arria son encuentros oficiosos y confidenciales que permiten a los miembros del Consejo de Seguridad intercambiar impresiones con franqueza y de forma privada con personas que el miembro o los miembros del Consejo que las inviten entiendan que pueden tener algo interesante que aportar. Estas reuniones no constituyen una actividad del Consejo, y la decisión de participar en ellas compete a cada miembro. Este tipo de reuniones constituye una práctica relativamente reciente del Consejo, iniciada por el embajador venezolano Diego Arria en 1992.
7. "Informe del Secretario General: la violencia sexual relacionada con los conflictos", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2015/203 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 23 de marzo de 2015), párr. 4.
8. El DAP informa de que la integración de datos desglosados por sexo en los informes de las misiones políticas especiales ha aumentado de forma significativa desde 2010, cuando asumió 15 compromisos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad.
9. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 239 viii).
10. En relación con el análisis estadístico expuesto en este capítulo, las resoluciones de carácter técnico, como las relativas a prórrogas de las renovaciones, se excluyeron de la población analizada, al igual que las misiones de mantenimiento de la paz que no tenían el mandato de apoyar los procesos post-conflicto en los países de acogida, como la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) o la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS). También se excluyeron las renovaciones de los grupos de especialistas que prestan asistencia a los comités de sanciones en los que no cabe esperar que las cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad formen parte de sus esferas de competencia (como los comités que se ocupan de la no proliferación, por ejemplo).
11. Los casos de Timor-Leste (que se describe con detalle en el capítulo 10: Agentes clave: Las Naciones Unidas) y Somalia demuestran que, si bien es importante que los documentos que publica el Consejo utilicen un lenguaje coherente en lo que respecta a las mujeres, la paz y la seguridad, es posible llegar a una interpretación y una aplicación sólidas incluso en ausencia de dicho lenguaje (Timor-Leste), pero también puede darse el caso inverso, es decir, la existencia de un lenguaje avanzado en los documentos que, sin embargo, vaya acompañada de una aplicación deficiente sobre el terreno (Somalia). Con el

fin de impulsar la aplicación se necesita voluntad política, conocimientos especializados y liderazgo, tanto en el seno del Consejo de Seguridad como en todo el sistema de las Naciones Unidas.

12. A modo de ejemplo, cuando el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 2100 en abril de 2013, por la que se estableció la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), el Consejo instó específicamente a desplegar personal con especialización en cuestiones de género. Sin embargo, en aquel momento existía una resistencia importante tanto en la dirección del DOMP como de la misión, que se oponía a la creación de una estructura de personal que posibilitara tal despliegue.
13. Para obtener más información sobre este tema, véase "Women, Peace and Security," *Cross-Cutting Report* (Security Council Report, abril de 2014); "Women, Peace and Security: Sexual Violence in Conflict and Sanctions", *Cross-Cutting Report* (Security Council Report, 10 de abril de 2013); Simon Tordjman y Anthony Amicelle, "The Gendered Dimensions of International Sanctions: Normative Evolution and Operational Dilemmas" (ONU Mujeres, de próxima publicación).
14. En los decenios de 1990 y 2000, el Consejo empezó también a incluir sanciones relativas a productos básicos como la madera, los diamantes o el carbón vegetal, con el propósito de contener la extracción de recursos naturales con la que se financiaban los conflictos.
15. Maria Butler, Kristina Mader, y Rachel Kean, "Women, Peace and Security Handbook: Compilation and Analysis of United Nations Security Council Resolution Language (2000-2010)" (PeaceWomen Project de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, octubre de 2010), 10.
16. Datos obtenidos a través de:
http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml
17. En los seis regímenes que mencionan de manera expresa o tácita los delitos basados en el género como criterio para la inclusión en la lista, tan solo 16 personas y 4 entidades han sido designados con base en dichos criterios: 12 personas y 4 entidades por parte del Comité de Sanciones relativas a la RDC, una persona por parte del Comité de Sanciones relativas a Sudán del Sur y otras 3 personas por parte del Comité de Sanciones relativas a Côte d'Ivoire.
18. Côte d'Ivoire, la RDC, Sudán y Sudán del Sur.
19. Datos obtenidos a través de:
http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml
20. Datos obtenidos a través de:
http://www.un.org/sc/committees/list_compend.shtml
21. Servicio de Noticias de las Naciones Unidas, "Boko Haram, Nigerian Group That Kidnapped Schoolgirls, Put on UN Terror Sanctions List", Centro de Noticias de las Naciones Unidas, 23 de mayo de 2014,
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47874#.VIHQGBFVhHx>.
22. Los miembros del Consejo de Seguridad y la dirección de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como sobre el terreno, formula esta pregunta con mucha frecuencia. Los asesores y asesoras en cuestiones de género son responsables de la integración de la perspectiva de género en todos los aspectos de las operaciones de paz. Los asesores y asesoras en materia de protección de las mujeres tienen el mandato específico de supervisar y asesorar sobre las vulneraciones relacionadas con los conflictos cometidas contra las mujeres. Esta confusión hace que muchas veces se considere que ambos conceptos son sinónimos y que si un mandato menciona uno de los dos, la necesidad queda suficientemente cubierta.
23. El DAP aportó pruebas empíricas que respaldan que dicho seguimiento puede tener un efecto en cascada positivo. Durante las consultas privadas, un miembro del Consejo formuló una pregunta específica relativa al género a la persona responsable de la misión, que no pudo aportar información pertinente para responder. Al parecer, dicha persona empezó a prestar mayor atención a la dependencia de género cuando regresó a su puesto.
24. El DAP informa de que la integración de datos desglosados por sexo en los informes de las misiones políticas especiales ha aumentado de forma significativa desde 2010, cuando asumió 15 compromisos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad.
25. "Resolución 2122 (2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2122 (2013) (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de octubre de 2013), párrs. 17.
26. Los informes de las misiones del Consejo de Seguridad están disponibles en:
<http://www.un.org/es/sc/documents/missions/>
27. "Resolución 2122 (2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2122 (2013) (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de octubre de 2013), párrs. 17.
28. Solamente una resolución relativa a Malí incluía referencias comparables tanto a los aspectos relacionados con la protección como con la participación; sin embargo, como se ha señalado anteriormente, el hecho de que un documento publicado por el Consejo contenga un lenguaje avanzado en lo que se refiere al género no conllevó una aplicación coherente sobre el terreno, y, de hecho, se topó con la resistencia de la dirección superior de la misión. En 2014, el Consejo se esmeró más a la hora de reflejar la participación de las mujeres en los párrafos operativos de sus resoluciones (48%).
29. Un ejemplo de ello es el liderazgo de España durante el año 2015, incluso en relación con el examen de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad al cabo de 15 años de la adopción de la resolución 1325.
30. Véase, por ejemplo, "Children and Armed Conflict", *Cross-Cutting Report* (Security Council Report, 21 de febrero de 2014); "Children and Armed Conflict", *Cross-Cutting Report* (Security Council Report, 27 de agosto de 2012).
31. El grupo oficioso de especialistas sobre la protección del personal civil cuenta con un *aide mémoire* con disposiciones específicas de género que un nuevo grupo dedicado a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad podría utilizar y ampliar a través de su propia labor. "Aide Memoire for the Consideration of Issues Pertaining to the Protection of Civilians in Armed Conflict", *Policy and Studies Series* (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), Subdivisión de Estudios y Formulación de Políticas, 2014).