

06

MANTENER LA PAZ EN UN MUNDO CADA VEZ MÁS MILITARIZADO

+ "Llegará el momento en que ya no sea necesario que hagamos referencia a la resolución 1325, porque habremos transversalizado plenamente el papel de las mujeres en el mantenimiento y la consolidación de la paz y ya será un fenómeno totalmente natural."

Netumbo Nandi-Ndaitwah, Ministra de Asuntos Exteriores de Namibia, entrevista realizada por vídeo con ONU Mujeres, 2015

EXTRACTOS DESTACADOS DE LAS RESOLUCIONES

+ Resolución 1325

Expresa su voluntad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, e insta al Secretario General a que vele por que, cuando proceda, las operaciones sobre el terreno incluyan un componente de género

2000

2009

+ Resolución 1888

Solicita al Secretario General que prosiga e intensifique los esfuerzos para aplicar la política de tolerancia cero de la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, e insta a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que adopten las medidas preventivas apropiadas, incluidas las de sensibilización con anterioridad al despliegue y en el teatro de operaciones, y otras medidas para asegurar la plena rendición de cuentas en los casos de ese tipo de conducta en que esté involucrado su personal

+ Resolución 2106

Reconoce la función de los contingentes de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la prevención de la violencia sexual, y, a este respecto, pide que toda la capacitación previa al despliegue y en la misión de los contingentes de países que aportan contingentes y fuerzas de policía incluya capacitación sobre violencia sexual y basada en el género, que también tenga en cuenta las necesidades específicas de los niños

2013

Cuando las mujeres activistas presentaron por primera vez los temas que les preocupaban en los foros internacionales, en el decenio de 1920, se trataba de cuestiones relacionadas con la paz, con un poderoso mensaje en contra de la militarización. El mundo se había visto sacudido por una guerra que había provocado una devastación y una destrucción de tales dimensiones que, por vez primera, la comunidad internacional unió sus fuerzas para garantizar que aquel horror nunca volviera a repetirse. El activo papel de las mujeres en la arena internacional, que tiene su origen en movimientos de paz y en campañas de lucha contra la militarización, siempre ha defendido con vehemencia la necesidad de vincular los derechos de las mujeres con la paz y la consolidación de la paz. En un tiempo en que el mundo sigue experimentando ciclos de conflictos prolongados y cada vez más profundos, las lecciones aprendidas gracias a este activismo concertado a lo largo de dos siglos deberían situarse en primer plano.

En esencia, el movimiento que presionó en favor de la adopción de la resolución 1325 en el año 2000 perseguía el mismo objetivo que los fundadores y fundadoras de las Naciones Unidas y que las personas que redactaron su Carta en 1945: menos guerras y más inversiones en el bienestar humano, en lugar de en armamento. El factor que más impulsó a las personas que promovían la adopción de una resolución sobre las mujeres, la paz y la seguridad —inspirada en los movimientos feminista y pacifista, con un siglo de historia— fue el vínculo entre la igualdad de género y la paz.

Quince años después de la aprobación de la resolución 1325, es evidente que la comunidad mundial no ha logrado la igualdad de género ni una paz duradera. Por el contrario, la humanidad parece moverse en la dirección opuesta, alejándose de los elementos clave acordados en la Plataforma de Acción de Beijing y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995, incluidos los compromisos de reducir el excesivo gasto militar, controlar la disponibilidad de los armamentos, promover formas no violentas de solucionar los conflictos e impulsar una cultura de paz.

En la época reciente, los conflictos armados han proliferado a un ritmo mayor que nuestra capacidad para hacerles frente con eficacia. Esta proliferación se ha producido en un contexto de aumento de la militarización, que se refleja tanto en el constante incremento de los presupuestos militares como en el frecuente uso de la fuerza militar para resolver las disputas. En el año 2000, se estimaba que el gasto militar a escala mundial ascendía a más de un billón de dólares¹. Desde entonces, el gasto militar anual ha crecido aproximadamente un 60%², el equivalente a

+ "Debemos revisar y redefinir la función, el propósito y la cultura de las fuerzas armadas en el contexto actual."

Participante en la consulta con la sociedad civil de la región de Asia y el Pacífico para el Estudio Mundial

2.500 años de gasto por parte de las organizaciones internacionales dedicadas al desarme y la no proliferación³. Además de las operaciones militares unilaterales, existe en la actualidad una lista cada vez más amplia de despliegues militares respaldados por las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, como la OTAN, la Unión Europea, la Unión Africana y la Liga Árabe.

El presupuesto destinado por las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz se ha triplicado con creces en los últimos 15 años, y mientras el número de civiles en misiones de mantenimiento de la paz ha aumentado más de un 50%⁴, el contingente uniformado se ha triplicado, pasando de 34.000 efectivos en 2000 a 106.000 en 2015. Las misiones actuales tienen una duración tres veces superior a la de sus predecesoras⁵. En 2015, El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno dirigieron 16 misiones de mantenimiento de la paz y el apoyo de las Naciones Unidas a la misión de la Unión Africana en Somalia, además de gestionar una cifra récord de personal autorizado. En los mandatos y políticas recientes se ha reconocido que el personal encargado del mantenimiento de la paz debe estar preparado para utilizar la fuerza, incluso de forma proactiva, para proteger al personal civil⁶, una tarea que resulta más complicada por el hecho de que estas misiones se desarrollan cada vez más en entornos de elevada volatilidad e inseguridad, en los que prácticamente no hay paz que mantener.

El Estudio destaca constantemente la necesidad de

+ *En el año 2000 se estimaba que el gasto militar a escala mundial ascendía a más de un billón de dólares.*

Desde entonces, el gasto militar anual ha crecido aproximadamente un 60%.

desmilitarización y de desarrollar estrategias eficaces para la prevención del conflicto y la protección del personal civil por medios no violentos. Este es uno de los mensajes y conclusiones fundamentales que emergieron con fuerza en las consultas y deliberaciones celebradas a escala mundial. Sin embargo, no se puede negar que las fuerzas militares, tanto nacionales como internacionales, siguen desempeñando junto a los grupos armados un papel crucial en la agenda de las Naciones Unidas para la paz y la seguridad. Esto plantea necesariamente la cuestión de la participación de las mujeres en las fuerzas armadas. Si bien existe un cierto debate acerca de si la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad —que tiene su origen en la lucha pacifista y antimilitarista— debiera incluir esta cuestión entre sus objetivos y en su labor de promoción, no hay duda de que la presencia de las mujeres tiene un efecto sensibilizador sobre los problemas de estas en los escenarios en los que se produce la acción, ayuda a prevenir la explotación y el abuso sexuales de la población local y mejora la eficacia operativa⁷. Además, el compromiso con la igualdad que emana de la CEDAW exige dar a las mujeres las mismas oportunidades laborales que a los hombres, incluso en el seno de las estructuras militares.

Desde el año 2000, los ejércitos nacionales y las entidades asociadas que trabajan con ellos en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad vienen trabajando para mejorar el equilibrio de género de

las fuerzas militares, desde los soldados hasta los mandos superiores; garantizar que se tengan en cuenta los asuntos relacionados con el género en el diseño, la planificación, la ejecución y la evaluación de las operaciones de paz; eliminar la explotación, el abuso o el acoso sexuales cometidos por sus propias fuerzas, y prevenir o responder a la violencia sexual relacionada con los conflictos y a otras vulneraciones de los derechos humanos en las comunidades en las que desarrollan sus operaciones. Aunque es evidente que se han producido algunos avances, buena parte de ellos se han debido a medidas incrementales y, en ocasiones, de carácter puntual, pero sin lograr una verdadera transformación de las estructuras y la mentalidad militares o invertir la tendencia creciente de los presupuestos militares y la excesiva dependencia con respecto a las soluciones militares (estos aspectos se abordan con mayor detalle en el capítulo 8: *Prevenir los conflictos*).

En última instancia, para los defensores y defensoras de una paz y una seguridad duraderas estrechamente relacionadas con el desarrollo y los recursos humanos, el valor de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad reside en su potencial transformador, más que en el logro de una mayor representación de mujeres en los actuales paradigmas de respuesta militarizada.

+ *No hay duda de que la presencia de las mujeres tiene un efecto sensibilizador sobre los problemas de estas en los escenarios en los que se produce la acción, ayuda a prevenir la explotación y el abuso sexuales de la población local y mejora la eficacia operativa.*

ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

El informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: Aumentar el número de mujeres involucradas en labores de mantenimiento de la paz

El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas señaló en su informe tanto la importancia de incrementar el número de mujeres en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas como de hacerlo a través de medidas tales como incentivos financieros:

"La experiencia reciente en el ámbito del mantenimiento de la paz confirma que el personal femenino uniformado desempeña una función vital para llegar a las mujeres y las niñas en las comunidades locales y ganarse su confianza, comprendiendo y detectando sus singulares necesidades de protección y adaptando las respuestas de las operaciones de mantenimiento

*de la paz. [...] Los países que aportan contingentes y fuerzas de policía deberían aplicar sus planes de acción nacionales con relación a la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad o desarrollar esos planes y redoblar los esfuerzos para aumentar el número de mujeres que prestan servicios en el sector de la seguridad nacional. La Secretaría debería desarrollar una estrategia de generación de fuerzas y policía que tenga en cuenta las cuestiones de género para abordar la contratación, retención y promoción de personal uniformado femenino, **entre otras cosas estudiando la posibilidad de incentivos como las primas de reembolso**⁸".*

ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

Las nuevas tecnologías en un mundo cada vez más militarizado: los drones

Las naciones trabajan para mejorar y proteger sus capacidades militares en una era marcada por las campañas mundiales de lucha contra el terrorismo. La sofisticada tecnología armamentística ha redefinido el campo de batalla y ha difuminado la línea que separa al arma del combatiente⁹. Hoy en día, el personal militar estacionado en una parte del mundo puede utilizar un vehículo aéreo no tripulado, conocido popularmente como "dron", para atacar un objetivo situado en un país remoto. La continua presencia de drones sobrevolando las comunidades se ha asociado a unos mayores niveles de trauma psicosocial¹⁰; algunas mujeres llegaron a declarar que habían abortado por culpa del sonido y el miedo provocados por los ataques cercanos¹¹. Las pruebas que demuestran que los drones han matado a trabajadores y trabajadoras humanitarios desalienta al personal de rescate a ayudar a las víctimas, mientras el temor de ser percibidos como operadores de drones impide al personal civil participar en reuniones comunitarias, incluidos los funerales¹², y el miedo a sufrir un ataque lleva a las familias a no llevar a sus hijos e

hijas a la escuela¹³. La precisión que se presupone a los drones significa que las y los civiles y sus familias atacados por error sufren el estigma de los miembros de sus comunidades, que pueden dar por hecho que esas personas y sus familias están involucradas en actividades de militancia¹⁴.

Aunque se ha debatido mucho sobre el uso de los drones, incluso sobre el efecto que ejercen sobre las comunidades, su eficacia como armas de guerra y su condición en virtud del derecho internacional, no se ha hablado tanto sobre su impacto de género. Un análisis reciente ha comenzado a destacar estas dimensiones, señalando que los ataques con drones tienen efectos muy específicos según el género sobre las poblaciones civiles, afectando de forma desproporcionada a los hombres¹⁵ y provocando un incremento del número de hogares encabezados por mujeres, que, en un contexto de desigualdad, a menudo tienen muchas dificultades para mantenerse a sí mismas¹⁶.

LAS MUJERES EN LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES

A lo largo de los dos últimos decenios, un creciente número de países ha incrementado el porcentaje de mujeres en sus fuerzas armadas. Más recientemente, varios países han hecho lo propio a medida que sus instituciones militares nacionales iban adoptando políticas de género o adhiriéndose a planes de acción nacionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad¹⁷. Algunas de las medidas encaminadas a elevar la representación femenina han incluido¹⁸:

- campañas de reclutamiento selectivas;
- la eliminación de barreras y de la exclusión de las mujeres de determinadas categorías de personal militar;
- la mejora y diversificación de los itinerarios profesionales;
- la utilización de imágenes de oficiales militares de sexo femenino en campañas promocionales y de comunicación;
- la realización de encuestas y estudios sobre el reclutamiento y la retención de mujeres en las fuerzas armadas;
- el seguimiento de datos precisos sobre la representación de mujeres y sus experiencias en el ejército;
- cambios en la política familiar;

+ *En el año 2000, solamente cinco países pertenecientes a esta alianza militar contaban con políticas y leyes específicas para la participación de las mujeres en las fuerzas armadas. En 2013 ya eran 28 los países de la OTAN que contaban con políticas de este tipo.*

- reformas dirigidas a luchar contra el acoso y el abuso sexuales en el seno de las fuerzas armadas;
- cambios en las instalaciones, uniformes y equipo militar.

La mayoría de los países que han adoptado estas medidas son miembros de la OTAN. En el año 2000, solamente cinco países pertenecientes a esta alianza militar contaban con políticas y leyes específicas para la participación de las mujeres en las fuerzas armadas. En 2013 ya eran 28 los países de la OTAN que contaban con este tipo de políticas¹⁹. Por ejemplo, en el año 2000, solo seis países miembros de la OTAN ofrecían plazas de reclutamiento tanto para hombres como para mujeres. En 2013, todos los Estados miembros de la OTAN ofrecían esta oportunidad, aunque en algunos países sigue habiendo determinados puestos a los que no pueden acceder mujeres, sobre todo en posiciones de combate, en submarinos y carros de combate. No obstante, y pese a la importancia de este giro en la política, la representación de mujeres ha aumentado en promedio de forma muy modesta, pasando de un 7,4% en 1999 a un 10,6% en 2013.

Algunos países que no son miembros de la OTAN presentan incluso porcentajes superiores de mujeres en sus fuerzas armadas. En la Argentina, por ejemplo, donde se han adoptado medidas para reclutar y retener mujeres en todas las divisiones del ejército, las mujeres representan actualmente un 14,2% en la división de Infantería, un 16,4% de la Marina y un 22,6% de las Fuerzas Aéreas, lo que en conjunto supone una representación de un 16,2% del contingente total²⁰. También se adoptó una medida dirigida a permitir a las mujeres militares recibir apoyo para ejercer su derecho a disponer de servicios de salud sexual y reproductiva sin obstáculos o demora; el personal de los hospitales militares que se acogió a la objeción de conciencia con respecto a la interrupción del embarazo fue reasignado, y se abrieron centros de cuidado infantil específicos para niños y niñas cuyos progenitores trabajan en las fuerzas de seguridad²¹. En Sudáfrica, que presenta uno de los porcentajes más elevados de mujeres en el ejército, un 34% del contingente armado total está integrado por mujeres, y el objetivo es llegar a un 40%. Además, la Fuerza de Defensa Nacional Sudafricana cuenta actualmente con varias mujeres generales de división, y las mujeres participan en operaciones de combate, pilotan aviones de combate y conducen carros de combate²².

ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

Las mujeres en las fuerzas armadas australianas

En junio de 2014, durante la mayor cumbre jamás convocada sobre la eliminación de la violencia sexual en los conflictos, uno de los discursos más inspiradores fue pronunciado por un hombre uniformado. El general David Morrison, jefe del ejército australiano, compartió sus experiencias sobre el impacto de la diversidad, en particular, la participación de las mujeres, en las fuerzas armadas:

"Puedo afirmar sin ningún tipo de duda que no habría sido posible poner fin a la violencia sexual en los conflictos sin introducir reformas fundamentales en el modo en que todos los ejércitos reclutan, retienen y emplean a mujeres; así como en la forma en que aprovechan la mejora de la capacidad militar resultante de una mayor diversidad étnica y de género [...]. Los ejércitos que se vanaglorian de su separación de la sociedad civil, que valoran más al hombre que a la mujer, que utilizan sus valores impuestos para excluir a quienes no se ajustan a los rasgos particulares del grupo dominante, que celebran la violencia inherente a mi profesión en lugar de buscar formas de contenerla, no ayudan en nada a distinguir al soldado de la bestia"²³.

Australia ha adoptado medidas concretas y publica informes anuales detallados sobre las mujeres en las fuerzas armadas australianas. En 2014, con base en un minucioso examen de las intervenciones llevadas a cabo con éxito en otros sectores e instituciones predominantemente masculinos, se introdujo una serie de metas, en virtud de las cuales para el año 2023 deberá alcanzarse una representación de mujeres de un 25% en la Marina y las Fuerzas Aéreas y de un 15% en la División de Infantería²⁴. En junio de 2014, un 15% del contingente militar total australiano está integrado por mujeres; estas representan cerca de un 12% en Infantería y superan un 18% en la Marina y en las Fuerzas Aéreas.

Las políticas específicas que ha adoptado Australia son muy destacables. A modo de ejemplo, se han introducido mecanismos de flexibilidad laboral, junto con una guía sobre cómo aplicarlos dirigida a los mandos y un objetivo de que en todo momento dichos mecanismos deberían estar siendo aprovechados, como mínimo, por un 2% del contingente adiestrado²⁵. El jefe de las fuerzas armadas australianas, el máximo rango militar, cuenta con una persona que le asesora en cuestiones de género. Se están diversificando las juntas de promoción, y se está procediendo a revisar los requisitos iniciales relativos al período mínimo de servicio para varias categorías. Se han eliminado las restricciones de género para todas las categorías profesionales de las fuerzas armadas australianas correspondientes a puestos de combate. La División de Infantería ha revisado sus itinerarios profesionales tradicionales con el fin de posibilitar las interrupciones temporales de dichos itinerarios, una mayor flexibilidad para quienes tienen cargas familiares y la consideración de una experiencia proporcionada en lugar de los tradicionales hitos en la carrera militar. Además, en todas las oportunidades de desarrollo profesional, el porcentaje de mujeres participantes debe ser siempre igual al porcentaje de mujeres consideradas como potenciales candidatas a la selección. La Marina publicó un libro sobre las mujeres en el mar dirigido a las escuelas de enseñanza secundaria, en el que se narran historias reales de mujeres de la Marina con el objetivo de destacar este tipo de modelos de comportamiento ante los y las jóvenes. Las fuerzas armadas australianas cuentan con una iniciativa titulada "Male Champions of Change" (Hombres promotores del cambio) y refleja intensamente el papel de las mujeres en el ejército en sus campañas publicitarias y de marketing. Además, las Fuerzas Aéreas se convirtieron en la primera organización militar del mundo en lograr la acreditación de "lugar de trabajo adecuado para la lactancia".

Sin embargo, estas medidas positivas contrastan poderosamente con el persistente abuso y discriminación que sufren las mujeres en el seno de las instituciones militares nacionales en muchos países. A modo de ejemplo, en 2013, una Comisión del Congreso de los Estados Unidos descubrió que un 23% de las mujeres militares estadounidenses habían experimentado un contacto sexual no deseado desde su reclutamiento, desde tocamientos hasta violaciones²⁶. En 2015, el jefe de las fuerzas armadas indonesias defendió presuntamente la práctica de las pruebas de virginidad para todas las reclutas²⁷. Con una frecuencia mayor de la deseable, las mujeres tienden a ser objeto de discriminación en su carrera militar, a ser ignoradas cuando surgen oportunidades y posibilidades de promoción —incluidos los despliegues en operaciones de mantenimiento de la paz— o a recibir el encargo de realizar tareas menores que no se corresponden con su capacitación. En el Pakistán, las mujeres compiten cada año por hacerse con 32 puestos en la Academia Militar del país, mientras que para los hombres se asignan unas 2.000 plazas²⁸.

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS CONTINGENTES MILITARES DE LAS MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

Estancamiento del número de mujeres en las funciones militares de mantenimiento de la paz

El número de mujeres militares desplegadas en las misiones actuales de mantenimiento de la paz es extremadamente bajo.

En promedio, solo un 3% del personal militar de las misiones de las Naciones Unidas son mujeres (datos tomados en julio de 2015), y la mayoría de ellas trabajan como personal de apoyo²⁹. Esta cifra no ha aumentado desde 2011, y de hecho en las dos últimas décadas el incremento ha sido muy leve —en 1993, las mujeres representaban un 1% del contingente total dedicado al mantenimiento de la paz— pese a los repetidos llamamientos a incrementar el número de mujeres en labores de mantenimiento de la paz desde la adopción de la resolución 1325 en el año 2000.

Una de las razones citadas con mayor frecuencia para explicar esta baja representación es que el porcentaje de mujeres en los ejércitos nacionales de algunos de los principales países que aportan contingentes también es muy reducido³¹. Por ejemplo, los tres principales países que aportan contingentes —Bangladesh, la India y el Pakistán— cuentan con muy pocas mujeres en sus fuerzas armadas. Y a la inversa: muchos de los países

con un porcentaje mayor de personal militar femenino aportan muy pocos efectivos de mantenimiento de la paz a las misiones de las Naciones Unidas. Los países europeos y norteamericanos cuyos porcentajes de mujeres en el ejército se sitúan entre un 8% y un 20% suelen aportar más personal uniformado y civil a las misiones de la OTAN, la UE y la OSCE que a las misiones de las Naciones Unidas. En los despliegues de países como Zimbabwe y Belarús, la representación femenina alcanza un 40%, pero su número de tropas es de tan solo 85 y 5, respectivamente³². Existen excepciones notables a esta tendencia: Etiopía (2º mayor contribuyente, 6,3% de representación femenina), Ghana (9º mayor contribuyente, 10,2%), Nigeria (10º mayor contribuyente, 6,8%), Tanzania (21º mayor contribuyente, 5,2%), Sudáfrica (14º mayor contribuyente, 15,6%) y Uruguay (20º mayor contribuyente, 7,2%). Todos ellos superan significativamente el promedio mundial y despliegan elevadas cantidades de personal de mantenimiento de la paz³³.

Algunos de los principales países que aportan contingentes están esforzándose por mejorar su equilibrio de género. En 2014, dos oficiales de sexo femenino de Bangladesh se convirtieron en las primeras pilotos de combate de la historia del país, y las Fuerzas Aéreas de Bangladesh han puesto en marcha un proceso dirigido a garantizar una representación mínima de un 20% de mujeres entre sus oficiales³⁴. El número de mujeres en las fuerzas armadas de Rwanda casi se triplicó en 10 años, y todavía tendrá que aumentar más para cumplir el objetivo de representación de mujeres entre su personal de mantenimiento de la paz, fijado en un mínimo de un 30%³⁵.

Más recientemente ha comenzado a observarse también un cierto progreso en cuanto al nombramiento de mujeres para puestos de liderazgo. En 2014 se nombró por primera vez a una mujer, la noruega Kristin Lund, como comandante de la fuerza en una misión de las Naciones Unidas; esa fue también la primera ocasión en que tanto los líderes civiles como militares de una misión —Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre, UNIFICYP— eran mujeres. En mayo de 2015 se alcanzó un hito histórico: en ese momento, casi un 40% de las misiones de mantenimiento de la paz estaban lideradas por mujeres³⁶, lo que representa un nivel nunca antes alcanzado.

En todo el mundo no existe ninguna fuente de información que ofrezca datos coherentes y exhaustivos sobre el equilibrio de género de las fuerzas militares³⁷. En el cuadro de la página 141 se presentan estimaciones sobre la presencia de mujeres en las fuerzas armadas de los principales países que aportan contingentes.

La presencia de mujeres
sobre el terreno, sobre
todo en puestos de
liderazgo, alienta a
otras mujeres y niñas a
participar y liderar [...].

Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales
sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, declaración del
Consejo de Seguridad durante el debate abierto sobre las
mujeres, la paz y la seguridad celebrado en 2008

Porcentaje de personal militar femenino en las fuerzas armadas de los 15 países que aportan los mayores contingentes a las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno, 2015³⁸

PAÍS QUE APORTA CONTINGENTES	PORCENTAJE DE MUJERES EN LAS FUERZAS ARMADAS
1 Bangladesh	3
2 Pakistán	1
3 India	4
4 Etiopía	7
5 Rwanda	2
6 Nepal	2
7 Senegal	4
8 Ghana	17
9 Nigeria	10,5
10 Egipto	*
11 China	*
12 Indonesia	2
13 Tanzania	*
14 Marruecos	3
15 Sudáfrica	34

* Países que aportan contingentes para los que no se dispone de datos.

El papel clave del personal femenino de mantenimiento de la paz

La participación de las mujeres en el componente militar del mantenimiento de la paz ha sido reconocida como un factor crucial para el éxito de las misiones, tanto dentro del marco normativo de las Naciones Unidas sobre el mantenimiento de la paz y del referente a las mujeres, la paz y la seguridad³⁹, como por parte de los propios mandos militares sobre el terreno⁴⁰. Estos señalan que las mujeres encargadas del mantenimiento de la paz amplían las aptitudes y capacidades en todas las categorías de personal, aumentan la eficacia operativa de todas las tareas y mejoran la imagen,

+ *Ninguna mujer encargada del mantenimiento de la paz ha sido acusada de explotación y abuso sexuales durante una misión.*

la accesibilidad y la credibilidad de las misiones de cara a la población local. Las mujeres encargadas del mantenimiento de la paz también consiguen que las tareas de difusión lleguen mejor a las mujeres en las comunidades de acogida. Esto resulta crucial por diversos motivos, entre los que cabe citar el aprovechamiento de la familiarización de las mujeres con las estrategias locales de protección que les afectan y de su capacidad para actuar como mecanismo de alerta temprana, aspectos que se describen con detalle en el capítulo 8: *Prevenir los conflictos*. Asimismo, cabe señalar que ninguna mujer encargada del mantenimiento de la paz ha sido acusada de explotación y abuso sexuales durante una misión.

Las oficiales militares necesitan con urgencia equipos de protección y equipos de investigación integrados por personal mixto que se ocupe de analizar los incidentes en los que se ven involucradas víctimas o testigos de sexo femenino. Estas oficiales impulsan una sólida coordinación entre las esferas civil y militar, y, junto con sus homólogas civiles y policiales, pueden llegar mejor al personal civil del país de acogida e interactuar más eficazmente con dicha población, que las percibe como menos amenazadoras y más accesibles⁴¹.

Además, pese a que la competencia profesional de las mujeres trasciende esas áreas, los mandos militares han señalado que las oficiales presentan una ventaja comparativa especial en los registros físicos y domiciliarios, en la interacción con las personas supervivientes de violencia de género, en el trabajo en centros penitenciarios para mujeres y en la inspección de mujeres en lugares de desarme y desmovilización.

Impulso de la participación de las mujeres en los labores militares de mantenimiento de la paz

Tanto el Secretario General de las Naciones Unidas como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a través de la Oficina del Asesor en Asuntos Militares, han alentado a los países que aportan contingentes a desplegar un mayor número de mujeres (como mínimo, el mismo porcentaje con el que cuentan en sus fuerzas armadas nacionales). La Oficina de Asuntos Militares ha nombrado una asesora militar en cuestiones de género, con dedicación completa y con el rango de coronel, que trabaja en la Sede y ha puesto en marcha la creación de la Red de Mujeres Militares de Mantenimiento de la Paz con el fin de crear un espacio de apoyo mutuo, tutoría, capacitación y promoción para el personal militar femenino de las Naciones Unidas⁴³. ONU Mujeres ha comenzado recientemente a impartir cursos de dos semanas de duración dirigidos exclusivamente a oficiales militares de sexo femenino, como parte de una oportunidad de desarrollo profesional en cuyo marco se espera incrementar el despliegue de mujeres en

+ "Cuando trabajaba sobre el terreno, siempre acudían a mí para trabajar con las mujeres locales; estas confiaban más en mí."

Comandante Khadessa Sy, del ejército del Senegal, que participó en misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y en Liberia⁴²

operaciones de mantenimiento de la paz. De forma similar, los mandatos de autorización de misión del Consejo de Seguridad han instado frecuentemente a los Estados a tener en cuenta la representación de mujeres en los contingentes que aportan. Sin embargo, estas recomendaciones no siempre se aplican, y tampoco existen mecanismos para inducir a su cumplimiento.

Invertir en la participación de las mujeres

Al examinar las formas de incrementar la participación de las mujeres, rara vez se ha planteado la posibilidad de recurrir a incentivos financieros. En sus recientes recomendaciones, el Grupo Consultivo Especial sobre las Tasas de Reembolso para las Tropas de Mantenimiento de la Paz y el Secretario General han incluido una *prima de riesgo* (para las personas que trabajan en unidades que operen sin restricciones y asuman unos niveles de riesgo excepcionales), una prima por "*capacidades de apoyo esenciales*" (para aquellos contingentes que desplieguen personal esencial de apoyo y multiplicación de la fuerza, para el que siempre existe una gran demanda y una oferta muy escasa), y una *prima de preparación* (que añade una paga extra en el caso de que el personal adiestrado y el equipo estuvieran listos en un plazo muy breve, como incentivo para mejorar la capacitación previa al despliegue y la preparación global).

Los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de adoptar una prima de equilibrio de género, definida con base en una serie de criterios:

porcentaje de mujeres en el contingente, rango y función desempeñados por las mujeres, capacitación especializada que haya recibido el contingente en cuestiones de género (incluida capacitación previa al despliegue sobre violencia sexual relacionada con los conflictos), y en cumplimiento de la vigente política de las Naciones Unidas sobre verificación de antecedentes en materia de derechos humanos⁴⁴. El informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas también se ha hecho eco de esta recomendación, que debería vincularse estrechamente a la generación de fuerzas, que sugiere a qué países recurrir para obtener promesas y qué promesas aceptar. Otra posibilidad que deberían estudiar los Estados Miembros es la oferta de prestaciones en especie. Ambos tipos de incentivos estarían ligados a incrementos cuantificables del número de mujeres en sus despliegues militares⁴⁵.

De forma similar, en los presupuestos destinados al mantenimiento de la paz debería asignarse un volumen de fondos suficiente para adecuar las instalaciones de las misiones y la propia vida en ellas al incremento del número de mujeres en el contingente militar. Esto podría incluir medidas familiares especiales o la disponibilidad de licencias a las mujeres⁴⁶, la adecuación de las instalaciones de las misiones para ellas —desde las habitaciones hasta las instalaciones sanitarias, pasando por los espacios y actividades de ocio y bienestar, una atención médica y ginecológica especializada, así como uniformes e indumentaria de protección especiales para cada género⁴⁷; e inversiones en la seguridad interna de los complejos, entre otras medidas. **Estas inversiones podrían potenciarse inmensamente adoptando como práctica estándar el análisis presupuestario de género en la elaboración de los presupuestos de las operaciones de paz. Esto permitiría disponer de datos más robustos sobre el modo en que el gasto influye en la sensibilidad de las misiones al género y facilita la participación de un mayor número de mujeres.**

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL COMPONENTE POLICIAL DE LAS MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

En el año 2000, cuando se adoptó la resolución 1325, Lyn Holland se convirtió en la primera mujer estadounidense en servir como agente de policía en una misión de mantenimiento de la paz, cuando se unió a la misión en Kosovo para prestar asistencia a las víctimas de violaciones. También en Kosovo, Shahzadi Gulfam, la primera agente de policía pakistaní en ser desplegada en una misión de mantenimiento de la paz, ayudaba a reclutar mujeres para las fuerzas policiales de Kosovo⁴⁸. En fechas más recientes, la Unidad de Policía

Constituida de la India, integrada exclusivamente por mujeres, fue desplegada por primera vez en Liberia en 2007. Posteriormente seguirían su estela Bangladesh⁴⁹ y otros países. Existe un reconocimiento generalizado en torno al hecho de que aquella unidad contribuyó a llegar mejor a las mujeres de las comunidades. También se les atribuye el hecho de haber inspirado a muchas mujeres liberianas a incorporarse a las fuerzas policiales, cuya representación femenina creció del 13% al 21% en cinco años⁵⁰. En Haití, agentes de policía noruegas, canadienses y del África francófona han ofrecido capacitación, tutoría y acompañamiento a la Policía Nacional haitiana para responder a los casos de violencia doméstica y abusos sexuales⁵¹. En Noruega, un 35% del total de agentes de policía participantes en operaciones de paz internacionales han sido del sexo femenino, y en 2014 cuatro de cada nueve líderes del contingente eran mujeres⁵².

+ "Mi experiencia es que los rostros de las mujeres locales se iluminan cuando ven que quien se dirige a ellas es otra mujer. Se produce una conexión, se sienten identificadas."

Hester Paneras, Sudáfrica, Comisionada de Policía de UNAMID⁵³

El impacto positivo de contar con un mayor número de mujeres en el componente policial de las misiones no se limita a las cuestiones que afectan principalmente a las mujeres. Se ha descubierto que su presencia reduce de manera significativa los índices de reclamación por comportamiento inadecuado, las tasas de uso indebido

de la fuerza o la utilización inadecuada de armas de fuego. Además, las mujeres se comportan de un modo menos autoritario en sus contactos con ciudadanos y ciudadanas y con oficiales de menor rango⁵⁴.

En 2009, las Naciones Unidas pusieron en marcha una campaña con un objetivo muy ambicioso: garantizar que las mujeres alcanzaran en 2014 una representación de un 20% en la policía de las Naciones Unidas. Pese a que el porcentaje ha seguido una tendencia ascendente desde aquella fecha, el objetivo de la campaña no se ha cumplido todavía⁵⁵. La División de Policía ha pedido a los Estados Miembros que desplieguen la misma proporción de mujeres con la que cuentan en sus fuerzas policiales nacionales, que revisen sus políticas de reclutamiento y sus criterios de despliegue para identificar cualquier desigualdad o barrera de entrada para las mujeres y que determinen si sus criterios nacionales de reclutamiento para las misiones de las Naciones Unidas concuerdan con los aplicados por las Naciones Unidas. En vista de los criterios de selección aplicables en lo que respecta al número mínimo de años de servicio nacional previo, rango y otros requisitos, parece pertinente analizar si deberían estudiarse medidas "preferentes" o "especiales" para incrementar el número de mujeres aptas para el despliegue. Por ejemplo, el requisito de cinco años de servicio nacional previo para poder participar en un despliegue como funcionario o funcionaria de la policía civil de las Naciones Unidas puede resultar prohibitivo; en lugar de ello, podría considerarse la posibilidad de exigir un número menor de años (tres, por ejemplo) para las candidatas durante un período experimental.

La División de Policía también se ha encargado de visibilizar la función de las mujeres en la policía de las Naciones Unidas. También puso en marcha la Red Internacional de Mujeres Policías del Personal de Paz de las Naciones Unidas y un premio internacional de mantenimiento de la paz. Lleva a cabo periódicamente actividades de tutoría y creación de redes, y organiza cursos de capacitación en todo el mundo sobre estrategias dirigidas a incrementar el número de mujeres en la policía de las Naciones Unidas y en las fuerzas policiales nacionales. Asimismo, colabora en proyectos encaminados a fortalecer las aptitudes específicas que necesitan las agentes para superar la prueba de selección para la asistencia de las Naciones Unidas. Es importante destacar que la División de Policía intenta además dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres en lo que concierne a la disponibilidad de instalaciones adecuadas para ellas, como alojamientos separados, y viene trabajando para garantizar que las mujeres no sean apartadas en las misiones y gocen de idéntica condición en sus puestos de trabajo, un grave problema escasamente documentado.

+ *Hoy en día, casi todos los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas incluyen disposiciones específicas relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, y prácticamente cualquier directriz que se proporciona a los componentes militares y policiales de las misiones incluye instrucciones concretas para abordar la seguridad de las mujeres.*

TRANSVERSALIZACIÓN DEL GÉNERO EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

Se han producido avances concretos en los esfuerzos por integrar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En el año 2000, las únicas misiones de este tipo que contaban con asesores o asesoras de género eran la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), y tan solo una quinta parte del total de las misiones de mantenimiento de la paz contaban con una dependencia especializada en cuestiones de género (a menudo integrada por un único funcionario o funcionaria recién nombrado para un puesto que también era de nueva creación)⁵⁶. Actualmente, todas las misiones de mantenimiento de la paz multidimensionales disponen de dependencias de género⁵⁷ y despliegan asesores o asesoras sobre protección de las mujeres, un mandato que aparece por primera vez en la resolución 1888 (2009). Hoy en día, casi todos los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas incluyen disposiciones específicas relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, y prácticamente cualquier directriz que se proporciona a los componentes militares y policiales de las misiones incluye instrucciones concretas para abordar la seguridad de las mujeres.

En los últimos años se han introducido numerosas innovaciones con perspectiva de género en las operaciones de paz diseñadas para cumplir los compromisos en materia de derechos humanos y protección de la población civil, así como los relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad. Entre estas innovaciones cabe citar el establecimiento de mecanismos de seguimiento, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos; capacitación mediante casos hipotéticos, células de apoyo al enjuiciamiento y tribunales móviles dedicados a la violencia sexual y de género; una caja de herramientas de la ONUPOL sobre prácticas óptimas en la labor policial y un programa de capacitación para la policía de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación de la violencia sexual y de género en entornos post-conflicto; y la creación de unidades policiales especiales dedicadas a la lucha contra la violencia de género (como la que funciona en Haití desde 2010).

Se han organizado jornadas de puertas abiertas para que los grupos de la sociedad civil de mujeres mantengan encuentros con los y las líderes de las misiones, además de redes de alerta comunitarias, equipos de protección conjuntos, patrullas de protección a los y las recolectores de leña y proyectos de cooperación entre las esferas civil y militar, en cuyo marco se han proporcionado cocinas de bajo consumo de combustible y se han instalado depósitos de agua con el fin de evitar algunos desplazamientos a las mujeres y las niñas para recoger leña o agua fuera de los campamentos. Entre los proyectos de efecto rápido con perspectiva de género que se han ejecutado cabe mencionar la construcción de refugios y de letrinas y duchas adecuadas en los campamentos, así como la creación de unidades de policía constituidas integradas exclusivamente por mujeres.

+ *Por desgracia, pese a resultar prometedoras, estas innovaciones siguen siendo de carácter puntual o limitado; lo más frecuente es que se trate de proyectos experimentales e iniciativas especiales, en lugar de constituir la actividad principal de una determinada operación.*

Los informes de las misiones en la República Democrática del Congo, Haití y Darfur muestran que las patrullas de protección dentro y alrededor de los campamentos y comunidades de personas desplazadas internas, así como las tareas de escolta a las mujeres durante sus actividades de subsistencia, han ayudado a evitar actos de violencia sexual y de género. Los tribunales móviles, la asistencia jurídica y el constante fomento de la capacidad y apoyo en forma de tutoría a fiscales, jueces y juezas, investigadores e investigadoras judiciales, unidades especializadas de la policía y servicios públicos de defensa han contribuido a incrementar el número de enjuiciamientos y condenas por delitos de violencia sexual en entornos afectados por conflictos, como en la República Democrática del Congo, Guinea, Sierra Leona o Somalia.

Por desgracia, pese a resultar prometedoras, estas innovaciones siguen siendo de carácter puntual o limitado; lo más frecuente es que se trate de proyectos experimentales e iniciativas especiales, en lugar de constituir la actividad principal de una determinada operación. Este tipo de iniciativas no cuentan con un apoyo constante de los y las líderes de las respectivas misiones⁵⁸, y representan más una obligación que hay que cumplir que una herramienta concreta para mejorar la eficacia operativa de las labores de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Muchas de estas carencias fueron señaladas ya por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en 2010 en su propio *"Estudio de impacto tras una década de aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas"*⁵⁹.

Capacitación

La creciente lista de materiales de capacitación sobre el género, la explotación y el abuso sexuales, y la prevención y respuesta a la violencia sexual es bien recibida, y se observa un giro en la capacitación hacia un aprendizaje más práctico y mediante casos hipotéticos en el que deberán desenvolverse las y los soldados, abandonando conceptos más abstractos⁶⁰. La duración y periodicidad de estos cursos también han aumentado, desde una sesión de 40 minutos durante la incorporación de nuevo personal a una misión —similar para todas las áreas de ejecución del mandato— hasta cursos especializados que actualmente duran una semana o más. Pese a que varias resoluciones del Consejo de Seguridad han destacado la importancia de impartir capacitación específica en estas áreas⁶¹, sigue sin estar claro si los países que aportan contingentes cumplen sistemáticamente esta indicación. Es necesario adoptar un enfoque más racional en este aspecto, que puede incluso conllevar una menor inversión de tiempo en el desarrollo de nuevos cursos y dedicar más tiempo a la impartición coherente de la capacitación y el aprovechamiento de las buenas prácticas.

 *De un total de 33 metas aprobadas por estas cinco misiones, ninguna hacía referencia específicamente a las cuestiones de género ni a la igualdad de género.*

Participación de las mujeres y respuesta a sus necesidades específicas desde el diseño de la misión hasta su retirada

Si se quiere que las misiones de mantenimiento de la paz respondan eficazmente a las necesidades de la población local, debe darse prioridad a la participación de las mujeres y a la celebración de consulta con ellas en sus respectivos países desde el diseño mismo de las misiones hasta su reducción. Las misiones deberían mostrar desde el principio un compromiso y respeto visibles y tangibles hacia la integridad física de las mujeres, dar prioridad a la seguridad de las mujeres e invertir en la recuperación liderada por ellas. Por desgracia, esto no siempre ha sido así. Tal como concluye el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, "[l]a experiencia, los derechos, las necesidades y las funciones específicos de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto no suelen incluirse en los análisis y las evaluaciones preliminares y, por lo tanto, no se incorporan a las estrategias concretas para el diseño de las misiones y la formulación de los mandatos"⁶².

De manera similar, se necesita prestar una atención concertada a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la reducción de las misiones y en su retirada. Este aspecto se resaltó en la declaración presidencial del Consejo de Seguridad de 2012⁶³ y en el informe del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad del mismo año, en el que se subrayaba que "[e]xiste cierto temor de que reducir las misiones haga disminuir la financiación y atención que reciben los compromisos de igualdad entre los géneros y el nivel de seguridad y protección que se otorga a las mujeres y las niñas"⁶⁴.

El estudio sobre la arquitectura de género sobre el terreno llevado a cabo por ONU Mujeres junto a las entidades asociadas para el examen de la capacidad civil en 2012⁶⁵ recomendó que, cuando empiece a preverse la retirada de una misión de mantenimiento de la paz o una misión política especial, la dependencia de género y la de planificación operativa deberán organizar

la transferencia de los trabajos pertinentes relacionados con el género al equipo de las Naciones Unidas en el país y a ONU Mujeres, conservando al mismo tiempo la capacidad interna necesaria para transversalizar las cuestiones de género en los planes y actividades de la misión. El Secretario General mencionó un ejemplo de buena práctica en ese sentido en su informe sobre las mujeres, la paz y la seguridad de 2013, en el que se hace hincapié en el plan de trabajo conjunto acordado por la misión en Timor-Leste y el equipo de las Naciones Unidas en el país, en virtud del cual este último iría transfiriendo progresivamente las tareas de la misión relacionadas con el género al equipo del país durante el período de reducción⁶⁶.

En las misiones actuales lideradas por el DOMP, tan solo la MINUSTAH, la UNMIL, la UNMISS, la ONUCI y la MINUSMA han definido metas para supervisar los progresos realizados u orientar sus decisiones de reconfiguración o retirada. Estas metas engloban cuestiones como la seguridad y la estabilización, los diálogos nacionales y la reconciliación, el restablecimiento de la autoridad del Estado, la reforma del sector de la seguridad, la promoción y protección de los derechos humanos y la asistencia humanitaria, la celebración de elecciones libres y justas, el establecimiento de un sistema judicial y penal independiente y creíble, la introducción de mejoras tangibles en las condiciones de vida de la población, los procesos de paz inclusivos, el desarrollo sostenible, el desarme y desmantelamiento efectivos de las milicias, así como la capacitación y el fomento de la capacidad de la policía nacional. De un total de 33 metas aprobadas por estas cinco misiones, ninguna hacía referencia específicamente a las cuestiones de género ni a la igualdad de género. Además, cada una de las metas de estas misiones se mide a través de varios indicadores. De un total de 105 indicadores, solamente cinco están relacionados con cuestiones de género, y la mayoría de ellos hacen referencia a la violencia sexual⁶⁷. Esto implica que las misiones de mantenimiento de la paz podrían culminar su retirada sin evaluar si la misión ha dado respuesta a las necesidades específicas de las mujeres o ha cumplido las disposiciones relativas al género que incluía el mandato de dicha misión. Asimismo, sugiere que, en general, las misiones no están transversalizando adecuadamente el género en sus marcos de supervisión⁶⁸.

En última instancia, los esfuerzos dirigidos a transversalizar de forma más eficaz la participación de las mujeres y la celebración de consultas con ellas —en el diseño, la ejecución y la retirada de las misiones— se verían reforzados por una utilización más eficaz de los recursos de género y la experiencia en esta materia que ya existen en el seno del sistema en su conjunto, tanto en la Secretaría como en sus organismos, fondos y programas. Así queda reflejado también en las recomendaciones pertinentes formuladas

en el marco del examen de las operaciones de paz y en el de la arquitectura de consolidación de la paz⁶⁹. El fortalecimiento de la coordinación, la coherencia y la integración, así como los conocimientos especializados que posee la arquitectura de género de las Naciones Unidas se tratan con detalle en el capítulo 10: *Agentes clave: Las Naciones Unidas*.

EXPLOTACIÓN Y ABUSO SEXUALES POR PARTE DEL PERSONAL DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Hace 13 años, la evaluación de expertos independientes de las repercusiones de los conflictos armados en las mujeres y del papel de las mujeres en la consolidación de la paz incluyó una serie de referencias a esta cuestión en su capítulo dedicado a la violencia contra las mujeres:

"Pese a que la llegada del personal encargado del mantenimiento de la paz ofrece la ventaja evidente de proporcionar a la población local una sensación de mayor seguridad, también puede tener algunas repercusiones negativas. La violencia sexual contra las mujeres y la prostitución, sobre todo la prostitución infantil, pueden incrementar con el influjo de personal relativamente acaudalado en situaciones en las que las economías locales han quedado devastadas y las mujeres carecen de oportunidades laborales. En Kisangani y Goma, en la República Democrática del Congo, los miembros de las comunidades locales nos contaron que el personal encargado del mantenimiento de la paz contrataba servicios sexuales con chicas jóvenes, y que cualquiera podía ver preservativos en las cercanías de los complejos de las Naciones Unidas. Una mujer local nos dijo que las niñas "se limitan a tenderse en los campos para los hombres ante la vista de todo el mundo, pues no se les permite entrar en ninguno de los 12 campamentos". Escuchamos relatos similares en los Balcanes, y también acerca de la situación en Camboya tras la llegada del personal encargado del mantenimiento de la paz"⁷⁰.

+ *Este problema ha deteriorado la reputación global de las misiones de mantenimiento de la paz y ha avergonzado profundamente a las Naciones Unidas.*

Aunque se han invertido grandes esfuerzos para luchar contra esta lacra, y pese a que en la actualidad el nivel de concienciación entre el personal de las Naciones Unidas es completamente diferente al que existía hace 15 años, no puede negarse que este problema ha deteriorado la reputación global de las misiones de mantenimiento de la paz y ha avergonzado profundamente a las Naciones Unidas. Pese a que buena parte del trabajo de las misiones resulta prácticamente invisible para las poblaciones afectadas y el público en general, la incidencia de la explotación y el abuso sexuales continúa atrayendo la atención de la comunidad internacional y de las comunidades en las que se despliega personal encargado del mantenimiento de la paz. En las consultas celebradas de cara a la elaboración del Estudio Mundial, las mujeres del continente africano se mostraban especialmente preocupadas por este problema, puesto que gran parte de las misiones regionales e internacionales de mantenimiento de la paz tienen lugar allí. Es espeluznante que el protector se convierta en depredador. Es crucial que las Naciones Unidas manifiesten un firme compromiso de hacer frente a este problema de una vez por todas.

En los informes sobre la explotación y el abuso sexuales, se aprecia un consenso sobre la naturaleza del problema y las complejidades que entraña. Entre los principales puntos de acuerdo cabe citar los siguientes:

- el problema no concierne únicamente al personal militar, y a menudo ni siquiera concierne a este de forma desproporcionada;

- las Naciones Unidas han registrado algunos avances en el último decenio (aunque muy moderados), como lo demuestra el descenso en el número de acusaciones y el aumento de la capacidad de respuesta de algunos Estados Miembros al seguimiento de las acusaciones;
- sin embargo, el número de acusaciones —apenas una docena cada año— representa un porcentaje muy reducido del total de vulneraciones;
- pese a que la mayor parte de las víctimas son mujeres y niñas, los hombres y los niños también se ven afectados, y la inmensa mayoría no se sienten seguros o seguras a la hora de presentar denuncias u obtener reparaciones;
- muchas acusaciones no son adecuadamente investigadas por los Estados Miembros, son consideradas infundadas o se resuelven con medidas disciplinarias o condenas penales muy indulgentes;
- pese a que existe una percepción generalizada de que la explotación y el abuso sexuales es principalmente un asunto que concierne al personal que trabaja sobre el terreno, que se aprovecha de la fácil disponibilidad de sexo transaccional o de supervivencia violando la política de tolerancia cero de las Naciones Unidas, casi la mitad del total de acusaciones están relacionadas con delitos atroces, como la violación.

ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

La política de tolerancia cero de las Naciones Unidas sobre la explotación y el abuso sexuales

La política de tolerancia cero de las Naciones Unidas prohíbe el intercambio de dinero, empleo, bienes, servicios o cualquier otro tipo de asistencia por sexo; prohíbe al personal encargado del mantenimiento de la paz mantener relaciones sexuales con personas menores de 18 años en cualquier circunstancia; y desalienta vivamente, aunque no prohíbe, las relaciones sexuales no transaccionales entre el personal de las Naciones Unidas y los beneficiarios y beneficiarias de asistencia locales, señalando que dichas relaciones "se basan en una dinámica de desigualdad inherente de poder" y "socavan la credibilidad e integridad del trabajo

de las Naciones Unidas"⁷¹. El boletín del Secretario General sobre medidas especiales para la protección frente a la explotación y el abuso sexuales prohíbe la actividad sexual con menores (personas que no han cumplido aún los 18 años)⁷² y "desalienta vivamente las relaciones sexuales entre el personal de las Naciones Unidas y las personas beneficiarias de la asistencia"⁷³. No obstante, el jefe o la jefa de la misión puede utilizar su criterio al aplicar esta norma "en los casos en que las personas beneficiarias de la asistencia tengan más de 18 años y las circunstancias del caso justifiquen que se haga una excepción"⁷⁴.

En los casos en que existe desacuerdo, este se centra en el modo de garantizar la rendición de cuentas entre diferentes jurisdicciones⁷⁵. Cada vez son más quienes exigen actuar con mayor determinación, sobre todo tras las nuevas acusaciones contra las tropas de la Unión Africana en Somalia y contra las tropas francesas en la República Centroafricana, y tras una evaluación generalmente negativa realizada por un equipo de especialistas, a quienes las Naciones Unidas encomendó visitar cuatro misiones en las que se considera que el problema está muy extendido⁷⁶.

Poner fin a la impunidad

A lo largo del último decenio, las Naciones Unidas han invertido una cantidad muy importante de energía y recursos en la creación de dependencias de conducta y disciplina en cada misión y en cada sede, y ha emitido numerosas recomendaciones del Secretario General en las que se insta a los agentes pertinentes, incluidos los Estados Miembros como principales responsables de sus contingentes, a actuar con mayor determinación para investigar las acusaciones, imponer los castigos oportunos y ofrecer reparaciones a las víctimas. Tal como ha reiterado el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, estas actuaciones incluyen⁷⁷:

- La elaboración de informes por parte del Secretario General sobre las medidas adoptadas y no adoptadas por cada Estado miembro en respuesta a las acusaciones creíbles de explotación y abuso sexuales, nombrando expresamente a los países en lugar de presentar cifras agregadas de acusaciones o respuestas.
- La creación de equipos de respuesta inmediata en el seno de las misiones, que estén disponibles para su despliegue en uno o dos días para obtener pruebas y conservarlas así como para proteger a las víctimas.
- Excluir de la aportación de contingentes a los países enumerados en los anexos de los informes del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados, y sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, hasta que dejen de figurar en dichos anexos.
- Revisar el modelo de memorando de entendimiento con los países que aportan contingentes, para exigir que los contingentes incluyan oficiales nacionales de investigación y que se imparta capacitación a todas las tropas en materia de explotación y abuso sexuales.
- Concluir las investigaciones sobre la explotación y

el abuso sexuales en un plazo de seis meses; los órganos de las Naciones Unidas encargados de estas investigaciones deberán informar sobre el cumplimiento de este plazo, y se pide a los Estados Miembros que también lo adopten.

- Repatriar, por orden del Secretario General, contingentes individuales, unidades enteras y mandos de contingentes por no prevenir y castigar un patrón de abuso. Las Naciones Unidas también pueden retirar medallas de servicio, pagos de primas y prestaciones de subsistencia, así como suspender los correspondientes reembolsos al personal militar involucrado en una investigación.
- Aplicar, a petición del Secretario General, diversas medidas administrativas al personal de las Naciones Unidas: retener las ayudas acumuladas en concepto de licencia anual y repatriación que serían normalmente pagaderas en el momento de la separación de la organización, y dejar sin paga a las personas a las que se imponga la licencia administrativa a la espera de la conclusión de las investigaciones y los procesos disciplinarios.

Asimismo, el Grupo de Alto Nivel señaló que la inmunidad del personal civil no es de aplicación en caso de delitos sexuales, y que, por consiguiente, estos no deberían ser un medio para gozar de impunidad⁷⁸. Jamás se ha pretendido conceder inmunidad, y esta no se aplica, al personal de las Naciones Unidas acusado de haber cometido explotación y abuso sexuales. Los privilegios relacionados con la inmunidad son de naturaleza funcional y están relacionados con el ejercicio de funciones oficiales. El proceso por el cual el Secretario General retira esta inmunidad o aclara que no es aplicable debería agilizarse, con el fin de garantizar que no se demore la ejecución de los procedimientos legales oportunos.

No cabe duda de que estos pasos son importantes, pero se puede hacer más. Aquellos países que incumplan reiteradamente sus compromisos (contraídos por escrito) de investigar y enjuiciar a sus soldados no deberían poder aportar contingentes a las misiones de mantenimiento de la paz. Como ya recomendó el informe Zeid⁷⁹ hace un decenio y jamás se ha aplicado, si las Naciones Unidas tienen pruebas *prima facie* de conducta inadecuada, el país de origen del presunto autor debería tener la obligación de enjuiciarlo. Si no lo hace, debería estar obligado a proporcionar una explicación detallada de los motivos que lo justifican. De acuerdo con el llamamiento que hicieron las organizaciones no gubernamentales en 2015⁸⁰, las Naciones Unidas deberían facultar a una comisión de investigación independiente para que lleve a cabo una

+ *El país de origen del presunto autor debería tener la obligación de enjuiciarlo. Si no lo hace, debería estar obligado a proporcionar una explicación detallada de los motivos que lo justifican.*

investigación amplia sobre la explotación y el abuso sexuales y gestione las acusaciones presentadas tanto por los Estados Miembros como por las propias Naciones Unidas, incluida la falta de aplicación sistemática de muchas de las competencias con las que ya cuenta para exigir a las personas responsabilidades por sus actos. En junio de 2015 se creó un grupo de examen independiente para analizar la respuesta de las Naciones Unidas a las acusaciones de explotación y abuso sexuales por parte de las fuerzas militares extranjeras que no estaban al mando de las Naciones Unidas en la República Centroafricana. Este tipo de investigación debería ampliarse a la respuesta global en todo el sistema.

Si bien las Naciones Unidas deberían colaborar con los Estados para garantizar una aplicación más rigurosa del marco jurídico existente en relación con los actos delictivos presuntamente cometidos por su personal, sea militar o civil, también debería explorar nuevas vías de rendición de cuentas. Se podría replantear la propuesta de una convención internacional en virtud de la cual los Estados se comprometan a investigar, enjuiciar y extraditar a los presuntos autores de delitos, así como a prestarse asistencia jurídica mutuamente⁸¹.

Los y las especialistas del ámbito jurídico y académico han destacado las siguientes opciones para garantizar la rendición de cuentas con respecto a los delitos graves (incluidos los de naturaleza sexual) cometidos por personal de las Naciones Unidas⁸²:

- i) la creación de tribunales híbridos entre el Estado de acogida y las Naciones Unidas; esto requeriría que dicho Estado consienta la provisión de asistencia internacional a su sistema jurídico nacional;
- ii) el ejercicio compartido de jurisdicción por parte

del Estado de acogida y de otros Estados; cuando, por ejemplo, el Estado de acogida pueda investigar y enjuiciar el delito, y el Estado en el que tenga su nacionalidad el autor de dicho delito proporcione las instalaciones penitenciarias para cualquier tipo de encarcelamiento.

No obstante, la opción más preferible —y la que indicaría el compromiso de las Naciones Unidas y de los países que aportan contingentes de acabar juntos con este tipo de comportamiento— sería el establecimiento de un tribunal internacional, creado en virtud de un tratado entre Estados, competente para juzgar al personal de las Naciones Unidas que trabaja sobre el terreno y a todas las categorías de personal de mantenimiento de la paz.

Pese a que dicha propuesta tendría importantes consecuencias en términos económicos y de otra naturaleza —incluida la necesidad de modificar las disposiciones actuales, en virtud de las cuales los miembros de los contingentes militares están sometidos a la jurisdicción exclusiva de los Estados que los envían—, las opciones anteriores representan una valiosa contribución al debate sobre la eliminación de la impunidad. Entretanto, dependiendo del contexto y de la naturaleza del procedimiento reglamentario en el país en cuestión, debería estudiarse la posibilidad de pedir a los países que aportan contingentes que retiren la inmunidad a su personal ante acusaciones creíbles de haber cometido delitos graves de naturaleza sexual, posibilitando de ese modo su enjuiciamiento por las autoridades del Estado de acogida.

Una de las medidas más importantes que deben adoptarse para prevenir la violencia y el abuso sexuales es la capacitación previa al despliegue. La capacitación previa al despliegue sobre la prevención de la violencia y el abuso sexuales que se imparta a todas las tropas debe ser exhaustiva y estar basada en casos hipotéticos. Los mandos militares también deberían recibir una capacitación detallada, con un mayor énfasis en las cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas, la presentación de informes y la investigación. Los Representantes Especiales del Secretario General y las y los comandantes de la fuerza deberían asimismo recibir una capacitación obligatoria de una semana de duración en la Sede, sobre la prevención de la violencia y el abuso sexuales y otros temas relacionados con la protección.

"No tengo palabras para describir cuán angustiado, enojado y avergonzado me siento por los informes recurrentes que recibimos a lo largo de los años acerca de casos de explotación y abuso sexuales por parte de las fuerzas de las Naciones Unidas. Cuando las Naciones Unidas despliegan personal

encargado del mantenimiento de la paz, lo hacen para proteger a las personas más vulnerables del mundo, en los lugares del planeta en que la desesperación alcanza sus máximas cotas. No toleraré ninguna acción que conduzca a la gente a sustituir la confianza por el miedo. [...] Creo que el preocupante número de acusaciones registrado en muchos países... nos indica la necesidad de actuar de forma inmediata. Basta ya.

Quiero que los líderes sepan que son responsables de sus tropas, de su policía y de su población civil. También deben asegurar que todos y todas reciban una educación y capacitación continuas en materia de derechos humanos. Quiero que los Estados Miembros sepan que no puedo hacer esto yo solo. Ellos tienen la responsabilidad última de exigir responsabilidades al personal uniformado, y de adoptar medidas preventivas y punitivas firmes. Quiero que los agresores sepan que si cometen un delito, haremos todo lo posible por perseguirlos y ponerlos a disposición de la justicia. Quiero que las víctimas sepan que nos esforzaremos por honrar nuestra responsabilidad institucional de proteger su seguridad y su dignidad."

Declaraciones del Secretario General ante los medios de comunicación sobre las graves acusaciones de delitos de violencia sexual cometidos por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la República Centroafricana, 12 de agosto de 2015

Asistencia a las víctimas de explotación y abuso sexuales

Otra importante dimensión de este problema es la persistente falta de asistencia y apoyo a las víctimas de abuso y explotación. En 2008, la Asamblea General adoptó una resolución por la que se aprobaba una estrategia de asistencia a las víctimas –con independencia del fundamento de las acusaciones– con medidas que incluían atención médica, refugio de emergencia, alimentos, prendas de vestir, satisfacción de las necesidades básicas, asistencia jurídica, asesoramiento psicológico y ayuda en las reclamaciones de paternidad⁸³. Se pidió a las entidades pertinentes de las Naciones Unidas que aplicaran la estrategia de manera activa y coordinada. Siete años después, estos mecanismos de ayuda a las víctimas prácticamente brillan por su ausencia, un problema cuya urgencia no es posible ignorar.

A modo de ejemplo, la comunidad no conoce, entiende ni considera seguros los canales disponibles para la

interposición de reclamaciones. Además, el Secretario General ha propuesto la creación de un fondo fiduciario común, si bien está previsto que este se dedique a financiar actividades de prevención, concienciación y extensión comunitaria, y no a compensar a las víctimas. Los reiterados llamamientos a la creación de programas de asistencia a las víctimas no han estado acompañados de asignaciones de recursos acordes ni de la necesaria orientación operativa.

El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas alienta a la Secretaría a que "inicie consultas con los Estados Miembros, garantizando la participación activa de las comunidades locales y las víctimas de la explotación y los abusos sexuales, a fin de determinar formas apropiadas de indemnización. Los Estados Miembros también deberían respaldar la creación por el Secretario General de un programa eficaz de asistencia a las víctimas dotado de recursos suficientes para prestarles apoyo a ellas y a los niños nacidos como consecuencia de actos de explotación y abusos sexuales"⁸⁴. El informe no aporta ideas concretas, pero insta a destinar partidas económicas específicas a escala nacional para este fin. Se podría explorar y experimentar la posibilidad de que las entidades internacionales que trabajan sobre el terreno destinen fondos con este propósito, con arreglo a la dimensión de su presencia sobre el terreno o a la participación de su personal en las acusaciones.

PROTECCIÓN MEDIANTE CIVILES DESARMADOS

El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas resumió del siguiente modo uno de los principios fundamentales de su informe de 2015:

"La paz duradera no es resultado de intervenciones militares y técnicas, sino de soluciones políticas [...]. Los esfuerzos y la inversión a nivel nacional, regional e internacional deberían centrarse en evitar la guerra en lugar de en la resolución de conflictos [...]. Las estrategias no armadas deben estar en la vanguardia de las iniciativas de las Naciones Unidas para proteger a los civiles"⁸⁵.

Las preocupaciones asociadas a la creciente militarización se enfrentan a los llamamientos que instan a llevar a cabo intervenciones militares para prevenir las atrocidades, y a las reiteradas críticas de que es objeto el personal de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz por su pasividad e inacción ante las necesidades de protección de la población civil. Ambos sentimientos han tenido un peso muy

"Algo funciona muy mal en un sistema en el que el futuro de la población se confía a los [rebeldes] más violentos [...]. La institución militar sigue siendo un obstáculo para construir una paz duradera, puesto que promueve el uso de la violencia y el militarismo."

Respuesta de una persona participante en la encuesta a organizaciones de la sociedad civil que trabaja a escala mundial en zonas en conflicto de Asia, Oriente Medio y norte de África

+ *Un tema que se repitió durante las consultas celebradas en el marco de este Estudio fue que el liderazgo de las mujeres constituye en sí mismo y por derecho propio una estrategia de protección.*

importante durante los debates sobre el mantenimiento de la paz y la protección del personal civil que se llevan produciendo durante más de dos decenios. No obstante, existe un amplio margen para conciliar ambas ideas mediante la promoción y el apoyo a iniciativas de protección no violentas, a las que podrían recurrir tanto los agentes militares como sus asociados y asociadas civiles y policiales.

Se supone que las misiones no deben limitar el cumplimiento de su obligación de proteger al personal civil a la protección física directa, sino que también deben utilizar el diálogo y la participación, así como crear un entorno protector⁸⁶. Un tema que se repitió durante las consultas celebradas en el marco de este Estudio fue que el liderazgo de las mujeres constituye en sí mismo y por derecho propio una estrategia de protección. Por otra parte, el empoderamiento de las mujeres y la protección de sus derechos reducen la vulnerabilidad de las mujeres y mejora su capacidad para protegerse y reivindicar sus derechos. Asimismo, la representación, la participación y el liderazgo de las mujeres en los mecanismos de protección –como el liderazgo político y la administración pública, el ejército y la policía, las instituciones encargadas de la seguridad nacional, los comités de los campamentos de refugiados, los mecanismos de protección comunitaria y los órganos de rendición de cuentas, entre otros– son esenciales para garantizar una mayor protección para las mujeres y las niñas. En este contexto, aunque es importante que las tareas y actividades de protección de las misiones den respuesta a las amenazas más prevalentes a las que se enfrentan las mujeres y las niñas en sus ámbitos operativos, muchas de estas tareas y actividades no requieren enfrentamientos armados. A continuación se ofrece una lista no exhaustiva de las intervenciones que llevan a cabo las misiones

de mantenimiento de la paz y cuya ampliación y reproducción podría estudiarse:

- Prestar especial atención a los riesgos o amenazas de protección a que se enfrentan las mujeres en los equipos conjuntos de protección e investigación.
- Celebrar consultas con mujeres en el marco de las evaluaciones de las amenazas y en las intervenciones comunitarias (desde el establecimiento de mecanismos de protección comunitarias hasta redes de alerta, el diseño de los campamentos, etc.).
- Adaptar las actividades de protección a los patrones de movilidad y a la actividad económica de las mujeres (patrullas para proteger a quienes se dedican a la recolección de leña o agua, patrullas y escoltas en el camino al mercado, etc.).
- Crear espacios seguros para las mujeres y las niñas en los campamentos.
- Designar supervisoras electorales y prestar una atención especial a la violencia electoral basada en el género.
- Crear líneas telefónicas, incluso en programas de radio, para que las mujeres puedan denunciar amenazas y garantizar que la comunidad permanezca informada de los riesgos.
- Provisión de escoltas y cobertura de seguridad para las personas dedicadas a la defensa de los derechos de las mujeres y las organizaciones que trabajan en favor de los derechos de las mujeres o contra la violencia de género.
- Creación de sistemas de definición de perfiles de agresores por parte del Centro Mixto de Análisis de la Misión, que incluyan patrones de ataques contra las mujeres y las niñas, incluso relativos a la violencia sexual relacionada con los conflictos, y seguimiento del número de bajas civiles desglosado por sexo⁸⁷.
- Prestar especial atención a la protección de las mujeres en las esferas sustantivas de cada misión, como las actividades de desarme y desmovilización, la reforma del sector de la seguridad, la justicia transicional, el desminado y el control de armas pequeñas.
- Evacuar a las poblaciones en riesgo de las zonas de peligro.

En el capítulo 8: *Prevenir los conflictos* se describe con más detalle la importancia de la participación de las mujeres en las estrategias a corto plazo de prevención de conflictos, incluidos los mecanismos de alerta temprana, el diálogo comunitario a escala local

ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

Protección mediante civiles desarmados

La protección mediante civiles desarmados (PCD) es una metodología que propugna la protección directa del personal civil y la reducción de la violencia, cada vez más reconocida y más utilizada en la práctica. En los últimos años ha demostrado ser especialmente eficaz para proteger a las mujeres y las niñas. Desarrollada y experimentada inicialmente por organizaciones como Nonviolent Peaceforce, Cure Violence y Peace Brigades International, se estima que, desde 1990, 50 organizaciones de la sociedad civil han aplicado métodos de PCD en 35 zonas en conflicto⁸⁸.

Estas organizaciones despliegan personal civil desarmado y adiestrado profesionalmente, que se encarga de ofrecer protección física presencial y de reforzar los mecanismos de protección locales. Esto incluye, por ejemplo, el acompañamiento protector y la interposición, la supervisión de los acuerdos de alto el fuego, el control de rumores, la alerta y respuesta tempranas, el establecimiento de relaciones de confianza, el diálogo a través de diversas vías y la mediación en el ámbito local, así como el apoyo a las organizaciones locales comprometidas con la protección, la reconciliación y los derechos humanos. Es interesante resaltar que se calcula que las mujeres representan entre un 40% y un 50% del personal desplegado por estas organizaciones, un porcentaje muy superior al de las misiones de establecimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Por ejemplo, Nonviolent Peaceforce lleva trabajando en Sudán del Sur desde 2010. Alertada por las mujeres sursudanesas del centro de protección de civiles de

Bentiu de que eran violadas por los soldados cuando salían del complejo para recoger agua o leña, el grupo comenzó a enviar dos o más protectores civiles para acompañarlas. Ninguna mujer resultó atacada cuando iba acompañada⁸⁹. Durante el último año, Nonviolent Peaceforce proporcionó más de 1.000 acompañamientos en todo el territorio de Sudán del Sur a personas vulnerables, principalmente mujeres y niños de ambos sexos. En Jonglei, Nonviolent Peaceforce facilitó diálogos entre la comunidad y el personal policial y el personal militar de la misión de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz, incluida la celebración de reuniones exclusivamente para mujeres en las que se les dio la oportunidad de expresar sus preocupaciones en materia de seguridad y protección. La ONUPOL, la policía nacional y Nonviolent Peaceforce establecieron turnos para patrullar conjuntamente las zonas en las que se concentraban los ataques contra las mujeres. Además, Nonviolent Peaceforce ha creado y capacitado a 10 equipos de mantenimiento de la paz integrados por mujeres, que intervienen en los planes de matrimonio precoz, el retorno e integración de niños y niñas, la mediación entre clanes en conflicto, el acompañamiento a las víctimas supervivientes de violaciones y la colaboración con las y los jefes locales. En la actualidad, Nonviolent Peaceforce cuenta con una plantilla de más de 150 personas entre su sede de Yuba y sus 11 delegaciones sobre el terreno. Un 40% de su personal es de nacionalidad sursudanesa, y un 40% de su plantilla está compuesto por mujeres.

y las salas de situación de las mujeres, en las que las mujeres pertenecientes a la población afectada hacen un seguimiento de las señales de intensificación de la violencia.

Para proteger el espacio humanitario, son muchas las personas que defienden la protección presencial, que demuestra ser eficaz incluso aunque no se trate de presencia militar armada, sino a través de personal militar desarmado o de fuerzas de paz civiles⁹⁰. También hay quienes prefieren invertir una cantidad muy superior de recursos y atención en actividades preventivas que aborden las causas que se encuentran en el origen del conflicto y sus factores económicos, fomenten la educación para la paz y en las escuelas y entre la ciudadanía en general y creen conciencia sobre los derechos de las mujeres, la masculinidad y su relación con la violencia en un determinado contexto.

Colaboración con agentes no estatales

Pese a que el Estatuto de Roma reconoce la responsabilidad penal individual de los miembros de los agentes no estatales por los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, estos agentes no suelen estar considerados como parte de la comunidad internacional, y muchos Estados se oponen firmemente a interactuar con los agentes internacionales o regionales, puesto que ello podría incrementar su legitimidad y elevar la condición de dichos agentes.

No obstante, la colaboración con los agentes armados no estatales representa una forma de contribuir a un entorno protector sin recurrir a la violencia. En la inmensa mayoría de las guerras actuales, agentes no estatales combaten contra un gobierno o contra otros agentes no estatales. En los últimos años, las Naciones Unidas y otros agentes internacionales han destacado

los abusos y vulneraciones de los derechos humanos por parte de los agentes no estatales, recordando a esos grupos las obligaciones que emanan para ellos del derecho internacional humanitario y las consecuencias de cometer atrocidades. El Secretario General de las Naciones Unidas también los ha incluido en las listas de denuncia pública de graves violaciones cometidas contra niños y niñas o de actos de violencia sexual en los conflictos. También ha habido ejemplos de diálogo y colaboración constructivos, incluida la firma de planes de acción o de compromisos por parte de agentes armados no estatales. A modo de ejemplo, las resoluciones 1960 (2010) y 2106 (2013) del Consejo de Seguridad instan a las partes a asumir compromisos concretos de lucha contra la violencia sexual y a cumplirlos en un plazo específico. En este sentido, la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos ha firmado en nombre del sistema de las Naciones Unidas comunicados con varios gobiernos, y ha colaborado con las partes no estatales en conflictos armados en materia de prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos⁹¹.

 *Ha habido ejemplos de diálogo y colaboración constructivos, incluida la firma de planes de acción o de compromisos por parte de agentes armados no estatales.*

ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD

Empresas militares y de seguridad privadas y la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad

Los gobiernos nacionales, las empresas privadas e incluso las Naciones Unidas contratan a menudo los servicios de empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) para la prestación de servicios de seguridad en países en situación de conflicto y post-conflicto. Por ejemplo, en 2013, los Estados Unidos contaban con 108.000 empleados y empleadas de empresas contratistas solo en el Afganistán, incluidos 18.000 contratistas de seguridad privados⁹². Las Naciones Unidas contratan empresas de seguridad privadas, tanto armadas como desarmadas, para proteger a su personal y sus bienes cuando el Gobierno del país de acogida es incapaz de hacerlo o no está dispuesto a ello. Entre 2013 y 2014, las Naciones Unidas gastaron más de 42 millones de dólares de los Estados Unidos en proveedores de seguridad (armados y desarmados) en los 12 países en los que se llevan a cabo misiones de mantenimiento de la paz y en los 11 en los que se desarrollan misiones políticas especiales⁹³. No obstante, esta privatización de la seguridad no va acompañada por el momento de una regulación minuciosa y coherente del personal y las actividades de las EMSP⁹⁴. Esta carencia tiene importantes consecuencias para las víctimas de vulneraciones de los derechos humanos perpetradas por estas empresas, entre las que también hay mujeres y niñas. En las consultas celebradas de cara a la elaboración del Estudio Mundial, las mujeres de contextos tan diversos como el Cuerno de África y las islas del Pacífico hablaron sobre las amenazas que plantean estos grupos para su seguridad y su bienestar. También existen informes de casos horribles de explotación y abuso sexuales por parte de EMSP armadas y desarmadas contratadas por las Naciones Unidas en la RDC y en Sudán del Sur, que ponen de relieve la importancia de este problema para las Naciones Unidas⁹⁵.

Quienes trabajan en favor de las mujeres, la paz y la seguridad han dejado claro que los contratistas militares privados deben estar sujetos a una regulación más estricta, y ya se han dado algunos pasos en esa dirección:

- La *Recomendación general 30 del Comité de la CEDAW sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos* incluye a las empresas militares y de seguridad privadas entre los agentes no estatales que deben estar regulados, tanto por los Estados partes como a través de políticas propias⁹⁶.
- El *Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación* ha propuesto una convención (que podría ser jurídicamente vinculante) sobre las EMSP, y ha manifestado que, como mínimo, la reglamentación por la que se rijan estas empresas debe incluir normas claras relativas a los derechos humanos y al derecho humanitario⁹⁷. El Grupo de Trabajo ha formulado asimismo recomendaciones expresamente dirigidas a las Naciones Unidas en relación con la rendición de cuentas por las vulneraciones de los derechos humanos (incluidos la explotación y el abuso sexuales) cometidos por las empresas de seguridad armadas y no armadas que contratan⁹⁸.
- Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconocen que en los entornos afectados por conflictos aumenta el riesgo de que se produzcan violaciones de los derechos humanos, y sugiere que los Estados contribuyan a garantizar que las empresas no participen en dichas violaciones, incluso mediante la prestación de asistencia adecuada a las empresas para evaluar y abordar este mayor riesgo, "prestando especial atención tanto a la violencia de género como a la violencia sexual"⁹⁹.

RECOMENDACIONES

Impulsar el progreso más allá de 2015: Propuestas de actuación

Los Estados Miembros deberían:

- ✓ Definir metas concretas para mejorar el reclutamiento, la retención y la promoción de mujeres en sus fuerzas armadas y en la dirección de las instituciones de seguridad.
- ✓ Cerciorarse de que cada soldado que desplieguen se someta a una exhaustiva verificación de antecedentes, reciba la capacitación necesaria y rinda cuentas de sus actos, incluso cuando abusen de mujeres y niñas o las exploten.
- ✓ Comprometerse a adoptar doctrinas y planes que tengan en cuenta el efecto que tiene cada despliegue y operación militar sobre las mujeres y las niñas, y que consideren el uso de la protección militar desarmada como un método de protección preferible o complementario, según proceda.

Las Naciones Unidas, en colaboración con los Estados miembros, deberían:

- ✓ Alentar a los Estados Miembros a desplegar un mayor número de mujeres oficiales en el marco de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas mediante la adopción de incentivos económicos, como primas por fomentar el equilibrio de género.
- ✓ Garantizar que se tenga en cuenta la perspectiva de género al elaborar los presupuestos, así como el seguimiento financiero de las inversiones destinadas a promover la igualdad de género en las misiones, pidiendo a las y los especialistas en materia de elaboración de presupuestos para este tipo de misiones y a las y los responsables de planificación que junto con personas expertas en elaboración de presupuestos con perspectiva de género, examinen los presupuestos de las misiones y formulen recomendaciones sobre la metodología y la capacidad necesaria¹⁰⁰.
- ✓ Asegurar que todo el personal de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz reciba capacitación mediante casos hipotéticos sobre la transversalización de las cuestiones de

género en operaciones de paz y la prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos, instando a los Estados Miembros a que inviertan en la capacidad de los centros nacionales de formación para el mantenimiento de la paz de los países que aportan los mayores contingentes, de manera que estos contenidos se incluyan de manera permanente en sus programas de capacitación previa al despliegue.

- ✓ Hacer frente a la impunidad y abordar la falta de ayuda a las víctimas de la explotación y el abuso sexuales mediante la plena aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas¹⁰¹ y del informe del Secretario General sobre la explotación y el abuso sexuales¹⁰². Además:
 - Aquellos países que incumplan reiteradamente sus compromisos (contraídos por escrito) de investigar y enjuiciar a sus soldados no deberían poder aportar contingentes a las misiones de mantenimiento de la paz.
 - Si las Naciones Unidas tienen pruebas *prima facie* de conducta inadecuada, el país de origen del presunto autor debería tener la obligación de enjuiciarlo, y si no lo hace, debería estar obligado a proporcionar una explicación detallada de los motivos que lo justifican.
 - Las Naciones Unidas deberían facultar a una comisión de investigación independiente para que lleve a cabo una investigación amplia sobre la explotación y el abuso sexuales y gestione las acusaciones presentadas tanto por los Estados Miembros como por las propias Naciones Unidas, incluida la falta de aplicación sistemática de muchas de las competencias con las que ya cuenta para exigir a las personas responsabilidades por sus actos.
 - Estudiar la posibilidad de colaborar con los Estados de cara al establecimiento de un tribunal internacional competente para juzgar al personal de las Naciones Unidas y a todas las categorías de personal encargado de mantenimiento de la

paz que haya cometido presuntamente delitos graves, incluidos abusos sexuales.

- Formular propuestas concretas sobre el terreno acerca de cómo financiar y poner en práctica mecanismos de asistencia a las víctimas, incluso a partir de los fondos mancomunados existentes en cada país o del presupuesto operativo de las entidades que contratan a las personas acusadas.
- ✓ Adoptar medidas para mejorar la regulación y supervisión de todas las empresas privadas contratadas por las Naciones Unidas en lo que se refiere a la explotación y el abuso sexuales. Las Naciones Unidas deberían revisar y aplicar plenamente las directrices por las que se rigen estas empresas, recurriendo incluso a la exclusión permanente o temporal de determinadas empresas en futuros contratos y el mantenimiento de un registro centralizado de empresas cuyo personal se haya visto involucrado de forma reiterada en acusaciones de explotación y abuso sexuales¹⁰³.
- ✓ Promover el empoderamiento de las mujeres y formas de protección no violentas, y tener en cuenta todos los problemas de protección a los que se enfrentan las mujeres y las intervenciones con las que puede darse respuesta a dichos problemas —incluido el liderazgo y el empoderamiento de las mujeres— en la planificación de las misiones, su ejecución y la presentación de informes, así como en los debates sobre políticas relativas a la protección del personal civil en el contexto de las operaciones de paz.
- ✓ Ampliar el apoyo a la protección mediante civiles desarmados en los países afectados por conflicto, incluido el desarrollo de actuaciones en colaboración con las operaciones de paz.

REFERENCIAS

1. Sam Perlo-Freeman et al., "Trends in World Military Expenditure, 2014", ficha informativa del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), abril de 2015), 1.
2. Ibid.
3. "You Get What You Pay For" (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, 2014), 13.
4. "Field Support Update", actualización trimestral (Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT), enero de 2015).
5. "Aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas", documento de las Naciones Unidas con signatura 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).
6. "Evaluación de la ejecución y los resultados de los mandatos de protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/68/787 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 7 de marzo de 2014).
7. Neha Bhat, "No Man's Land: Does the Gender Crimes Framework of the ICC Statute Cover 'Gender Based' Targeting through Signature Drone Strikes?", SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 24 de septiembre de 2013); "Las mujeres en las actividades de mantenimiento de la paz", Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz, consultado el 26 de agosto de 2015, <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml>.
8. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 201.
9. "Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/23/47 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 9 de abril de 2013).
10. "Living Under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians From US Drone Practices in Pakistan" (curso monográfico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Stanford sobre derechos humanos y solución de conflictos, curso monográfico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York sobre justicia mundial, septiembre de 2012), 82.
11. Vivian Salama, "Living in Terror Under a Drone-Filled Sky in Yemen," *The Atlantic*, 29 de abril de 2013, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/living-in-terror-under-a-drone-filled-sky-in-yemen/275373/>.
12. "Living Under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians From US Drone Practices in Pakistan", 82.
13. Naureen Shah et al., "The Civilian Impact of Drones: Unexamined Costs, Unanswered Questions" (Center for Civilians in Conflict, curso monográfico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia sobre derechos humanos, 2012), 20.
14. Sarah Holewinski, "Just Trust Us: The Need to Know More about Civilian Impact of Civilian Drone Strikes", en *Drone Wars: Transforming Conflict, Law, and Policy*, 2015, 53.
15. Shah et al., "The Civilian Impact of Drones: Unexamined Costs, Unanswered Questions", 20.
16. Bhat, "No Man's Land".
17. Pueden encontrarse ejemplos en los informes nacionales que presentan anualmente los miembros de la OTAN al Comité de la OTAN sobre Perspectivas de Género, o en la documentación que presentan los diferentes países de cara a la elaboración del informe anual del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Como se ha señalado, varios países cuentan con planes de acción específicos, adoptados por sus instituciones de defensa (por ejemplo, la Argentina, Bulgaria e Irlanda).
18. Recopilación de medidas clave citada por los países en los documentos presentados al Estudio Mundial.
19. "Submission of NATO to the Global Study" (Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 23 de marzo de 2015). Algunos países también expusieron ejemplos de buenas prácticas en los documentos que presentaron al Estudio Mundial. A lo largo de la última década, el porcentaje de mujeres en las fuerzas armadas eslovenas ha oscilado entre el 15% y el 16%. En Bosnia y Herzegovina, el porcentaje de mujeres en las fuerzas armadas y en la policía se ha duplicado en tan solo cinco años desde que se adoptó el plan de acción. Pese a que solamente 23 candidatas respondieron a la convocatoria de reclutamiento de las fuerzas armadas en 2008, en 2013 lo hicieron casi 600. Esto fue una consecuencia directa de la adopción de medidas específicas. A modo de ejemplo, el Ministerio de Seguridad redujo el requisito de experiencia laboral para las mujeres (uno de los criterios aplicados para el despliegue en una misión de mantenimiento de la paz) de ocho años a cinco.
20. Marcela Donadio y María de la Paz Tibiletti, "Atlas Comparativo de La Defensa En América Latina Y Caribe" (Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 2014), 134-141.
21. "Acta del debate abierto del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/PV.7289 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 28 de octubre de 2014), párr. 28.
22. Sphiwe Dlamini sobre el papel de las mujeres en la Fuerza de Defensa Nacional de Sudáfrica (SABC Digital News, 2015), <https://www.youtube.com/watch?v=M1muHLaWGNw>.
23. David Morrison, "Alocución ante la sesión plenaria de clausura de la Cumbre Mundial para Poner Fin a la Violencia Sexual en los Conflictos" (Londres, Reino Unido, 13 de junio de 2014).
24. "Recruitment and Retention of Women in the Australian Defence Force: Brief for Department of Foreign Affairs and Trade", documento presentado al Estudio Mundial (Departamento de Defensa del Gobierno de Australia, 2015).

25. Ibid.
26. "Sexual Assault in the Military", Statutory Enforcement Report (Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, septiembre de 2013). Véase también el "Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo: Misión a los Estados Unidos de América", documento de las Naciones Unidas con signatura A/HRC/17/26/Add.5 (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 1 de junio de 2011), párrs. 22–31.
27. "It's a Good Thing": Military Chief on Virginity Testing of Female Recruits", The Jakarta Globe, 16 de mayo de 2015, <http://thejakartaglobe.beritasatu.com/news/good-thing-military-chief-virginity-testing-female-recruits/>.
28. Aeyliya Husain, "Meet Pakistan's Lady Cadets", Foreign Affairs, 17 de agosto de 2014, <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-asia/2014-08-17/meet-pakistans-lady-cadets>.
29. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2015/716 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 17 de septiembre de 2015), 80.
30. "Women in Peacekeeping"; Charlotte Anderholt, "Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations" (Instituto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Estabilidad del Ejército de los Estados Unidos, septiembre de 2012).
31. El bajo porcentaje de mujeres en las fuerzas armadas de los países que aportan contingentes no es la única razón expuesta. A menudo, las mujeres no tienen interés en participar en operaciones de mantenimiento de la paz si disponen de oportunidades profesionales más atractivas en su país de origen o si carecen de apoyo familiar para desplazarse en el marco de una o varias rotaciones. La falta de experiencia en el uso de armas de fuego y de vehículos con transmisión manual se cita a menudo como otra barrera de entrada.
32. Es preciso señalar, no obstante, que el porcentaje en las misiones suele ser más bajo que en las fuerzas armadas. De acuerdo con los documentos nacionales presentados al Estudio Mundial, el caso extremo es el de Albania, donde el porcentaje de mujeres en las fuerzas armadas ha aumentado de forma progresiva, pasando del 12% en 2010 a casi un 18% en la actualidad, mientras que el porcentaje de mujeres desplegadas por dicho país para realizar labores de mantenimiento de la paz oscila entre el 1% y el 1,5%. Aproximadamente un 4% del personal de las fuerzas armadas de la India son mujeres, un porcentaje que cae al 1,7% en el caso de los contingentes desplegados. Según Karim y Beardsley (2015, de próxima publicación), los responsables del reclutamiento y los mandos militares suelen tener en cuenta las consideraciones culturales y las relativas a la seguridad a la hora de decidir si desplegar mujeres o no.
33. "Resumen mensual del personal militar y policial aportado a las operaciones de las Naciones Unidas" (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), 31 de julio de 2015).
34. Hasan Jahid Tusher, "Country Gets First Female Combat Pilots", The Daily Star, 18 de diciembre de 2014, <http://www.thedailystar.net/country-gets-first-female-combat-pilots-55874>; "Air Force to Have 20pc Women Officers", The News Today, 12 de marzo de 2015, http://www.newstoday.com.bd/index.php?option=details&news_id=2405408&date=2015-03-12.
35. Georgina Holmes, "Gendering the Rwanda Defence Force: A Critical Assessment", Journal of Intervention and Statebuilding 8, n.º 4 (2 de octubre de 2014): 329.
36. ONU Mujeres calcula estos datos anualmente para el informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Véase el "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad (2015)", párr. 114.
37. La mayoría de los datos disponibles corresponden a países de la OTAN y de América Latina.
38. Con base en los datos recabados para el Estudio Mundial, procedentes incluso de fuentes de información públicamente disponibles, en los debates con asesores y asesoras de género de los ejércitos nacionales y con las investigadoras Sabrina Karim y Kyle Beardsley, que recopilaron datos sobre casi 50 países que aportan contingentes, obtenidos de diversas fuentes.
39. "Mujeres, paz y seguridad", Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, consultado el 22 de julio de 2015, <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/wps.shtml>.
40. Véase, por ejemplo, el prólogo del general Paolo Serra, Comandante de la Fuerza, en "Promoting Women, Peace and Identifying Security: Piloting Military Gender Guidelines in UNIFIL" (Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano, junio de 2014), 4.
41. Véase, por ejemplo, "Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations", directrices del DOMP y el DAAT (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de las Naciones Unidas (DOMP/DAAT), marzo de 2010), 19.
42. Ryan Lenora Brown, "Would More Female Soldiers Improve UN Peacekeeping Missions?", Christian Science Monitor, 21 de septiembre de 2015, <http://www.csmonitor.com/World/Africa/2015/0921/Would-more-female-soldiers-improve-UN-peacekeeping-missions>.
43. "Red de Mujeres Militares de Mantenimiento de la Paz", Mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, consultado el 22 de julio de 2015, <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/military/femalemilitary.shtml>.
44. "Verificación de antecedentes del personal de Recursos Humanos", política de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 11 de diciembre de 2012).
45. En la encuesta que sirvió para aportar información a la ronda de negociaciones más reciente sobre reembolsos, los países encuestados señalaron que cuesta más reclutar, capacitar y desplegar a personal femenino, un hecho que podría constituir una justificación directa para

- aplicar una tasa de reembolso diferente. Al menos un país indicó que había introducido recientemente una ayuda adicional para las mujeres con el fin de incentivarlas a unirse a las fuerzas armadas. Otro país informó de que había introducido una ayuda adicional para desplazamientos para que los contingentes femeninos tuvieran mayor facilidad para mantener el contacto con sus hijos e hijas. Varios de los países incluidos en la muestra señalaron que proporcionaban prendas de vestir específicas para las mujeres, así como alojamientos separados. Otros informaron de que incurrían en costos adicionales derivados de la cobertura de problemas de salud específicamente femeninos. Estos costos adicionales se debían fundamentalmente a la satisfacción de necesidades propias de las mujeres y a la provisión de instalaciones y servicios para estas (como licencias de maternidad e instalaciones sanitarias) o a los costos iniciales asociados a la reforma de instalaciones o a la adaptación de los uniformes con objeto de facilitar la integración de las mujeres en las fuerzas armadas. Véase, "Resultados de la encuesta revisada para establecer la tasa estándar de reembolso a los países que aportan contingentes, de conformidad con el informe del Grupo Consultivo Superior sobre las tasas de reembolso a los países que aportan contingentes aprobado por la Asamblea General en su resolución 67/261", documento de las Naciones Unidas con signatura A/68/813 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 26 de marzo de 2014).
46. El ejército nacional de origen es el que determina la licencia familiar.
 47. El ejército nacional de origen proporciona la indumentaria de protección.
 48. Anderholt, "Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations", 25.
 49. Bangladesh ha desplegado en Haití una unidad de policía constituida integrada exclusivamente por mujeres desde 2010.
 50. Laura Bacon, "Liberia Leans In", Foreign Policy, consultado el 23 de septiembre de 2015, <https://foreignpolicy.com/2013/06/03/liberia-leans-in/>.
 51. "UN Peacekeeping - on the Front Lines to End Violence against Women", Centro de Noticias ONU, 8 de marzo de 2013, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44325#.VgWRhstVhBc>.
 52. "Norway's Input to the Secretary-General's Report on Women, Peace and Security 2014, and to the Global Study on UNSCR1325", documento presentado al Estudio Mundial (marzo de 2015).
 53. "Interview with Hester Paneras, Police Commissioner for the African Union - UN Mission in Darfur", Centro de Noticias ONU, 11 de noviembre de 2013, <http://www.un.org/apps/news/newsmakers.asp?NewsID=98>.
 54. "Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes" (Equipo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Reforma del Sector de la Seguridad, 2012); Anderholt, "Female Participation in Formed Police Units: A Report on the Integration of Women in Formed Police Units of Peacekeeping Operations".
 55. El componente policial en las misiones consta de agentes de policía de ambos sexos y unidades de policía constituidas. Pese a que actualmente las mujeres representan un 18% del total de reclutamientos, el porcentaje cae al 10% si se añaden las unidades de policía constituidas. "Estadísticas de género por misión para el mes de mayo de 2015" (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), mayo de 2015).
 56. Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building", El progreso de las mujeres en el mundo (Nueva York, NY: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2002), 67-68.
 57. En coordinación con los componentes de género, justicia y otros, según proceda, los componentes de derechos humanos en las operaciones de paz de las Naciones Unidas contribuyen, entre otras cosas, al análisis de la violencia sexual y de género; el diseño de estrategias eficaces para prevenir y responder a la violencia sexual y de género; el apoyo al establecimiento o aplicación de leyes, políticas, instituciones y prácticas que protejan la igualdad de derechos de las mujeres y las niñas, y que protejan a todas las personas frente a los delitos sexuales y de género con arreglo a los tratados de derechos humanos jurídicamente vinculantes; y la garantía de la rendición de cuentas y la concesión de reparaciones por las vulneraciones de los derechos de las víctimas. Véase "Policy on Human Rights in Peacekeeping Operations and Political Missions" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), Departamento de Asuntos Políticos (DAP), Departamento de Apoyo a Actividades sobre el Terreno (DAAT), 2011), párr. 50.
 58. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 239, inciso vi).
 59. "Ten-Year Impact Study on Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping" (Nueva York: Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), Departamento de Apoyo a Actividades sobre el Terreno (DAAT), 2010).
 60. Algunos países pusieron buenos ejemplos de cursos de capacitación en cuestiones de género, como Chile, Croacia, los Países Bajos, Letonia, Francia, Suiza, Noruega, Portugal, Irlanda, Suecia, Rumanía, Malasia, Bulgaria, Islandia, Lituania, Austria, Noruega, Albania, Alemania, Australia, el Brasil, la Argentina, España, Eslovenia y Finlandia.
 61. "Resolución 1960 (2010)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1960 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 2010), párr. 10; "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), párr. 9.
 62. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 239, inciso ii).

63. "Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/PRST/2012/23 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 31 de octubre de 2012), 2.
64. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2012/732 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2 de octubre de 2012), párr. 61.
65. Carole Doucet, "UN Gender Architecture in Post-Conflict Countries" (ONU Mujeres, Equipo de Trabajo Interinstitucional para todo el Sistema de las Naciones Unidas, 20 de septiembre de 2012).
66. "Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad", documento de las Naciones Unidas con signatura S/2013/525 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 4 de septiembre de 2013), párr. 14.
67. Cálculos elaborados por ONU Mujeres con base en los informes públicos de las misiones.
68. Una notable excepción a esta tendencia es la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), una misión política liderada por el Departamento de Asuntos Políticos cuyos parámetros están plagados de referencias a cuestiones de género.
69. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 242; "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. 159.
70. Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building", 14.
71. "Sexual Exploitation and Abuse Policy", Dependencia de Conducta y Disciplina de las Naciones Unidas, consultado el 23 de septiembre de 2015, <https://cdu.unlb.org/Policy/SexualExploitationandAbusePolicy.aspx>.
72. "Boletín del Secretario General: Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales", documento de las Naciones Unidas con signatura ST/SGB/2003/13 (Secretaría de las Naciones Unidas, 9 de octubre de 2003), párr. 3.2, letra b). Existe una excepción cuando un miembro del personal está legalmente casado o casada con la persona menor de 18 años pero mayor de edad o de la edad mínima de libre consentimiento en su país de nacionalidad. *Ibid.*, párr. 4.4.
73. "Boletín del Secretario General. Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (2003)", párr. 3.2, letra d).
74. *Ibid.*, párr. 4.5.
75. El personal militar está sometido a la jurisdicción penal exclusiva del país que aporta contingentes, y los y las oficiales y especialistas que trabajan en una misión pueden ser juzgados y juzgadas por el Estado de acogida o por su Estado de nacionalidad si tienen jurisdicción extraterritorial.
76. Thelma Awori, Catherine Lutz y Paban J. Thapa, "Expert Mission to Evaluate Risks to SEA Prevention Efforts in MINUSTAH, UNMIL, MONUSCO, and UNMISS", 3 de noviembre de 2013.
77. "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015)", 76-77.
78. *Ibid.*, xiii.
79. Zeid Ra'ad al Hussein, "Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/59/710 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 24 de marzo de 2005).
80. "The Campaign", Code Blue, consultado el 23 de julio de 2015, <http://www.codebluecampaign.com/about-the-campaign/>.
81. Grupo de Expertos Jurídicos, "Informe del Grupo de Expertos Jurídicos sobre la necesidad de garantizar la rendición de cuentas por parte del personal y los expertos de las Naciones Unidas en misión por los actos delictivos cometidos en las operaciones de mantenimiento de la paz", documento de las Naciones Unidas con signatura A/60/980 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de agosto de 2006), párrs. 62-68.
82. Carla Ferstman, "Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers", Special Report (Instituto de la Paz de los Estados Unidos, septiembre de 2013). Véase también Marco Odello, "Tackling Criminal Acts in Peacekeeping Operations: The Accountability of Peacekeepers", *Journal of Conflict and Security Law* 15, n.º 2 (2010): 347-91.
83. "Estrategia amplia de las Naciones Unidas sobre la asistencia y el apoyo a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas y personal asociado", documento de las Naciones Unidas con signatura A/RES/62/214 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 7 de marzo de 2008), párr. 5, letra c), y párrs. 6-8.
84. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015), párr. 267.
85. *Ibid.*, párr. 84.
86. "The Protection of Civilians in UN Peacekeeping", política del DOMP y el DAAT (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), Departamento de Apoyo a Actividades sobre el Terreno (DAAT), abril de 2015).
87. Por ejemplo, la MONUSCO posee una base de datos para recabar y analizar la información de la que disponen los diversos componentes de la misión sobre incidentes de violencia sexual relacionada con los conflictos y sobre sus autores. Véase "UN Action against Sexual Violence in Conflict: Progress Report 2010-2011" (Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, 2011), párr. 21.
88. Janzen, "Shifting Practices of Peace: What Is the Current State of Unarmed Civilian Peacekeeping?"

89. "Case Studies of Unarmed Civilian Protection" (Nonviolent Peaceforce, julio de 2015).
90. Liam Mahony, "Proactive Presence: Field Strategies for Civilian Protection" (Centre for Humanitarian Dialogue, 2006); Liam Mahony, "Non-Military Strategies for Civilian Protection in the DRC" (Fieldview Solutions, marzo de 2013); Hugo Slim y Andrew Bonwick, "Protection: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies" (Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar, agosto de 2005); Randy Janzen, "Shifting Practices of Peace: What Is the Current State of Unarmed Civilian Peacekeeping?", *Peace Studies Journal* 7 (diciembre de 2014); Canan Gündüz y Raúl Torralba, "Evaluation of the Nonviolent Peaceforce Project with the Civilian Protection Component of the International Monitoring Team in Mindanao, Philippines" (Initiatives for International Dialogue, 6 de mayo de 2014).
91. "Joint Communiqué of the Republic of South Sudan and the United Nations on the Prevention of Conflict-Related Sexual Violence", Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos, 12 de octubre de 2014, <http://www.un.org/sexualviolenceinconflict/joint-communicue/joint-communicue-of-the-republic-of-south-sudan-and-the-united-nations-on-the-prevention-of-conflict-related-sexual-violence/>.
92. Moshe Schwartz y Jennifer Church, "Department of Defense's Use of Contractors to Support Military Operations: Background, Analysis, and Issues for Congress" (Servicio de Investigaciones del Congreso de los Estados Unidos, 17 de mayo de 2013), 2.
93. "Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación: Nota del Secretario General", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/338 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de agosto de 2014), párr. 11.
94. "Implementing the Women, Peace and Security Agenda and Reducing Armed Violence: A Submission for the 2015 High-Level Review of the Women, Peace and Security Agenda", documento presentado al Estudio Mundial (Alianza Mundial contra la Violencia Armada, abril de 2015), 21.
95. Paul Lewis, Oliver Laughland y Roger Hamilton, "UN Paid Millions to Russian Aviation Firm since Learning of Sex Attack on Girl", *The Guardian*, 30 de julio de 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/30/united-nations-utair-congo-sexual-attack>; Megan Nobert, "Aid Worker: I Was Drugged and Raped by Another Humanitarian in South Sudan", *The Guardian*, 29 de julio de 2015, <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jul/29/aid-worker-rape-humanitarian-south-sudan-sexual-violence>.
96. "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015)", 76–77.
97. "Concept Note on a Possible Legally Binding Instrument for the Regulation of Private Military Security Companies" (Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, 9 de abril de 2015), 4.
98. "Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación: Nota del Secretario General (2014)".
99. "Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH, 2011), párr. 7, letra b).
100. Pese a que solo algunas categorías de gasto resultan aptas para la elaboración de presupuestos y el seguimiento financiero con perspectiva de género, las personas especialistas en el mantenimiento de la paz y en la elaboración de presupuestos con perspectiva de género deberían ser capaces de determinarlo y de asesorar sobre la metodología que debiera utilizarse, o sobre si el trabajo debiera centrarse en el diseño, el seguimiento del gasto o (preferiblemente) ambos.
101. "Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (2015)", 76–77.
102. "Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales", documento de las Naciones Unidas con signatura A/69/779 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de febrero de 2013).
103. Extraído del informe de 2014 del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios (A/69/338), párrs. 80, 82–83. Si bien las recomendaciones del Grupo de Trabajo van dirigidas exclusivamente a las empresas de seguridad contratadas por las Naciones Unidas, en este contexto deberían considerarse aplicables a todos los tipos de contratistas de las Naciones Unidas.

