de la misma de forma holística. Junto a dicho apoyo político, el necesario **apoyo financiero y en recursos**. Como ocurre casi siempre, la falta de recursos financieros es el principal obstáculo para la aplicación efectiva de la Agenda, tanto dentro de la UE como en el resto del mundo. A la falta de medios económicos se suma la carencia de recursos, principalmente recursos humanos con la formación y capacitación requerida para trabajar en estos temas. De ahí, que el PEUE-MPS reserve todo un apartado a la necesidad de cooperar para dar formación específica, apoyándose en la Política de la UE en materia de formación para la seguridad y defensa (de 2017).

3.5 EL PLAN DE ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD 2019-2024

Así pues, en la Unión Europea encontramos un marco global que es el Plan Estratégico para abordar los asuntos de MPS, que recoge los compromisos contraídos por la UE frente a la Agenda MPS de la ONU y frente a lo acordado con sus aliados de la OTAN y la OSCE. Y un instrumento específico para materializar esos compromisos, que es el Plan de Acción. En el Consejo de la UE de diciembre de 2018, en el que se dio la "bienvenida" o reconocimiento del Plan Estratégico de la Unión Europea sobre MPS se recordó la responsabilidad de los Estados de implementar la Agenda ONU-MPS, al tiempo que señalaba la responsabilidad de la propia UE, sus servicios e instituciones, en el compromiso contraído con Naciones Unidas. A veces la terminología puede resultar un tanto "confusa", puesto que los términos se repiten. Hay un "plan estratégico" para las cuestiones de MPS, al tiempo que hay una "estrategia global" para los temas de seguridad y defensa de la Unión, en donde se interseccionа con los asuntos de MPS. En este sentido, la Estrategia Global de la UE sobre Seguridad y Defensa es el marco en el que una parte de dicha Agenda MPS recae para guiar la acción exterior de la UE.

Una de las cinco prioridades de la Estrategia Global de Seguridad y Defensa es el Enfoque Integrado de Conflictos y Crisis, según el cual la UE actuará con prontitud en la prevención de conflictos y responderá de forma decisiva y responsable a las crisis y conflictos. Si repasamos los principales puntos del Planteamiento Estratégico de la UE sobre MPS se observa el "esfuerzo" por incorporar la igualdad de género y la capacitación de las mujeres en todas las acciones exteriores de la UE, incluidas, entre otras, la prevención de conflictos, la ayuda al desarrollo, la ayuda humanitaria, la trata de seres humanos, la migración, la resolución de conflictos, la reducción del riesgo de desastres, la prevención y la lucha contra la radicalización, el extremismo violento y el terrorismo.

Hay otro elemento inductor para la materialización del Plan de Acción de la UE sobre MPS que ya estaba presente en el seno de la UE: el ya mencionado II Plan de Acción sobre Género de la Unión Europea (Figura 3.10).

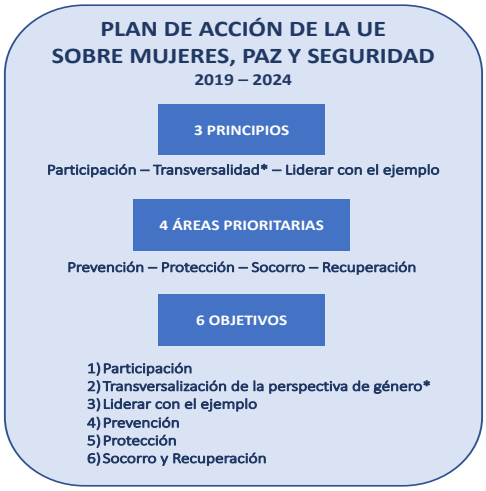
Figura 3.10.- Los tres elementos inductores que interseccionan en el Plan de Acción de la UE sobre MPS.

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, el Plan de Acción de la UE sobre MPS se aprueba para aplicar el Enfoque Estratégico, al tiempo que se siguen las directrices marcadas en materia de seguridad, defensa y género. El Plan identifica **6 objetivos** ya definidos en la Res. 1325 cuya consecución ha de alcanzarse aplicando **3 principios generales e intersectoriales** presentes también en el PEUE-MPS: de participación, de incorporación de la perspectiva de género y de liderazgo como ejemplo (Figura 3.11). Se establecerán actuaciones para las que se han establecido criterios de cumplimiento a fin de ayudar en la posterior evaluación, con la que se compruebe si se alcanza un objetivo y cuándo. Además de estos criterios de actuación, se han fijado una serie de indicadores para medir los progresos realizados en el logro de cada uno de los 6 objetivos. Estos indicadores provienen de dos fuentes: los incluidos en el anexo del propio Plan (30 indicadores) y otros indicadores que toma del GAP/PAG II (otros 32, aunque podrán variar conforme a los objetivos fijados en la vigente Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 y su Plan de Acción, PAG-III).

El Plan de Acción no es un documento cerrado, en el sentido de que será objeto de revisiones intermedias, pudiendo adoptarse medidas adicionales a las inicialmente previstas en el Plan para alcanzar los objetivos establecidos. Tal vez, las consecuencias derivadas del impacto negativo del COVID-19 en la mayor parte de los países hagan que sean necesarias medidas complementarias a lo largo de 2021. La primera evaluación estaba prevista para 2021, por lo que podrá aprovecharse la evaluación de logros en el medio plazo formalmente establecido, con nuevas prioridades o necesidades que se hayan detectado a consecuencia de la pandemia.

Figura 3.11.- Esquema de los principales elementos del Plan de Acción de la UE sobre MPS: principios, áreas prioritarias y objetivos.



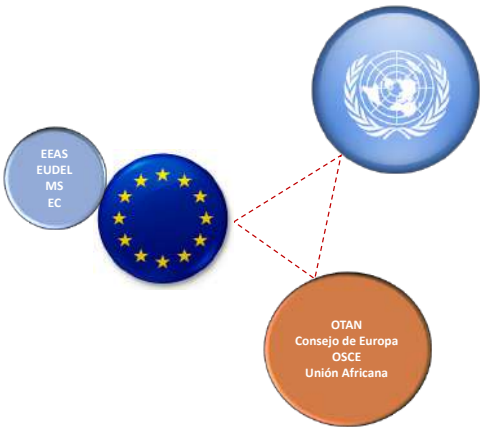
Fuente: Elaboración propia.

Dado que en la implementación del Plan de Acción y obtención de resultados hay partes que dependen no solo de la acción de las estructuras propias de la UE (EEAS, EUDEL, MS y la Comisión), sino también de la acción de todos y cada uno de los Estados miembros y del grado de implicación de terceros (OTAN, OSCE, Consejo de Europa y Unión Africana), se busca integrar en los informes intermedio y final los resultados reportados por todas las partes (Figura. 3.12).

También se prevé la incorporación de "informes sombra" procedentes de organizaciones de la sociedad civil y del mundo de la academia. Este tipo de informes "paralelos" de la sociedad civil son frecuentes en otros ámbitos, particularmente conocidos son los informes sombra que se presentan a la CEDAW y que, hasta ahora, han venido aportando información complementaria a la aportada por los Estados ante el citado Comité.

El Plan de Acción define para cada objetivo su definición, los criterios de cumplimiento, los indicadores específicos a emplear y las acciones que, inicialmente, se consideran necesarias para la consecución del objetivo. Para cada actividad o acción establecida se determina a quién corresponde la ejecución y el plazo. Hay 2 medidas que se establecieron a corto plazo (para final de 2020), el resto de las actividades deberán ejecutarse en un plazo medio (entre el 2020 y el 2022) y largo plazo (a conseguir progresos hasta finales de 2024). A continuación, revisamos esos objetivos y sus criterios de cumplimiento.

Figura 3.12.-Interrelaciones en la implementación del Plan de Acción UE sobre MPS.



Fuente: Elaboración propia.

OBJETIVO 1: Participación Este objetivo tiene dos vertientes, una vertiente de mejorar los niveles de participación interna (i), dentro de las organizaciones y Estados de la UE, y otra externa (ii):

> i. Aumentar el liderazgo y la participación de la mujer en todas las esferas relacionadas con la paz y la seguridad en los servicios e instituciones de la UE y en los Estados miembros de la UE.
>
> ii. Ayudar a aumentar el liderazgo y la participación de la mujer en todas las decisiones/procesos de formulación de políticas en todas las esferas relacionadas con la paz y la seguridad, entre otras, la prevención de conflictos, la resolución de conflictos, la mediación, la rehabilitación posterior a los conflictos, la prevención y la lucha contra la radicalización, el extremismo violento y el terrorismo, el estado de derecho, la reforma del sector de la seguridad y la consolidación de la paz, tanto en la adopción de decisiones oficiales como oficiosas y el establecimiento de prioridades.

Los criterios de cumplimiento de este objetivo son:

✓ Identificación y abordaje de los factores institucionales, formales e informales, que impiden que las mujeres sean incluidas y/o participen de forma equitativa y

significativa, así como que alcancen posiciones de liderazgo, en todos los entornos relacionados con los conflictos, así como en todas las áreas relacionadas con la paz y la seguridad en las instituciones de la UE.

✓ Abordaje de los obstáculos estructurales que impiden la participación significativa y equitativa de las mujeres y su contribución a todas las medidas relacionadas con la prevención y la solución de conflictos, así como en la vida pública en el posconflicto.

✓ Utilización de medidas diplomáticas y financieras para promover el liderazgo de las mujeres y la representación equilibrada de hombres y mujeres de diversos orígenes en todas las etapas de los procesos de paz.

Entre las actividades incluidas en el Plan, se incluyó a corto plazo la «evaluación y establecimiento de un objetivo para mejorar el equilibrio en cuestiones de género en las misiones y operaciones de la política de seguridad y defensa». Entre las acciones a largo plazo, en más específico es el de: «Apoyar y llevar a cabo la creación de capacidad y la tutorización para el liderazgo de las mujeres, las mujeres negociadoras y las mediadoras a fin de mejorar su eficacia y la calidad de su participación en los procesos de paz y trabajar para alcanzar el **mínimo del 33% de mujeres** que participan en todas las actividades y proyectos de la UE relacionados con los procesos de paz». En realidad, unos objetivos tan amplios como los enunciados en todo el Plan deberían haber contado con más actividades con metas como la definida en este caso del 33%, una meta de la que se ha hablado desde el momento mismo de aprobarse la Res. 1325.

OBJETIVO 2: Perspectiva de género La "perspectiva de género" es un principio del Plan que rige toda acción, al tiempo que se ha determinado que sea un objetivo en sí mismo. Se trata de conseguir incorporar sistemáticamente la perspectiva de género como parte integrante de todas las políticas de a UE, así como de las acciones internas y externas, y que dicha perspectiva de género (basada en el análisis de género) se integre, a su vez, en la aplicación de cada uno de los otros 5 objetivos del Plan.

Los criterios de cumplimiento de este objetivo son:

✓ Se establece la capacitación obligatoria sobre la incorporación de las perspectivas de género para todo el personal de la sede principal, las delegaciones de la UE, las embajadas de los Estados miembros, etc., incluso en la capacitación previa al despliegue y al envío de personal a acciones en el exterior.

✓ En las instituciones/servicios de la UE y en los Estados miembros de la UE habrá personal experto para realizar el análisis de género y apoyar la integración sistemática de una perspectiva de género.

✓ Las mujeres y las niñas, junto con los hombres y los niños, están todos incluidos y participarán activamente en las tareas y las políticas destinadas a la aplicación del Enfoque Estratégico.

También aquí encontramos una actividad que se ha pedido desarrollar en el corto plazo (antes de final de 2020) a fin de facilitar el resto: El desarrollo de herramientas y métodos, incluidos los destinados a la integración de la perspectiva de género y a la realización de análisis de género, para que puedan utilizarse en todos los marcos de políticas de la UE (internos y externos), incluidos los relativos a la prevención y lucha contra el extremismo violento y la lucha contra el terrorismo. En tanto que esta metodología no esté desarrollada, y suficientemente difundida, no podrá aplicarse adecuadamente el principio de perspectiva de género, del mismo modo que no será posible alcanzar el propio objetivo 2, que gira en torno a la idea de promover estas herramientas para la transversalización de la perspectiva de género.

OBJETIVO 3: Liderar con el ejemplo Aumentar aún más el compromiso político y las medidas de la UE para la aplicación de la Agenda MPS a nivel local, nacional, regional e internacional.

Los criterios de cumplimiento de este objetivo son:

✓ Utilización de todos los foros disponibles por parte de la UE para promover activamente la igualdad de género y la plena aplicación de la Agenda MPS.

✓ Disponibilidad de una financiación adecuada, transparente y accesible para proyectos e iniciativas relacionados con la Agenda MPS, incluida la labor de las organizaciones de la sociedad civil en relación con la Agenda MPS.

Entre las acciones a emprender a medio y largo plazo (ya no hay más acciones a corto plazo en el Plan), destacamos tres: la encaminada a que todos los Estados miembros de la UE adopten e implementen un Plan de Acción sobre la Res. 1325, basado en los derechos humanos y con perspectiva de género. La promoción del marco llamado Acelerador Regional de la Resolución 1325 (RAR) con otras organizaciones internacionales y regionales. Y el apoyo a la implementación de la Agenda MPS como prioritaria, tal y como se establece en la Asociación Estratégica

entre ONU-UE sobre operaciones de paz y gestión de crisis (2019-2021), generando sinergias con el RAR.

OBJETIVO 4: Prevención El Objetivo de prevención se ha dividido en tres:

i. El desempeño de un papel activo por parte de la UE a nivel mundial, regional, nacional y local, en la prevención de conflictos mediante el enfoque de la Agenda MPS, fundamental para su éxito;
ii. El desempeño de un papel activo por parte de la UE en la prevención, la vigilancia y la notificación de las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y las niñas relacionadas con los conflictos y en la promoción de políticas de tolerancia cero y la plena responsabilidad para ayudar a poner fin a la impunidad y llevar a los autores de esos delitos ante la justicia;
iii. El apoyo de la UE en la reforma legislativa e institucional, así como los procesos de justicia transicional que integren plenamente el principio de no discriminación y las normas internacionales de derechos humanos

Los criterios de cumplimiento de este objetivo son:

✓ Los mecanismos de alerta temprana de la Unión Europea y las medidas subsiguientes tendrán en cuenta las cuestiones de género, incluida la incidencia de la violencia sexual y de género.

✓ Habrá una mejor comprensión de las causas fundamentales de la violencia contra las mujeres y las niñas y de los factores relacionados con el género en el conflicto, adoptando medidas para contrarrestar una nueva crisis, incluso mediante el fortalecimiento de las instituciones estatales.

✓ Existencia de una vigilancia y una presentación de informes sistemáticas para la prevención de las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en los conflictos, incluidas la explotación y el abuso sexuales, el acoso, incluido el acoso sexual y otras formas de violencia sexual y de género, incluso en el contexto del extremismo violento.

Entre las acciones que incorpora destacamos las tres primeras: Desarrollar y aplicar un análisis sistemático de género y conflicto en todas las contribuciones de la UE a la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Apoyar los esfuerzos por abordar las causas fundamentales de la violencia, incluida la violencia sexual y de género, como la exclusión, las desigualdades estructurales, las violaciones de los derechos humanos, la mala gobernanza, los factores socioeconómicos, los comportamientos tóxicos

relacionados con el género, las ideologías de género perjudiciales y la discriminación basada en el género. Promover actividades, incluido el fortalecimiento del estado de derecho, el sistema de justicia penal mediante la justicia transicional y restaurativa, y la reforma del sector de la seguridad (RSS), para poner fin a la impunidad de los autores de delitos relacionados con la violencia sexual y la violencia basada en el género (VSbG), y defender y proteger mejor los derechos de las supervivientes y las víctimas.

OBJETIVO 5: Protección Este objetivo también se subdivide en tres:

i. Promoción activa de la UE de la protección y la salvaguardia de los derechos de las mujeres y las niñas, así como el aumento del acceso de las mujeres y las niñas a la justicia en los planos local, nacional, regional e internacional, haciendo especial hincapié en la justicia restaurativa y en los derechos de las supervivientes y las víctimas.
ii. La UE apoya todos los esfuerzos encaminados a establecer o activar mecanismos institucionales para la protección de las mujeres y las niñas, así como de los hombres y los niños, en entornos frágiles o afectados por conflictos, a fin de ayudar a prevenir y responder a todas las formas de violencia sexual y de género.
iii. La Unión Europea apoya todos los esfuerzos para la protección de los pacificadores y los constructores de la paz, especialmente de las mujeres, en los contextos posteriores a un acuerdo/transición.

Los criterios de cumplimiento de este objetivo son:

✓ Establecimiento de mecanismos institucionales para proteger y salvaguardar los derechos de las mujeres y las niñas en contextos frágiles y afectados por conflictos.

✓ Todo el personal de la UE desplegado será entrenado/formado sobre la forma de abordar la violencia relacionada con los conflictos y todas las demás formas de violencia sexual y basada en género, explotación y abuso sexual y todas las formas de acoso, incluido el acoso sexual.

✓ Disposición y comunicación eficaz de las normas, procedimientos y mecanismos de denuncia de la UE sobre violencia sexual y basada en género, explotación y abuso sexual y todas las formas de acoso, incluido el acoso sexual.

Este es el objetivo para el que se han dispuesto menos acciones, una a medio plazo: el desarrollo e implementación en la UE de una política sobre el acoso, incluido el acoso sexual, para todo el sistema. Las otras acciones son a largo plazo, entre las que

encontramos el apoyo a las mujeres, hombres, niños y niñas que son supervivientes/víctimas de la violencia sexual y de género relacionada con el conflicto, para que accedan a las reparaciones y a la justicia restaurativa con un enfoque centrado en el superviviente/víctima. Así como, la promoción de la importancia del acceso a la justicia para los supervivientes y la plena rendición de cuentas de los autores de todos los delitos relacionados con los conflictos por motivos de género contra las mujeres y las niñas, así como contra los hombres y los niños, mediante la activación de los procedimientos jurídicos en los planos nacional/regional e internacional, en particular también mediante el Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional.

OBJETIVO 6: Socorro y recuperación Apoyo de la UE proporcionando un socorro y una recuperación adecuados y apropiados en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos que satisfagan las necesidades de las mujeres y las niñas.

Los criterios de cumplimiento de este objetivo son:

✓ Apoyar la aplicación, incluida la financiación, de iniciativas específicas de socorro y recuperación que satisfagan las necesidades de las mujeres y las niñas.

✓ Establecimiento de métodos e instrumentos para asegurar un socorro y una recuperación que satisfagan las necesidades de las mujeres y las niñas en las situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos

✓ La integración en todos los acuerdos de la UE con terceros países sobre las corrientes migratorias y el control de las fronteras de la perspectiva de género y el cumplimiento de las normas de derechos humanos.

En el caso de este objetivo todas las acciones son a largo plazo. De entre ellas destacamos la promoción de iniciativas que refuercen los vínculos entre los diferentes objetivos para la aplicación de la Agenda MPS (en las políticas de socorro y recuperación, rehabilitación, reasentamiento, reintegración, reconstrucción y desarrollo sostenible, incluida la incorporación de la perspectiva de género en la ayuda humanitaria y para el desarrollo y en la asistencia de emergencia). Las acciones de promoción de la prestación, según sea necesario, de apoyo médico, psicosocial, jurídico y de seguridad a todas las víctimas y supervivientes de la violencia sexual y de género relacionada con el conflicto y procurar que tengan los derechos y el acceso a una información integral de atención de la salud, protección y servicios de albergue, así como justicia restaurativa y reparaciones. O, las acciones para encontrar maneras de reintegrar a las mujeres y niñas asociadas con las partes en conflicto y que sus necesidades específicas se tengan en cuenta en los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).

El éxito de la aplicación del nuevo Plan de Acción UE sobre SMP requiere ante todo: i) un liderazgo que tenga en cuenta las cuestiones de género en todos los niveles de la UE, desde el político hasta el de la gestión, ii) una capacidad interna suficiente para integrar sistemáticamente una perspectiva de género y realizar análisis de género, y iii) un diálogo y una cooperación estrechos con los Estados miembros de la UE y la participación de la sociedad civil y otros asociados, como las organizaciones multilaterales y regionales, el mundo académico, los grupos de reflexión y el sector privado.

Lecturas recomendadas

- Planeamiento Estratégico de la UE sobre Mujeres, la Paz y la Seguridad, Documento del Consejo de la Unión Europea 15086/18, de 10 de diciembre de 2018. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15086-2018-INIT/es/pdf
- Manual de género para la acción humanitaria – IASC, 2017.

Debate | La perspectiva de género en GBA+

Estos son unos enlaces videos donde Cara Tannenbaum presenta el abordaje gubernamental canadiense que se hace de la "perspectiva" de género y que se refleja en el GBA+; así como la importancia otorgada a la herramienta, con ejemplos. Aunque la perspectiva dada en los videos es específica sobre el sistema sanitario, su aplicación se hace igual en la política de "Defensa" (https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/reports-publications/canada-defence-policy/annex-c.html) y otros ámbitos como el de la acogida de refugiados o a las políticas migratorias del gobierno canadiense.

Videos:
https://www.csps-efpc.gc.ca/video/gba-intro-eng.aspx
https://www.csps-efpc.gc.ca/video/gba-importance-eng.aspx

En la plataforma se encuentra disponible una Lectura sobre la estrategia canadiense del M. de Defensa sobre "conductas sexuales inapropiadas".

Una vez visualizados los videos, comprendido el GBA+, y vista la mencionada estrategia, reflexione sobre el engarce (o no) respecto de la Res.1325-Agenda MPS, la prevención y respuesta ante violencias en situaciones en conflicto y, en general, la opinión que le merecen desde una óptica integradora del género.

CAPÍTULO 4: PLANES DE ACCIÓN NACIONAL SOBRE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD. EL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL MPS DE ESPAÑA

SUMARIO: 1. UNA AGENDA CON "MUCHOS" PLANES. 1.1. Un Plan de Naciones Unidas para lograr objetivos comunes. 2. LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN MPS. 2.1. Para qué sirve un plan de acción nacional y sus elementos habituales. 2.2. Los Estados que cuentan con un plan nacional de acción sobre MPS. 2.3. El índice MPS 3. ESPAÑA: PLANES NACIONALES DE ACCIÓN E INICIATIVAS SOBRE MPS. 3.1. El primer Plan de Acción. 3.2. El II Plan de Acción MPS. 3.3. Iniciativas bilaterales sobre MPS.

Durante varios temas hemos estado haciendo referencia una y otra vez a una Agenda sobre MPS de las Naciones Unidas, conformada por la Res. 1325. Una agenda que en la medida que "desciende" hasta la aplicación nacional se va replicando y adaptando en su implementación mediante planes que se superponen (¿o deberíamos decir que se complementan?). Tal vez pueda parecer osado, pero, en nuestra opinión, no se puede hablar de una verdadera "Agenda MPS-ONU" hasta que los contenidos no empiezan a tomar una estructura a mediados de la primera década del 2000. Mas bien a finales de la década, cuando se pusiera en marcha el segundo plan de actuación de las Naciones Unidas, que señalase de forma inequívoca qué puntos (o compromisos) de las resoluciones 1325 (2000) y 1820 (2008) habían de implementarse sobre el terreno.

1. UNA AGENDA CON "MUCHOS" PLANES

El primer plan de acción diseñado para todo el sistema de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad fue elaborado por la Oficina de la Asesora Especial en cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer -en colaboración con la Red Interinstitucional sobre la Mujer y la Igualdad entre los Géneros, varios Estados y ONG-, en 2005. Desde que se aprobase la Res. 1325 (2000) se estaban adoptando cada vez más medidas sin que hubiera alguna fórmula planteada para coordinarlas, lo resultaba ineficaz. De ahí que el Consejo de Seguridad (S/PRST/2004/40) encargase a la Asesora Especial la definición de un Plan para todo el sistema de Naciones Unidas que diera cierta coherencia a las actividades que estaban organizando, o iban a organizar, las distintas entidades de Naciones Unidas.

El "**plan de acción para la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad en todo el sistema de las Naciones Unidas"** fue elaborado para: «promover las cuestiones relativas a la mujer y la paz y la seguridad e incorporar la perspectiva de género en los programas y políticas de las Naciones Unidas que se refieren a la paz y la seguridad» [S/2006/770, párr. 48]. El plan abarcó todas las esferas principales de acción en el ámbito de la MPS, con un total de 269 medidas a desarrollar en el periodo 2005-2007. Se solicitó a las 39 entidades del sistema de Naciones Unidas información sobre:

- Logros obtenidos en la aplicación del plan de acción en las principales esferas de acción operacionales, con ejemplos de buenas prácticas.

- Carencias y dificultades en la capacidad institucional y de organización para aplicar el plan de acción, con indicación de las enseñanzas recogidas.

- Y que hicieran recomendaciones sobre medidas futuras para superar las dificultades detectadas y acelerar la aplicación de la resolución 1325 (2000).

Un requerimiento interno que no obtuvo la colaboración esperada. Solo se obtuvo una respuesta del 74%, 29 de 39 entidades/agencias del entonces sistema ONU. No obstante, con la información suministrada se obtenía una buena "instantánea" sobre la situación de partida. Una experiencia e información extrapolable a otros contextos. Se concluyó que, en términos generales, la aplicación del plan dentro del sistema de Naciones Unidas había sido «positiva», aunque detectándose una serie de **carencias y dificultades** agrupables en cuatro grandes categorías. En primer lugar, la capacidad o capacitación del personal, o más bien la falta de ella. No todo el personal contaba con la **formación y capacitación** sobre la forma en la que se debían realizar los análisis de género o sobre cómo incorporar la perspectiva de género en sus tareas. Nada

particularmente extraño, puesto que los deseos/compromisos políticos siempre suelen lanzarse sin que se haya hecho una preparación técnica previa. Toda aquella persona que haya trabajado en la administración sabe que detrás de un "hágase", vienen las prisas sin haber formado al personal y, por lo general, sin dotar de medios adecuados. Además, en el tema que nos ocupa no solo es necesario formar, también es imprescindible definir claramente los conceptos con los que se va a trabajar: qué entendemos por "cuestiones de género" y por "perspectiva de género". Hacía falta, y sigue haciéndolo, un mayor número de personas especializadas en cuestiones de género, un género inclusivo y diverso.

Otra de las carencias detectadas entonces fue la falta de **liderazgo y compromiso** necesario para ejecutar el plan aprobado. A pesar de las numerosas iniciativas emprendidas por el propio Consejo de Seguridad, al final, quienes ejecutan son personas y su compromiso profesional también es necesario. En aquel momento, muchos de los funcionarios de NU con categoría superior no consideraban como obligación o competencia suya el desarrollo de la capacidad institucional necesaria para incorporar la perspectiva de género. Esta situación no es infrecuente, se generaron barreras de implementación por falta de "cultura organizativa" en materia de género. Como también pasa con la **rendición de cuentas**, a veces falta costumbre y otras, los datos no se recogen por falta de medios. Lo que nos lleva al escollo más habitual y que persiste hasta nuestros días, la falta de **recursos**, tanto económico-financieros como humanos. Además de todo esto, dentro del sistema de Naciones Unidas se detectó una falta de coordinación interinstitucional, superponiéndose mandatos y actividades o, directamente, duplicándose en unos casos; en tantos que en otros se producía una "fragmentación" de los esfuerzos. En todo caso, el resultado fue negativo: una mala gestión de los recursos que generaba falta de coherencia y eficacia. Nada extraño dentro del sistema de Naciones Unidas en aquellos momentos.

Sobre esta experiencia de "evaluación" (o preauditoría aunque no se denomine así), se revisó el plan de acción para la aplicación de la Res. 1325. Con los primeros datos obtenidos se harían las "recomendaciones" necesarias para su mejora para el periodo siguiente. Esa es la ventaja de contar con un plan que se audita y evalúa periódicamente, que permite construir avances sobre la base de información fiable. Si bien el plan enunciado no era un auténtico plan estratégico o de acción, sino más bien una fórmula para recopilar información sobre todo lo que se estaba haciendo internamente en el sistema de Naciones Unidas, los dos exámenes a los que fue sometido (en 2006 y al finalizar en 2007) permitieron ver las grandes carencias, deficiencias y necesidades más urgentes a cubrir.

El siguiente **plan de acción para la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad en todo el sistema de las Naciones Unidas 2008-2009**, se replanteó conceptualmente para que, esta vez sí, fuera un instrumento de

programación, seguimiento y presentación de informes basado en los resultados. A los ámbitos temáticos sobre los que se venían centrando esfuerzos hasta ese momento (prevención, participación y protección), se sumaron otros dos: el socorro y la recuperación (que pasaría a constituir el 4º pilar [4º y 5º formalmente] de la ahora sí, de la Agenda MPS), y los aspectos normativos que atañen a todas las cuestiones anteriores y las medidas que habrían de asegurar la coordinación en la aplicación de la Res. 1325. Fijados los grandes bloques, dentro de cada uno de ellos se vendrían a establecer lo que las entidades/agencias de las Naciones Unidas tendrían que desarrollar.

Se buscó la creación de sinergias con los Estados y también con la sociedad civil. Una de las principales conclusiones extraídas al evaluar el plan anterior fue corroborar que sin los esfuerzos concertados con los gobiernos y la sociedad civil a nivel nacional, la Res. 1325 seguiría siendo difícil de aplicar [S/2007/567, párr. 36]. Había que "ayudar" a los gobiernos a cumplir sus compromisos en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (al menos en lo tocante al ámbito de la paz y la seguridad, según las prioridades nacionales, pero sin olvidar las políticas y normas internacionales); y facilitar la labor de la sociedad civil en el terreno. En esa ayuda a prestar a los Estados, también se incluía la colaboración técnica para la formulación y aplicación de planes de acción nacionales sobre MPS, particularmente en los Estados donde hubiera conflicto o acabasen de salir de una situación de conflicto.

Este plan también mostró carencias notables en cuanto a los resultados ofrecidos. Entre las causas la falta de recursos (personal y medios) para que desde la Oficina de la Asesora Especial se hiciera una coordinación y mantenimiento adecuados de las múltiples acciones inicialmente propuestas (4 de cada 5 quedaron incompletas por falta de tiempo y/o recursos). Pero no eran las únicas causas, el documento volvía a tener deficiencias de concepción que no facilitaban la coordinación ni la presentación de información/informes, no había metodología para verificar los resultados o para poder una evaluación. La opinión predominante del plan fue que no era «un documento vivo» (S/2010/498, párr. 102) y que no logró los objetivos que se había propuesto, mucho menos de conocer la situación en base a "resultados".

Con motivo del X aniversario de la Res. 1325, se intentó dar un impulso en la consecución de resultados con el estableciendo de un nuevo Plan. Esta vez guiado por objetivos a corto y largo plazo y, lo más importante, con una metodología para recogida y tratamiento sistemático de información. Esta información será recogida un conjunto de indicadores que permitiesen hacer seguimiento "dinámico" de la aplicación de la Agenda (conformada entonces por 8 resoluciones). Dos fracasos habían dejado en evidencia la importancia de la metodología a emplear en la planificación y la imposibilidad de poder realizar un plan con un mínimo de coherencia

en tan solo dos años y sin apenas recursos, ni económicos, ni humanos. Se aprobó un marco estratégico amplio: 2011-2020, que buscaba tener una visión y una acción conjunta con la que encarrilar todos los esfuerzos y acciones a fin de implementar con mayor eficacia la Agenda MPS. A este esfuerzo contribuirá la creación de ONU-Mujeres, para que influya en todo el sistema de Naciones Unidas en la aplicación de las resoluciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad entre otras cuestiones.

El establecimiento de objetivos comunes, que ya estaban presentes pero que nuevamente se enuncian, que se vinculan a indicadores de seguimiento, facilitará el análisis de tendencias de la Agenda, tal y como se observa en los sucesivos informes del Secretario General sobre el tema. Como veremos a continuación, cada uno de los pilares de la Agenda llevará aparejados los elementos necesarios: objetivos, metas, medidas o acciones e indicadores. De esta forma, resultará más clarificador para las agencias/departamentos de la propia ONU su encuadre y coordinación (se encuentran designadas las entidades sobre las que recae el liderazgo en la acción/coordinación/supervisión, así como para los Estados y terceros actores que vayan a colaborar.

1.1 UN PLAN DE NACIONES UNIDAS PARA LOGRAR OBJETIVOS COMUNES

Cada Estado de la ONU puede establecer sus propios objetivos de cumplimiento para el compromiso contraído con la Res. 1325, sus propias estrategias, programas y planes de actuación; del mismo modo que cada cual otorga los recursos que considera oportunos para la implementación y seguimiento de todo ello. El compromiso genérico con la Res 1325. (y del resto de resoluciones conexas, principalmente con la resolución 1820 (2008) y la 2242 (2015)) es demasiado amplio para un plan de acción nacional. Esto hace necesario que se adopten objetivos comunes, pero que se coordinen las acciones para conseguir los resultados esperados. De lo contrario, se corre el riesgo de haya un exceso de focalización sobre ciertos compromisos, quedando desatendidos otro.

Que existan grupos de trabajo nacionales, no implica que no haya una cierta coordinación entre Estados para intentar alcanzar objetivos comunes. Tampoco significa que, al recaer la responsabilidad de los planes nacionales en los Estados, el sistema de las Naciones Unidas se mantenga al margen. Al contrario, hay actividades que se realizan "dentro" del sistema que buscan una mejor comprensión de las cuestiones relativas a la mujer y la paz y la seguridad y mejorar la capacidad del personal para abordarlas. Otras actividades atienden a temas más amplios, como son relativos a la incorporación de la perspectiva de género a la paz y la seguridad. En tanto que otras se centran en profundizar los conceptos y los retos que conlleva responder a las

necesidades de las mujeres en las esferas de la solución de los conflictos, el mantenimiento y la consolidación de la paz, cuando esta se alcanza. A las que se están empezando a unir, aquellas que atañen a los retos planteados por la pandemia del COVID-19 en todos los Estados, particularmente en los que persisten conflictos armados, hay una inestabilidad sociopolítica alta o los niveles de desarrollo son bajos.

Para cada uno de los 4 pilares de la Agenda se fijaron objetivos:

Prevención	Objetivo: Prevención de todas las formas de violencia contra la mujer, en particular la violencia sexual y la violencia basada en género. Objetivo: Existencia de sistemas operacionales de vigilancia, información y respuesta que tengan en cuenta las cuestiones de género para hacer frente a las violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas durante los conflictos, en los procesos de cesación del fuego y las negociaciones de paz, y después de los conflictos. Objetivo: Los agentes internacionales, nacionales y no estatales que se ocupan de la seguridad están atentos a las posibles violaciones de los derechos de las mujeres y niñas, y deben rendir cuentas por las violaciones cometidas, de conformidad con las normas internacionales. Objetivo: Inclusión de disposiciones para atender a las necesidades y los problemas concretos de las mujeres y niñas en los sistemas de alerta temprana y los mecanismos de prevención de conflictos y vigilancia de la aplicación de esas disposiciones.

Participación	Objetivo: Incorporación de la mujer y de sus intereses en los procesos de toma de decisiones relacionados con la prevención, la gestión y la solución de conflictos. Objetivo: Mayor representación y participación de las mujeres en las misiones de las Naciones Unidas y otras misiones internacionales relacionadas con la paz y la seguridad. Objetivo: Mayor representación y participación significativa de la mujer en las negociaciones de paz y los procesos de consolidación de la paz oficiales y oficiosos. Objetivo: Mayor representación y participación significativa de las mujeres en el gobierno nacional y local, como ciudadanas, funcionarias electas y participantes en la toma de decisiones. Objetivo: Mayor participación de las mujeres y las organizaciones de mujeres en actividades de prevención, gestión, solución y respuesta a los conflictos y a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas.
Protección	Objetivo: Se garantiza la seguridad y la salud física y mental de las mujeres y niñas y su seguridad económica, y se respetan sus derechos humanos. Objetivo: Las leyes nacionales protegen y hacen respetar los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres y niñas, de conformidad con las normas internacionales. Objetivo: Existen mecanismos y estructuras operacionales para reforzar la integridad física y la seguridad de las mujeres y las niñas. Objetivo: Las mujeres y niñas en riesgo tendrán acceso a los servicios de apoyo a sus medios de vida Objetivo: Mayor acceso a la justicia por parte de las mujeres cuyos derechos han sido vulnerados.
Socorro y Recuperación	Objetivo: Se tienen en cuenta las necesidades particulares de salud reproductiva de las mujeres y niñas en las situaciones de conflicto y después de los conflictos. Objetivo: Las necesidades de las mujeres y niñas, especialmente de los grupos vulnerables (desplazadas internas, víctimas de la violencia sexual o la violencia basada en el género, excombatientes, refugiadas y mujeres que regresan) se tienen

presentes en los programas de socorro y recuperación temprana y de recuperación económica.

Objetivo: Se tienen en cuenta las cuestiones de género en las instituciones establecidas después de los conflictos y los procesos de justicia de transición, reconciliación y reconstrucción.

Objetivo: En los programas de desarme, desmovilización y reintegración y de reforma del sector de la seguridad se tienen en cuenta las necesidades de seguridad y otras necesidades particulares de las agentes de seguridad, las excombatientes y las mujeres y niñas asociadas con los grupos armados.

En 2015, el estudio mundial sobre la aplicación de la Res. 1325de Radhika Coomaraswamy (véase Tema 1) nos da una amplia visión de los "éxitos y fracasos" de la Agenda hasta la fecha. Tanto en ese estudio, como en el informe del Secretario General de 2015 nos dan la aproximación de cómo han confluido 3 elementos íntimamente relacionados entre sí:

- El marco de resultados estratégicos sobre las mujeres, la paz y la seguridad.
- El Plan de Acción para la consolidación de la paz con perspectiva de género.
- La Agenda 1325, en el sentido de seguimiento de la evolución de los indicadores establecidos para medir su aplicación (que abordamos en el siguiente epígrafe).

¿Confusa/confuso? Normal, porque en 2010 se lanzaron de manera solapada estos elementos, obstaculizando el uso eficaz de tales marcos en todos los sentidos. Ya no es que se necesite personal experto en temas de género, sino que hace falta un "máster" para alcanzar a entender y encajar todas las piezas del rompecabezas creado. Durante varios informes era posible hacer un seguimiento sencillo del progreso de los indicadores, para luego desaparecer y adoptar los informes un formato tradicional de "relato".

Habrá que esperar a que a finales de 2021 se presente un informe sobre los resultados realmente alcanzados a través del "marco de resultados estratégicos" y contrastar los avances en la Agenda MPS.

2. LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN SOBRE MPS

A lo largo de los temas anteriores hemos insistido, una y otra vez, en que la responsabilidad de implementación de la Agenda MPS recae en los Estados, más allá de las acciones promovidas directamente desde el sistema de Naciones Unidas. Las organizaciones internacionales y regionales pueden facilitar, y hasta "presionar diplomáticamente", para que la asunción del compromiso contraído se materialice, pero serán las distintas políticas gubernamentales las que hagan de la Agenda una realidad o un fracaso.

Los Planes de Acción Nacionales (PAN) son los documentos donde se detallan las medidas que va a adoptar el Estado -en realidad, el gobierno del Estado-, para conseguir sus propios objetivos respecto del compromiso internacional contraído. El Plan es una herramienta imprescindible para poner en marcha, de forma coherente y eficaz, el compromiso político contraído de asumir como propias las "obligaciones" que aparecen recogidas en la Agenda MPS y hacer su seguimiento.

La lectura de los PAN de cada Estado nos puede orientar sobre el "grado de compromiso real" de un gobierno con dicha Agenda MPS, por lo que dicen (qué se percibe como prioritario, qué se considera más importante, dónde se pone el énfasis de la acción, quiénes son los actores institucionales más involucrados, etc.) y, sobre todo, por lo que omiten (como, por ejemplo, cuando no tiene asignados recursos específicos y lo fían todo a las personas y presupuestos "prestados" por departamentos dispares con otro orden de prioridad).

2.1. PARA QUÉ SIRVE UN PLAN DE ACCIÓN Y SUS ELEMENTOS HABITUALES

Un plan de acción sobre MPS, o sobre cualquier otro asunto, es ante todo una herramienta de planificación que nos ayuda a gestionar y controlar las tareas o acciones, sirviendo de guía sobre lo que hay que hacer para conseguir lo que nos hemos propuesto. Habitualmente la función de un plan suele ser doble: por un lado, nos servirá como herramienta de gestión y, por otro, como herramienta de planificación. Incluso podemos decir que el plan puede ser empleado como herramienta de comunicación. Como herramienta de planificación, un plan nos debería decir:

- De qué punto partimos, si se trata del primer plan o continúa lo emprendido en planes anteriores (y si hay cambios respecto de aquellos); el contexto en el que ha sido elaborado (normas y políticas vigentes nacionales con las que interseccionа) y qué plazo de vigencia tendrá.
- Cuáles son los objetivos que alcanzar, cuantitativa y cualitativamente.

- Con qué actuaciones llegaremos a alcanzar los resultados que den cumplimiento a los objetivos marcados (objetivos y metas, cuando se han introducido también metas).
- Qué organismos/instituciones/agencias están encargadas en la implementación, seguimiento y control.
- Los recursos asignados para la ejecución del plan (recursos humanos y económicos, infraestructuras y otros).

En tanto que como herramienta de gestión un plan nos debería señalar:

- Cuáles son las directrices en la gestión de recursos.
- Cómo hacer el seguimiento de los resultados que se van obteniendo y quién/cómo/cuándo se aprobarán medidas que resulten necesarias (actuaciones correctoras de desviaciones respecto de lo planificado, o medidas complementarias). Ante quién se rinden cuentas.

Quienes utilizan un plan de acción como herramienta de comunicación deben dejar clara la periodicidad del reporte, qué se va a comunicar en abierto y qué será de acceso interno o restringido. Los informes de progreso o seguimiento internos ayudan a los gestores y responsables del plan a tomar decisiones, al tiempo que contribuyen a los departamentos/organismos implicados en la ejecución a conocer, analizar y entender la situación en la que ellos mismos se encuentran con relación a la consecución de objetivos globales. Los informes de seguimiento o reportes finales para el público general deben permitir ver el alineamiento de:

política (compromiso) — **objetivos** (resultados perseguidos) — **acciones** (medios) — **resultados** (conseguidos)

y ser presentados de forma que sean fácilmente entendibles por el público no experto, para que pueda darse cuenta de cómo se está consiguiendo materializar los compromisos contraídos y, cuando esto no sea así, por qué no se han conseguido alcanzar los resultados perseguidos. Hay que dar respuesta a una "sencilla" pregunta ¿qué quieren saber las personas que leen un informe sobre el PAN? En todo caso, la información debe ser relevante, exacta y comparable. La "transparencia" no significa abrumar con datos.

Un buen PAN obliga a hacer un análisis previo de la situación de partida de ese país, con un análisis global de lo que ya se tiene o se está haciendo. Además, facilita que lleve una reflexión estratégica sobre la política que se ha adoptado o se quiere adoptar en materia de la Agenda MPS. Es importante saber "quiénes", qué organismos e instituciones van a colaborar en la ejecución y cuáles son los principales factores que pueden determinar el éxito o fracaso de nuestro plan. Lo habitual es que los

Ministerios de Asuntos Exteriores, de Defensa e Interior estén presentes en el plan de forma muy activa. Además de estos ministerios, dependiendo del Estado podremos encontrar la participación del Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y del Ministerio o Servicio/Instituto de la Mujer allí donde existe un organismo así, o equivalente. Puede haber otros actores en la planificación, implementación y gestión del PAN, eso dependerá de las características y necesidades de cada país.

Un error bastante frecuente es pensar que basta con coger un plan ya existente que nos guste, copiarlo y añadir una lista de indicadores "estándar". Ese suele ser un error frecuente: lo que vale para un país no tiene porqué valor para otro ya que los puntos de partida serán diferentes en cuestiones clave como son su grado de igualdad/desigualdad entre géneros, el grado de reconocimiento de derechos de personas LGBTI, su nivel económico, etc. Otro de los errores habituales es pensar que como existe una batería de indicadores, asignar indicadores para hacer el seguimiento y reporte es sencillo. Gran error: la determinación de los datos e informaciones necesarios suele enfrentarse con la dificultad de contar previamente con los medios necesarios para obtener datos de calidad. Además, en este tipo de planes de ejecución pública cuentan con una dificultad añadida, vienen a necesitar de la participación y coordinación de distintas unidades operativas y administrativas cuyo grado de involucración rara vez es homogéneo. Y, por si fuera poco, podríamos encontrarnos con que el plan aprobado por un gobierno (con una orientación política y nivel de compromiso con los temas de la Agenda MPS, llamémosles X), acabe teniendo que ser ejecutado por otro gobierno radicalmente distinto (con una orientación política y nivel de compromiso con los temas de la Agenda MPS, llamémosles Y). Es también equivocado pensar que un plan es algo estático y que solo podrá "mal funcionar" o fracasar por causas ajenas al mismo.

Todo PAN que no sea claro en los objetivos (realistas) a alcanzar en un plazo de tiempo determinado; que no especifique inequívocamente quiénes son los responsables de ejecutar todas y cada una de las acciones que contempla (así lograr todos y cada uno de los resultados esperados); o que no tenga aparejado una dotación de recursos estables (humanos y económicos), o tiene un diseño deficiente y con ello hay riesgo de no conseguir los resultados "anunciados" (se puede arreglar con la necesaria "voluntad política") o es una impostura (y esto solo se arreglaría en caso de que pudiera ejercerse una suficiente presión "social" como para deshacer la impostura o que otro gobierno lo hiciera suyo y subsanara las carencias, cosa poco probable).

Hemos apuntado que un PAN puede utilizarse como modelo, pero no puede copiarse en su integridad, necesita adaptación ya que surge de las políticas y normas nacionales. Por supuesto, que además del ejemplo de otros planes ya funcionando, hay guías y otros instrumentos que pueden emplearse como referente. A modo de ejemplo encontramos el elaborado por UNESCO en 2006: *Securing Equality, Endengering Peace:*

A guide to policy and planning on women, peace and security (UNSCR 1325). Según la UNESCO, la redacción de un plan de acción consiste en la traducción de las políticas y estrategias en acciones que puedan ser ejecutables, medibles y contabilizadas. En efecto, todos aquellos que llevamos tiempo trabajando con estas herramientas sabemos que un plan debe incluir la delimitación de objetivos específicos, resultados, estrategias-acciones, responsabilidades y un cronograma (qué, para qué, cómo, quiénes y cuándo). En nuestra opinión, falta otra cuestión fundamental: con qué recursos. Tal y como se apunta en dicha guía, disponer de un PAN específico sobre la Agenda MPS facilita una serie de cuestiones como:

- **Comprender**: a través del proceso de discusión de la Agenda MPS-ONU, y cómo lograr su implementación en el contexto racional (y en algunos Estados, también regional, por otros compromisos contraídos).
- **Coordinar**: reunir a todos los actores que se encuentran trabajando en los temas de mujer, paz y seguridad y crear fuerzas de tareas inter-departamentales o inter-ministeriales, para prevenir la duplicación de esfuerzos y aumenta el uso efectivo de los recursos.
- **Tomar conciencia**: el proceso de diseño del Plan también resulta en un proceso de toma de conciencia y de construcción de capacidades. Abre un espacio para debatir, intercambiar experiencias y celebrar encuentros sobre el tema, incidiendo positivamente en la comprensión y compromiso de los asuntos de género.
- **Inclusividad**: hacer de esta herramienta un proceso participativo en el que todos los actores involucrados asuman su compromiso y, en caso de que proceda, su parte de responsabilidad al momento de implementar el PAN.
- **El seguimiento y evaluación**: al contar con indicadores y puntos de referencia o metas, permite conocer las desviaciones surgidas en los resultados pautados y tener tiempo para introducir medidas correctoras o preventivas frente a riesgos no contemplados inicialmente y que, una vez detectados, pueden afectar al PAN.
- **La rendición de cuentas:** puesto que se determinan los mecanismos, plazos y forma de comunicar periódicamente los resultados de las acciones, los progresos y deberían acompañarse de la justificación de las "no acciones".
- **La mejora y toma de decisiones**: la información que sistemáticamente se debería obtener con la ejecución de un PAN permite la toma de decisiones basada en datos, en hechos y no en suposiciones, lo que facilita la mejora del propio plan antes de finalizar; o bien, la adopción de un nuevo PAN más ajustado a las necesidades detectadas.

Aunque pueda parecer que la transversalización de la perspectiva de género es suficiente y que no hacen falta planes específicos sobre la Agenda MPS, esto podría

ser cierto en un contexto idílico. Sin embargo, la práctica nos enseña que en situaciones donde hay problemas que persisten largo tiempo, como es en este caso (violencias y desigualdades), centrar la acción utilizando un plan específico permite acelerar la consecución de soluciones y luego garantizar que los problemas quedan resueltos hasta desaparecer o quedar en niveles considerados por los gestores como aceptables, cuando es imposible erradicarlos en la práctica. Además, vamos a encontrar que con estos planes se recoge un mínimo de información común a todos ellos con la que intentar hacer comparativas. De ahí que encontremos listados de indicadores cuyo uso se recomienda. Esto no es óbice para una recogida de datos mayor y el correspondiente ajuste interno, para dar cumplimiento a requerimientos normativos, singularidades o compromisos de carácter regional (como sucede en la UE) o en el plano nacional.

Un apunte sobre el uso de indicadores

En los indicadores que se emplean para gestionar este tipo de planes se suelen encontrar diferentes tipos según sus características:

- Indicadores **cualitativos** // **cuantitativos**, en la práctica los cualitativos también los podemos encontrar en una forma numérica. A modo de ejemplo, cualitativo es el grado de satisfacción con un curso de formación, en tanto que uno cualitativo podría ser el número de cursos ofertados, o el número de alumnos, etc.
- Indicadores de desempeño a **corto plazo** // **medio plazo** // **largo plazo**. Se emplean para objetivos ambiciosos que se van dividiendo en metas, correspondiendo a la temporalidad del objetivo marcado.
- Indicadores **inductores o predictivos** // **históricos o rezagados**, los primeros se refieren a aquellos indicadores de gestión que pueden influir en un resultado futuro, los segundos miden el desempeño pasado. Siguiendo el ejemplo de antes, el presupuesto de capacitación es inductivo, el porcentaje de presupuesto gastado es parte de un histórico/rezagado.
- Indicadores **primarios o simples** // **secundarios o compuestos**, los primeros solo recogen un parámetro, en tanto que los segundos son una combinación de varios. Un ejemplo de indicador secundario es el que hace relación a la eficiencia, porque al tiempo de ejecución de algo planificado hay que añadir el coste, es decir está integrados por dos o más subindicadores.

Habitualmente, en el mundo de la gestión los indicadores se seleccionan en base a su función y luego ya se piensa en las características de cada uno de ellos. Quienes no han de gestionar el plan se fijarán, sobre todo, en la presencia de indicadores de resultado o de cumplimiento de objetivos; en tanto que quienes han de controlar que

el plan se cumple, se fijaran en si hay indicadores de proceso adecuados. Posiblemente, una persona de la academia o un analista deseará que haya indicadores históricos. Si nos fijamos en su función principal, encontramos cuatro categorías básicas de indicadores:

- Indicadores **de seguimiento de procesos u operativos**, orientados a garantizar que el proceso está bajo control y se cumplen así los requisitos mínimos esperados. Suelen tener definidos "valores límite" para su seguimiento periódico, pero no "valores objetivo". Cada acción del plan tiene un proceso de desarrollo, como el plan en sí mismo, si nos salimos de los límites de seguimiento nos estaremos desviando de la consecución del objetivo. Si estamos frente a una desviación negativa tendremos que tomar medidas correctivas o complementarias a las inicialmente previstas en el plan.
- Indicadores **de cumplimiento de objetivos**, orientados a comprobar que cada objetivo se alcanza (y metas, cuando las hay). Todo plan debe tener objetivos alineados con la Política en la que se basan. Cada objetivo del plan deberá tener asociados uno o varios indicadores de seguimiento. En estos casos de debería determinar un "valor objetivo", para determinar sin lugar a duda si el objetivo se ha alcanzado, y muy recomendable definir hitos intermedios o metas.
- Indicadores **de calidad**, para algunos objetivos no es suficiente con alcanzarlos de forma cuantitativa, hay que comprobar que hay unos "mínimos" de calidad alcanzados. En este tipo de indicadores es importante contar con la opinión/percepción de terceros actores involucrados en el plan. De poco sirve decir que se han dado 1.000 cursos de capacitación sobre género, como se había establecido, si los cursos eran "malos" (número de horas insuficientes, material inadecuado, profesorado inapropiado, etc.) o si el aprendizaje es inaplicable en la práctica.
- Indicadores **históricos**: aunque no estén directamente involucrados en el plan, son muy útiles cuando se dispone de información previa porque nos permite ver la evolución temporal y la velocidad en la progresión de esos parámetros, lo que facilita el análisis. En nuestro caso, tener el histórico del número de mujeres (por país) que han participado en misiones, han sido negociadoras, etc., es clave para comprobar el ritmo o velocidad de los avances, por poner un ejemplo.

Un error habitualmente observado en el uso de ciertos indicadores es que no se hayan establecido los límites o valores de referencia. Esto carece de sentido porque es inútil, no sirve para saber en qué punto nos encontramos. Por ejemplo, si usted obtiene una puntuación de 5 ¿ha obtenido una buena puntuación o una mala?, ¿habrá conseguido el objetivo de pasar el corte? Obviamente, no es lo mismo tener 5 puntos en una escala del 0 al 10, que en una escala del 0 al 5; al igual que no sabrá si ha alcanzado el objetivo de pasar el corte si no sabe dónde está el valor de referencia. Si

en la escala 0-10 la nota de corte, o valor de referencia, se ha establecido en 6, ello significaría que el objetivo de aprobar no se ha cumplido, aunque la percepción era positiva.

A la hora de determinar lo que se va a "medir" del plan para poder hacer el seguimiento y evaluación, hay que tener presente que cada indicador finalmente seleccionado debe ser:

- ☑ **Cuantificable**: Los indicadores tienen que ser lo más objetivos posible. De ahí que los indicadores cuantitativos suelan ser los más frecuentemente utilizados. No obstante, los cualitativos también son necesarios y el método empleado para su obtención debe estar bien definido, para huir de las ambigüedades.
- ☑ **Comparable**: Definir bien los indicadores desde el principio, hace que no se tenga que redefinir el indicador, porque ello suele conllevar la pérdida de la información ya registrada. Cuando no hay un histórico, que nos diga qué y cómo recoger información, empezaremos con nuestro plan: tendremos que poder comparar con otros planes y, en el futuro, con nuestros propios datos (creando nuestra serie histórica).
- ☑ **Útil**: Un error muy común es definir indicadores que no aportan ningún valor, y sólo suponen trabajo a la hora de ser calculados y actualizados.
- ☑ **Reproducible**: hay que contar una clara definición del indicador y de su forma de cálculo, de forma que si cambia la persona que lo utiliza no haya posibilidad de obtener un resultado distinto.
- ☑ **Medible**: En ocasiones se definen indicadores que la organización no es capaz de medir por falta de medios técnicos, o que el trabajo que supone calcularlos es mayor que el valor de la información que aportan.

Otra gran cuestión a tener presente es definir quiénes son responsables de recoger la información (fuentes de esos datos) y con qué periodicidad deben recogerse los datos. De poco o nada sirven los indicadores establecidos si, en la práctica, no hay nadie encargado de recoger la información con la periodicidad señalada. La recogida de información (datos) tiene un coste de recursos (humanos y medios) que no siempre se ha previsto.

Hay quienes usan el mismo acrónimo de "SMART", que se emplea para definir objetivos y metas, para establecer los indicadores clave: específicos-medibles-alcanzables-relevantes-temporales o acotados en el tiempo. Esta extrapolación puede ayudarnos a la hora de recordar requisitos o características a cumplir por el indicador. En este caso que los indicadores a emplear deben ser específicos y claramente definidos; ser simples de obtener/medir (directos o bien porque la metodología de cálculo u obtención es conocida por quienes recogen la información) y ser realistas

desde el punto de vista de que se dispone de los medios para recoger esa información en los plazos que se marquen, de fuente incuestionable.

Los indicadores sobre MPS

Naciones Unidas presentó un conjunto de indicadores en los documentos S/2010/173 y S/2010/498, para facilitar el seguimiento de su Agenda MPS a nivel mundial. Allí se explicita lo que desde el ámbito del control de calidad se viene aplicando desde los años 60 del siglo XIX: lo que no se mide no mejora. Estos indicadores básicos fueron elaborados por un Grupo de Trabajo Técnico sobre indicadores mundiales de la aplicación de la resolución 1325 (2000), cuyo trabajo fue coordinado por la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer y el UNIFEM, se encargó de establecer un primer conjunto de indicadores. 26 indicadores, la mayor parte de ellos directamente relacionados con situaciones de conflicto armado. La mayoría de carácter cuantitativo, aunque también los hay de carácter cualitativo (70:30).

El Grupo definió los indicadores como: «hitos que señalan el cambio, un medio de determinar el statu quo y el progreso alcanzado hacia el logro de la meta establecida. Indican tendencias y permiten determinar el adelanto hacia la consecución de los resultados previstos». Como la Agenda MPS tiene 4 pilares, así se agruparon los objetivos. Inicialmente se establecieron indicadores para seguimiento de los objetivos establecidos ligados a las resoluciones 1325 (2000), la 1820 (2008), la 1888 (2009) y 1889(2009). Ahora bien, como la Agenda MPS es una herramienta "dinámica", en la medida en la que se aprueban nuevas resoluciones hay que comprobar si son necesarios más indicadores o no. Repasamos estos indicadores globales.

Los indicadores de seguimiento establecidos para cada uno de los pilares son:

PILAR I:
Prevención de conflictos y violaciones de derechos de mujeres y niñas

Se corresponden con los llamamientos hechos en las resoluciones 1325 (2000) (párrafos 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 17 y 18); 1820 (2008) (párrafos 3 y 15); 1888 (2009) (párrafos 1, 2, 3, 6, 7, 8a, 10, 11, 12, 16, 20, 21, 24, 25 y 29); y 1889 (2009) (párrafos 1, 2, 3, 5, 7, 8, 18 y 20).

Indicador 1: Incidencia de la violencia sexual en los países afectados por conflictos. La información se recogerá mediante encuestas desglosándola según tipología de la violencia y grupos/subgrupos de población afectada.

Indicador 2: Medida en que las misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales de las Naciones Unidas incluyen en sus informes periódicos información sobre las

violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas. Se basa en los informes de las misiones que luego utiliza el SG en sus informes.

Indicador 3 a): Número de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas que son denunciadas, remitidas a los órganos de derechos humanos e investigadas por éstos. **Indicador 3 b):** Inclusión de representantes de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil en el personal directivo y de gestión de los órganos de derechos humanos.

Indicador 4: Porcentaje de casos denunciados de explotación y abuso sexual presuntamente cometidos por personal uniformado y civil encargado del mantenimiento de la paz y trabajadores humanitarios, que son remitidos a la justicia e investigados y sobre los que se adoptan medidas concretas.

Indicador 5 a): Número y porcentaje de directrices para el personal de mantenimiento de la paz emitidas por los jefes de los componentes militares y de procedimientos operativos estándar que comprenden medidas para proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas. **Indicador 5 b):** Número y porcentaje de manuales militares, marcos normativos de seguridad nacional, códigos de conducta y procedimientos operativos estándar o protocolos de las fuerzas de seguridad nacionales que comprenden medidas para proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas. Con el indicador anterior y estos se determina en qué medida los agentes de seguridad están atentos a posibles violaciones de derechos.

Indicador 6: Número y tipo de medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en relación con la resolución 1325 (2000), incluidas las medidas encaminadas a prevenir y castigar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas en situaciones de conflicto. Con él se mide en qué medida el Consejo se mantiene activo en la medición de asuntos relativos a la Agenda MPS.

Indicador 7: Número y proporción de mujeres que ocupan cargos directivos en las organizaciones regionales pertinentes que se ocupan de la prevención de conflictos. No solo para ver hasta qué punto se va alcanzando una equidad/paridad Cuestión atendida en el pilar de participación), también para estimar la mejor inclusión de la atención de las necesidades especiales de mujeres y niñas en los sistemas de alerta temprana y mecanismos de prevención de conflictos.

PILAR II:
Participación

Se corresponden con los llamamientos hechos en la resolución 1325 (2000) (párrafos 1, 2, 3, 4, 8, 15 y 16); 1820 (2008) (párrafos 12); 1888 (2009) (párrafos 12, 14, 16, 17 y 19); y 1889 (2009) (párrafos 1 y 4); además de evaluar la medida en la cual las mujeres participan en la concertación de acuerdos de paz y los que, posteriormente, consolidan la paz.

Indicador 8: Número y porcentaje de los acuerdos de paz que contienen disposiciones concretas para mejorar la seguridad y la condición de las mujeres y niñas. Nos informa sobre los efectos de este tipo de medidas en los intereses "reales" de mujeres y niñas.

Indicador 9: Número y porcentaje de mujeres que ocupan altos cargos directivos en las Naciones Unidas en los países afectados por conflictos.

Indicador 10: Grado de especialización en cuestiones de género en la toma de decisiones de las Naciones Unidas en los países afectados por conflictos. Este indicador y el anterior examinan la evolución de los porcentajes de participación y abordaje específico de la perspectiva de género.

Indicador 11 a): Nivel de participación de las mujeres en las negociaciones de paz oficiales. **Indicador: 11 b):** Presencia de las mujeres en cargos de observadoras oficiales o de carácter consultivo al comienzo y al final de las negociaciones de paz. Incluye tanto procesos oficiales, como oficiosos de negociación.

Indicador 12: Nivel de participación política de las mujeres en los países afectados por conflictos. Es un indicador compuesto, que engloba: el porcentaje de mujeres inscritas en el censo electoral, de las que efectivamente votan, las mujeres candidatas a escaños en los parlamentos, las que son actualmente parlamentarias y las que ocupan cargos ministeriales.

Indicador 13: Número y porcentaje de misiones del Consejo de Seguridad que tienen presentes en su mandato y en sus informes los problemas concretos que afectan a las mujeres y las niñas. Como sucede con el indicador 6, estamos con un indicador de "control" del grado de compromiso real del Consejo con la Agenda MPS.

PILAR III:
Protección

Se corresponden con los llamamientos hechos en la resolución 1325 (2000) (párrafos 1, 7, 8, 9, 11 y 12); 1820 (2008) (párrafos 1, 3, 4, 5, 6, 12 y 13); 1888 (2009) (párrafos 3, 6, 7, 8a, 17, 19 y 20); y 1889 (2009) (párrafos 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9 y 10)

Indicador 14: Índice de seguridad física de las mujeres y niñas. Recoge información tanto de salud cuantitativa de centros (salud física y mental), como de las percepciones de salud para las que se señala la metodología de encuesta para obtener los datos.

Indicador 15: Medida en que las leyes nacionales protegen los derechos humanos de las mujeres y las niñas, de conformidad con las normas internacionales. Comprende información sobre derechos económicos, sociales y culturales (incluyendo derechos de propiedad de tierras, herencia, edad mínima de matrimonio, etc.).

Indicador 16: Nivel de participación de las mujeres en el sector de la justicia y la seguridad en los países afectados por conflictos. Con un amplio desglose de participación y estratificación: representación de la mujer en las fuerzas militares, las fuerzas armadas y los servicios de seguridad, la fuerza de policía y la judicatura.

Indicador 17: Existencia de mecanismos nacionales de control de las armas pequeñas y armas ligeras.

Indicador 18: Porcentaje de mujeres en la población adulta empleada en los programas para una pronta recuperación económica.

Indicador 19: Número y porcentaje de casos de violencia sexual contra las mujeres y niñas que son remitidos a la justicia e investigados y sobre los que se pronuncia sentencia.

Indicador 20: Número y porcentaje de tribunales dotados para conocer casos de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas, con la debida atención a la seguridad de las víctimas. Ligado al indicador anterior al que complementa, puesto que se sabe que, a menudo, este tipo de delitos no son denunciados (particularmente cuando se trata de violencia sexual) por temor a represalias y estigmatización.

PILAR IV:
Socorro y recuperación

Se corresponden con los llamamientos hechos en la resolución 1325 (2000) (párrafos 1, 7, 8, 9, 17 y 18); 1820 (2008) (párrafos 4, 10 y 13); 1888 (2009) (párrafos 6, 7, 8a, 9, 13 y 17); y 1889 (2009) (párrafos 1, 3, 8, 9, 10, 11, 14 y 19).

Indicador 21 a): Mortalidad materna. **Indicador 21 b):** Tasas de matrícula en la enseñanza primaria y secundaria, desglosadas por sexo.

Indicador 22: Medida en que se incorporan en los marcos de planificación estratégicos de los países afectados por conflictos análisis, objetivos, indicadores y presupuestos relacionados con el género.

Indicador 23: Proporción de la financiación asignada y desembolsada por las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres, que se dedica a las cuestiones de género en los países afectados por conflictos.

Indicador 24: Monto efectivo de la financiación asignada y desembolsada para apoyar programas de socorro, recuperación, paz y seguridad en que se tengan en cuenta las cuestiones de género, en los países afectados por conflictos.

Indicador 25 a): Número y porcentaje de mecanismos de la justicia de transición establecidos en los procesos de paz que comprenden en sus mandatos disposiciones para proteger los

derechos y fomentar la participación de las mujeres y niñas. **Indicador 25 b):** Número y porcentaje de mujeres y niñas que se benefician de los programas de resarcimiento y tipos de beneficios recibidos.

Indicador 26: Número y porcentaje de mujeres excombatientes y de mujeres y niñas asociadas con las fuerzas o los grupos armados que se benefician de los programas de desarme, desmovilización y reintegración. Estos tres últimos indicadores íntimamente ligados al empoderamiento, a la reinserción y a la atención que perciben las supervivientes de violencia, haciendo un seguimiento de lo que sucede una vez establecido el alto el fuego que da paso a las fases del posconflicto (véase Temas 1 al 4 del Bloque III).

Como se observa, muchos de ellos son indicadores son dobles y, además, compuestos. Esto hace que requieran un amplio esfuerzo para la recogida de datos sobre el terreno y posterior tratamiento. De ahí que podamos agrupar los indicadores establecidos según grado de dificultad de obtención en varios niveles:

Grupo A: Indicadores sobre los que ya hay información disponible, reunida en procesos en los que participa el sistema de las Naciones Unidas. Indicadores: 4, 9, 12, 21a, 21b.

Grupo B: Indicadores sobre los que se reúne información, por lo que "debería" poderse consultar mediante los procesos y programas del sistema de las Naciones Unidas (pero hasta el momento de publicarse el listado, 2010, no había mandatos que disponiendo que se publique esa información periódicamente). Indicadores: 7, 10, 11a, 11b, 17, 18, 25b, 26.

Grupo C: Indicadores sobre los que hay información disponible en documentos de fácil acceso (mediante examen directo), aunque resulte necesario compilar esos documentos y analizarlos de manera sistemática. Indicadores: 2, 3a, 3b, 5a, 6, 8, 13, 22.

Grupo D: Indicadores cuya información está disponible y se compila mediante un análisis sistemático, pero los documentos que se han de compilar no siempre se pueden consultar (lo que implica la necesidad de facilitar el acceso a personal autorizado, por lo menos. Indicadores: 15, 16, 20, 25a.

Grupo E: Indicadores de los que no se ha recopilado información previa o cuya medición exigirá cambios en todo el sistema para obtener la información necesaria. Indicadores: 19, 23, 24.

Grupo F: Los indicadores que exigen la reunión directa de los datos y una elaboración técnica y conceptual especializada y atenta. Los más difíciles de todos, por el esfuerzo inicial y de continuidad que requieren. Indicadores: 1, 14.

Tal y como se recoge en el informe del SG de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad de 2020, el haber establecido un conjunto de indicadores básicos para poder recoger información comparable sobre la Agenda MPS ha permitido conseguir mejores planificaciones que, en teoría, deberían conducir a unos mejores resultados:

> «El actual marco de vigilancia y rendición de cuentas, establecido por los indicadores para medir los progresos en la aplicación de la resolución 1325 (2000) (S/2010/498, anexo), ha facilitado la planificación y la programación basadas en pruebas en todo el sistema de las Naciones Unidas, promoviendo la aplicación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad» (S/2020/946, párr.103).

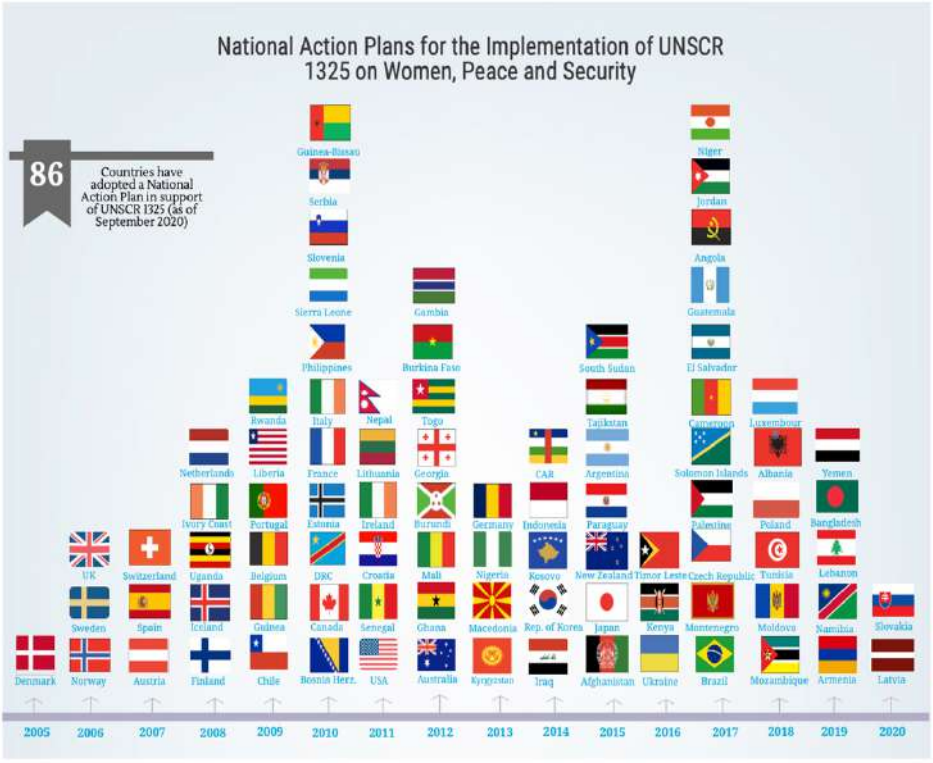
Al repasar los indicadores aprobados para hacer el seguimiento del Plan de Acción de la UE sobre Mujeres, Paz y Seguridad, vemos que hay elementos que están presentes, en tanto que ha sido necesario definir indicadores nuevos para poder hacer seguimiento de la evolución de compromisos regionales (UE) adquiridos por normas/políticas propias.

2.2. LOS ESTADOS CON UN PLAN DE ACCIÓN NACIONAL SOBRE MPS

El primer país en aprobar un Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (PAN-MPS) fue Dinamarca, en el año 2005. En seguida aprobaron los suyos otros países de la región europea. Fue el caso de Reino Unido, Noruega y Suecia en 2006; y de España, Suiza y Austria en 2007. En 2008 se publicarán los primeros planes de países africanos, Costa de Marfil y Uganda. No será hasta 2009 que aparezca el primer PAN-MPS en la subregión de América Latina, con el PAN de Chile. El primer plan asiático no llegará hasta 2010, en Filipinas. A partir de ese momento, poco a poco un número creciente de países o territorios ha ido aprobando su PAN-MPS, hasta alcanzar la cifra de 86 Estados, en noviembre de 2020 (Figura 4.1). Algunos de ellos son segundas y terceras versiones del PAN, como el caso español, que cuenta con un II PAN-MPS. Ahora bien, cabe cuestionarse si la cifra alcanzada el la deseada. La respuesta la encontramos en el Informe del SG de Naciones Unidas de 2019: «Solo el 41 % de los Estados Miembros ha aprobado planes de acción nacionales sobre las mujeres y la paz y la seguridad, y apenas el 22 % de todos los planes incluían un presupuesto para su aplicación cuando fueron aprobados». (en el momento de hacer esta afirmación, eran 81 los Estados con PAN-MPS, frente a los 86 actuales, S/2019/800, párr. 4.n). Aunque en estos momentos, el porcentaje de Estados con PAN suponga el 45% de los Estados miembros de la ONU y el porcentaje de ellos con presupuesto específico para ejecutar el PAN se haya incrementado hasta el 33%, todavía se está lejos de los niveles de compromiso deseados. Deseados por necesarios para hacer una imlementación efectiva de la Agenda MPS-ONU. Ello a pesar de que un periodo corto 2015-2019, se duplicaron el número de Estados con un PAN-MPS

para todo su territorio, o para determinadas zonas dentro de él (a los que se unen otros de carácter regional, como los ya vistos de la OTAN o la UE (vistos en el Tema 3), o los de la Región de los Grandes Lagos y la Comunidad Económica de los Estados de África Central).

Figura 4.1.- Evolución temporal del número de Estados con un PAN sobre MPS.



Fuente: https://www.peacewomen.org/member-states, 2020.

ONU-Mujeres ha ido haciendo seguimiento de esos planes de acción, desde poco después de crearse en 2010. Un seguimiento de planes, pero ante todo ha prestado asistencia técnica y formación al personal de distintos países encargados de elaborar los PAN. En la etapa previa a la creación de ONU-Mujeres, algunos de los planes nacionales aprobados resultaron "excesivamente ambiciosos", cuestión que esos países han venido a corregir en siguientes ediciones de sus planes.

También hacen seguimiento de los PAN la sociedad civil a través de ONG internacionales e instituciones universitarias. No es fácil hacer este seguimiento, puesto que requiere de unos medios (personal especializado y recursos económicos) al alcance de pocos. Entre las ONG, destacamos la labor organizaciones como *Women's International League for Peace and Freedom* (WILPF); *Women in International Security* (WIIS), *Association for Women´s Rigthts in Development* (AWID), o la organización *Our Secure Future* (OSF). No son las únicas, pero posiblemente podemos decir que son organizaciones con recursos para el seguimiento de la Agenda MPS desde su comienzo.

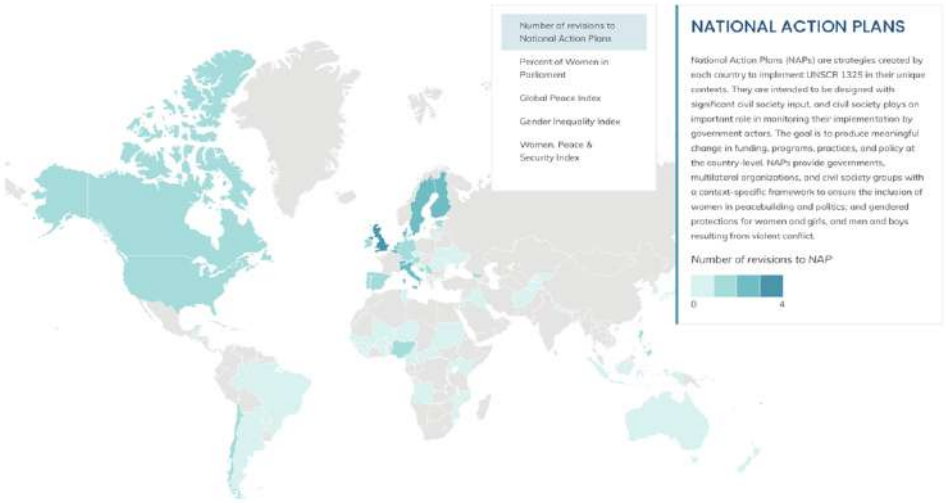
En sus tareas de estudio de los PAN, WILPF señala como elementos a destacar varias cuestiones que condicionan la evolución de la Agenda global y los propios PAN. En primer lugar, el número de Estados con PAN-MPS y presupuesto asignado, cuestiones a las que ya hemos hecho referencia. En segundo lugar, evidencian el número de planes en los que se da un papel activo a la sociedad civil en las diferentes etapas del PAN (diseño, implementación y seguimiento): 63 PAN dan "espacio" a la sociedad civil, lo que supone un 72%. Y, en tercer lugar, el número de planes con medidas específicas sobre desarme: 26 planes, lo que supone un 30% del total. Además del seguimiento de los planes y los análisis comparativos que desarrollan las ONG, hay trabajos elaborados desde instituciones universitarias y centros de investigación, como el *Georgetown Institute for Women, Peace and Security* (GIWPS) de la Universidad de Georgetown, el *Consortium on Gender, Security & Human Rights* de la Universidad de Massachusetts, el *Centre for Women, Peace and Security* de la Escuela de Economía de Londres, o la *Escola de Cultura de Pau* de la Universidad Autónoma de Barcelona, por poner unos ejemplos.

Un trabajo recientemente presentado por investigadoras de la Universidad de Sídney (📖), compara los PAN de 81 Estados, lo que en la práctica supuso la revisión de 128 documentos, puesto que algunos países ya han desarrollado su segundo o tercer plan, incluso un cuarto (Figura 4.2). En este estudio, el foco se pone en los elementos ya señalados de presupuesto, evaluación y grado de participación de la sociedad civil, pero con mayor nivel de detalle. Así, se observa cómo los niveles de participación social son bajos y prácticamente solo se dan en la región europea. Más interesante, sobre quién recae el liderazgo y grueso de la acción asuntos exteriores, asuntos sociales, defensa, género, etc.), en los países de Europa y las américas, recae abrumadoramente sobre la cartera de exteriores, en tanto que en los países de Oceanía, África y Asia los departamentos de asuntos sociales y de políticas de género son los que tienen más peso.

Hay otros aspectos del análisis realizado a destacar. Es el caso de en qué parte de la Agenda ponen más acciones los PAN (prevención, protección, participación). Por ejemplo, se observa como poco a poco los pilares de la protección y la participación

ha ido cobrando fuerza, en comparación con la protección. También sobre los temas que se han ido introduciendo en la Agenda (a través de las resoluciones) y, con ella, en los PAN, como son los de terrorismo, impacto climático y desastres naturales, tráfico de seres humanos y, también, la diversidad sexual y de género (Figura 4.3).

Figura 4.2.- Mapa de Estados con un PAN sobre MPS, según estado de revisión.

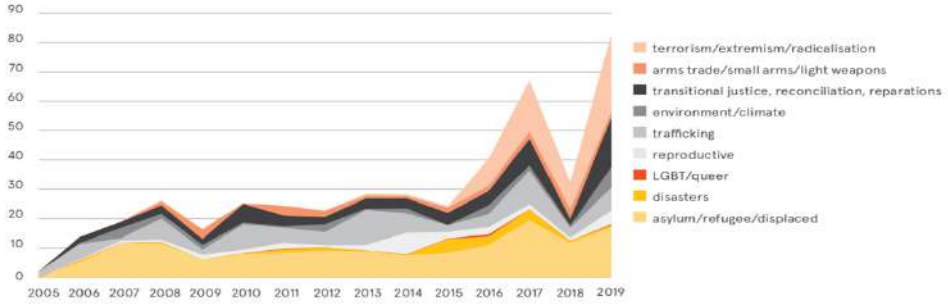


Fuente: https://oursecurefuture.org/projects/national-action-plan-mapping, 2020.

Las conclusiones del estudio son muy generalistas, pero el esfuerzo hecho de presentar una visión global descubre una interesante línea de trabajo. Entre las conclusiones obtenidas tras analizar los planes, se advierte de cuestiones bien conocidas por los gestores. No es suficiente el compromiso, debe existir una verdadera voluntad política de promover el cambio hacia una mayor igualdad entre géneros, con una mayor participación en todos los niveles. Esa voluntad debe extenderse claramente a todos los niveles, "presionando" de arriba abajo, para que ese "enfoque concertado" llegue a ser efectivo. Cuando las condiciones sociopolíticas de un país no facilitan el progreso de las mujeres (o de colectivos como el LGBTI+ por discriminación basada en género), el plan estará en serio riesgo de fracaso en su aplicación o sus resultados serán tan pobres que podríamos hablar de un "gender washing" (en línea con los términos empleados en otros sectores, como"green washing" o "blue washing"). En los últimos años hay un marcado énfasis en el uso de indicadores de eficacia, lo que puede ocasionar una especie de "obsesión" por alcanzar la cifra, con el riesgo de establecer «resultados predeterminados»; o bien, descuidando la "calidad" del resultado.

De ahí que, en abril de 2019, Reino Unido y Alemania invitaran a los Estados Miembros, las organizaciones regionales y las entidades del sistema de las Naciones Unidas a un nuevo compromiso de adopción de "medidas concretas" en relación con la Agenda MPS seguridad antes de acabar el año 2020. A este llamamiento hecho, se comprometieron 64 Estados, 8 entidades de las Naciones Unidas y 3 organizaciones regionales. Entre las medidas concretas comprometidas se encontraban la adopción de nuevos planes de acción o revisión de los existentes. **Bulgaria, Chipre, Ecuador, Etiopía, Grecia, Letonia, Malta y Uruguay el compromiso de adoptar un primer PAN.** En el caso de Albania, cuyo plan actual no cuenta con presupuesto propio, de dotarlo de presupuesto; el compromiso de Australia de dar apoyo presupuestario al Plan de Timor Oriental; el de Bélgica de revisar el plan en curso (2017-2021) para aumentar la participación de la sociedad civil en el seguimiento; Bosnia-Herzegovina, para revisar su plan e introducir nuevas fórmulas de planificación y reporte; Brasil con su renovado PAN, se compromete a darle mayor publicidad para conocimiento interno; el compromiso de Chile y Estonia e adoptar una tercera versión de su PAN y de Croacia, Kenia, Liberia, Montenegro, Nepal y de la República Checa de adoptar el segundo; Noruega, Suiza, Italia y Holanda de adoptar el cuarto PAN. En el caso de Canadá, se manifestó el compromiso de una mejor adopción de medidas internas relacionadas con el PAN, medidas que afectan particularmente a mujeres indígenas, niñas y **personas dos espíritus.**

Figura 4.3.- Evolución temporal de asuntos específicamente abordados en los Planes de Acción Nacionales.



Fuente: Hamilton, C. Naam, N. & Sheperd, L. 2020: 11.

Entre esos compromisos, el de España dar soporte técnico al PAN de Jordania y dar su reporte de evolución del II PAN 2017-2023. Del primer compromiso no podemos decir nada, pues nada se ha difundido. Del segundo compromiso veremos en el epígrafe 3.2 que España ha incumplido.

2.3 EL ÍNDICE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD

En 2017, el Instituto sobre Investigaciones de Paz de Oslo (PRIO) y el Instituto de Georgetown para la Mujer, la Paz y la Seguridad (GIWPS) desarrollaron un índice denominado "Índice Mujeres, Paz y Seguridad (*WPS Index*)". El PRIO es una organización que lleva investigando cuestiones relativas a conflictos, afectación de civiles, el género en conflicto, etc., desde que se fundase en 1959; contando con un amplio reconocimiento internacional, tanto como institución, como por sus publicaciones. Por su parte el GIWPS es muy posterior. Fue creado en 2011 dentro de la Universidad de Georgetown por el presidente de la universidad, John J. DeGiola, y la entonces Secretaria de Estado de Estados Unidos, Hilary R. Clinton.

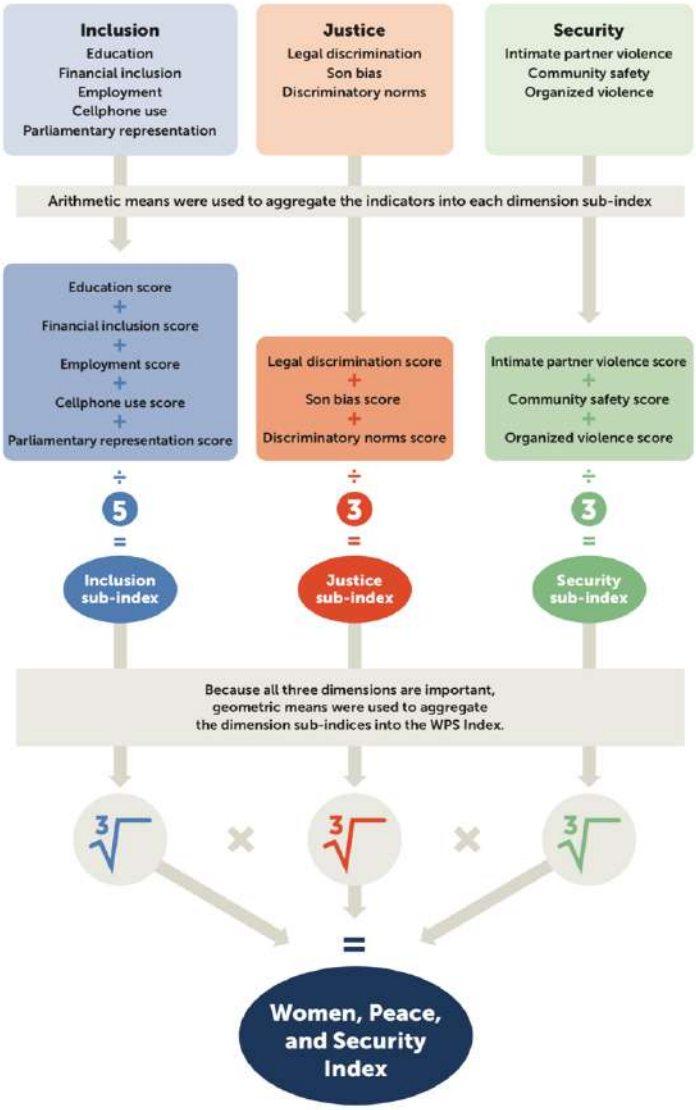
El nombre de este índice no debe conducirnos a error. No, no es un índice sobre la Agenda de Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad, tal y como la hemos estudiado, aunque tiene elementos de ella. Como hemos visto a lo largo de los temas anteriores, hay una correlación fácilmente observable entre la inequidad de género y las tasas de violencia/riesgo de conflicto, por lo que resulta de mucha utilidad para el análisis. No obstante, un índice como este es una herramienta de comunicación práctica y acertada para ayudar a una mejor gestión; con un buen diseño metodológico para el seguimiento de aspectos clave (elementos que afectan al bienestar y empoderamiento de mujeres). Por eso lo traemos a colación aquí, porque facilita una información interesante para quienes han de tomar decisiones sobre los PAN en cada país y, también, porque sirve de modelo para crear otros índices nacionales. Estos índices permiten "jugar" con indicadores bien seleccionados para aportar información útil a los "*decision makers*", que suelen tener perfiles más políticos que técnicos (ya hemos visto en los temas anteriores que la agenda tiene su complejidad para hacerla "descender" hasta el plano nacional).

Este Índice MPS se nutre de fuentes secundarias, por lo que en la selección de los indicadores a emplear para construir el índice han tenido en cuenta los siguientes principios de selección: que tuvieran relevancia global, que sirviesen para la toma de decisiones (accionables, que inducen acción, del sajón *actionability*), su disponibilidad (la disponibilidad del dato y accesibilidad, ya que se trabaja con fuentes secundarias); y, en una segunda etapa, que el indicador pueda ser nutrido con datos de calidad, transparentes y que estadísticamente sean adecuados y comparables en el tiempo.

Aquí estamos con una herramienta que agrupa los indicadores en tres grandes bloques: Inclusión – Justicia – Seguridad (Figura 4.4). De esta forma, el índice nos aporta una visión global tanto de los parámetros implicados, como del posicionamiento de cada uno de los 167 países de los que se recoge información (el

ranking). Una herramienta así podría hacerse para hacer el seguimiento y la comunicación de un plan nacional (también lo podría adecuar Naciones Unidas).

Figura 4.4.- Los 3 bloques temáticos del Índice MPS y sus elementos.

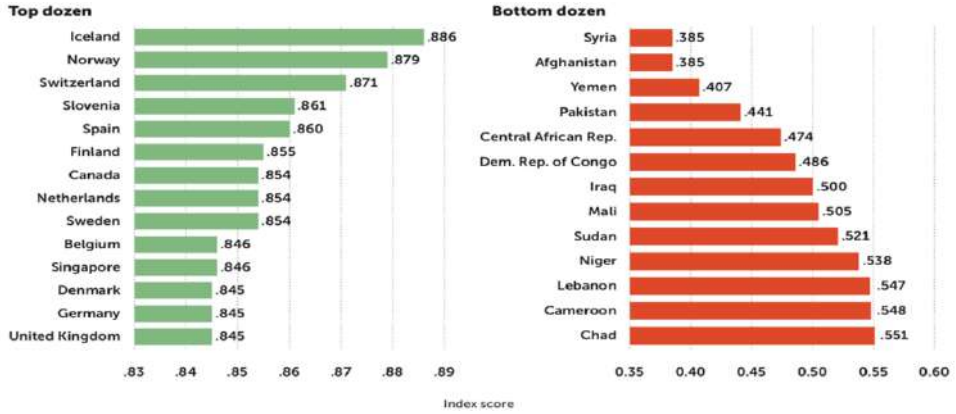


Fuente: WPSI, 2019:59.

Cada indicador es definido y tiene asignado un rango en el cual se "moverá" su valor, es decir, se ha determinado un valor mínimo y un valor máximo. Nuestra experiencia con este tipo de herramientas es que son muy útiles en la gestión de cualquier plan o programa que haya sido diseñado con objetivos a medio y largo plazo. La posibilidad de poder comparar y analizar las tendencias propias con las de otros actores de nuestro entorno o área de influencia (en este caso países), facilita la toma de decisiones en todos los niveles, pero particularmente en los niveles directivos.

Solo hay publicadas dos ediciones, 2018/2019 y 2019/2020, ofreciéndonos una primera "fotografía pre-pandemia", que resultará muy útil para "visualizar" el impacto del problema epidemiológico del Covid-19 en aspectos sociales y políticos ligados al género, particularmente en países donde hay conflicto armado o un proceso de paz en fase de mantenimiento/consolidación. Como herramienta de comunicación, el índice incorpora un ranking donde visualizar fácilmente las tendencias por regiones o áreas geográficas, además de por países. Bien es cierto que este tipo de listados también "ayuda" a la toma de decisiones políticas, ya que ningún gobierno desea encontrarse en los niveles inferiores o no mantener una buena posición, una vez que esta se ha alcanzado. Como la información se ofrece desagregada, la persona encargada del análisis puede encontrar las causas "primarias" del buen/mal posicionamiento de un país y trabajar en correlaciones que aumentan/disminuyen las brechas de género. Como vemos en la Figura 4.5, la mayor parte de países en la parte baja del ranking son aquellos donde hay una situación de conflicto armado o bien, se está en una situación de posconflicto.

Figura 4.5.- Los países con mejor/peor comportamiento en el Índice MPS.

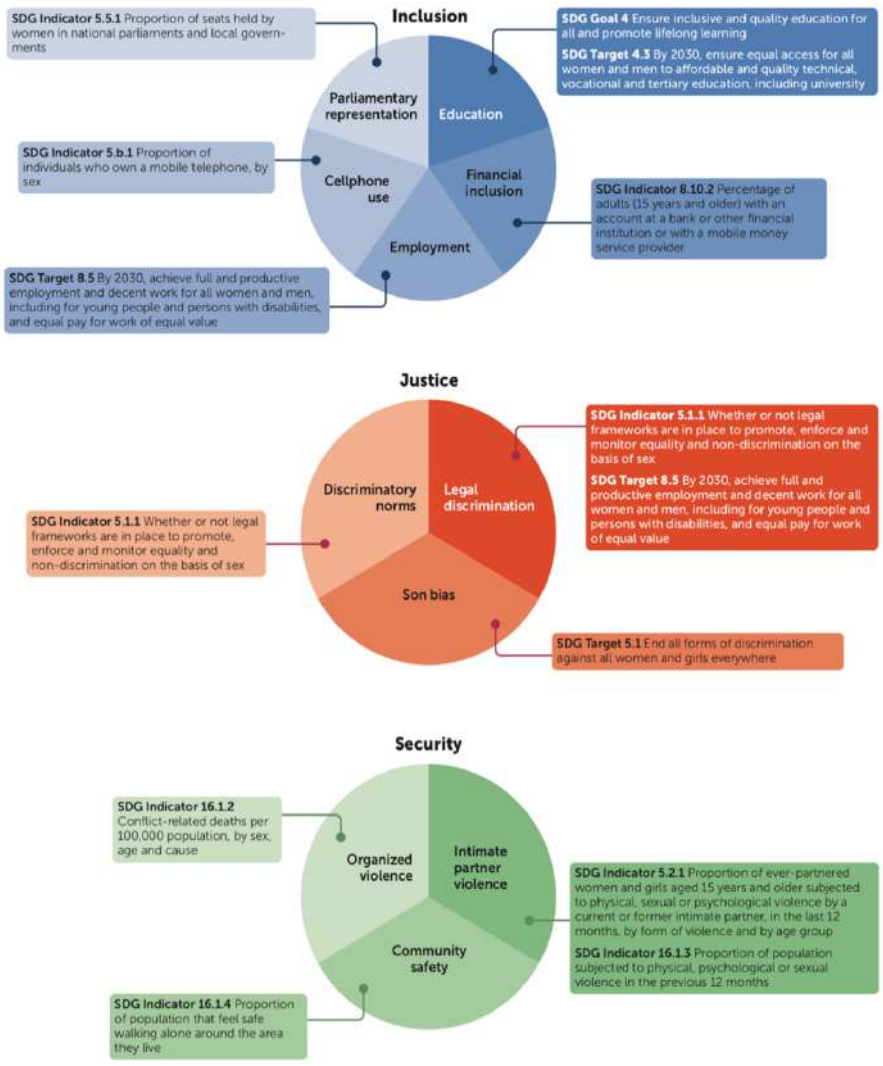


Fuente: WPSI, 2019:28.

Otra cuestión que nos parece muy interesante de este índice es que no olvida reflejar la correlación de indicadores que emplea con la Agenda 2030 (Figura 4.6). Esto

mismo puede hacerse en el plano nacional, incluso añadiendo correlaciones con otras políticas, agendas, programas o planes nacionales que interseccionan o coadyuvan en la consecución de objetivos comunes.

Figura 4.6.- Las conexiones del Índice MPS con los objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030.



Fuente: WPSI, 2019:4-14.

3. ESPAÑA: PLANES DE ACCIÓN NACIONALES E INICIATIVAS SOBRE MPS

En estos momentos España se encuentra ejecutando el II Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Un Plan liderado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, como lo fue el anterior. Además, hay dos iniciativas bilaterales en curso, para contribuir a la consecución de los objetivos marcados por la Agenda MPS-ONU.

3.1. EL PRIMER PLAN DE ACCIÓN NACIONAL

El primer PAN sobre MPS se adoptó en el año 2007, durante el primer mandato del presidente socialista José Luis Rodríguez Zapatero, durante el cual se aprobaron las leyes de Igualdad (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres) y la llamada de matrimonio homosexual (en realidad, la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio).

Este primer PAN, como plan de los denominados de primera generación, mostraba notables deficiencias metodológicas en su planificación y carecía de presupuesto específico para su ejecución. Estaba articulado en torno a **6 objetivos** que trataban de poner en funcionamiento "procesos" relacionados con la seguridad y el mantenimiento de la paz con una cierta perspectiva de género.

1. Potenciar la participación de mujeres en las misiones de paz y en sus órganos de toma de decisiones.
2. Promover la inclusión de la perspectiva de género en todas las actividades de construcción de la paz.
3. Asegurar la formación específica del personal que participa en operaciones de paz, en materia de igualdad y sobre los distintos aspectos de la Resolución 1325, además de fomentar el conocimiento y difusión de la misma.
4. Proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas en zonas de conflicto y posconflicto (incluyendo campos de personas refugiadas y desplazadas) y fomentar el empoderamiento y la participación de las mujeres en los procesos de negociación y aplicación de los acuerdos de paz.
5. Incorporar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la planificación y ejecución de actividades para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración (DDR), así como el adiestramiento especializado al respecto de todo el personal que participa en dichos procesos.
6. Fomentar la participación de la sociedad civil española en relación con la Resolución 1325.

Liderado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (a través de la Oficina de Derechos Humanos y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo), debía ejecutarse de manera coordinada con el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (a través del Instituto de la Mujer), el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Sanidad y Consumo, y el Ministerio de Educación y Ciencia. Todos ellos constituían el Grupo Interministerial encargado de ejecutar el Plan. Como el PAN no disponía de presupuesto específico asignado, las acciones de este plan debían correr completamente a cargo de esos Ministerios, quienes habrían de poner fondos y personal encargado de ello. Un PAN como el que se "deseaba" tener requería de un gran esfuerzo de coordinación, de formación y cualificación del personal involucrado en su ejecución en todos esos Ministerios en materia de género (perspectiva de género) y de la propia Res. 1325 y cuestiones relativas a la paz y la seguridad. Difícil pensar que todo ese personal había sido adecuadamente formado y capacitado, cuando ni tan siquiera se trataba de una plantilla fija, sino que eran aportaciones de personal dedicado a otras cuestiones.

Volviendo al Plan, los 6 objetivos establecidos contaban con acciones a promover dentro del ámbito nacional y otras para el contexto regional (UE, OTAN, OSCE) e internacional global (Naciones Unidas). En el apartado de seguimiento y evaluación, lo previsto era la presentación de un informe anual de lo ejecutados por "todos" esos Ministerios involucrados en el PAN. Cabe preguntarse sobre el nivel de implicación de tales Ministerios y la respuesta de entonces, prácticamente en la misma que se puede dar hoy en día: el Plan recaía sobre la actuación "real" de 3 Ministerios: Exteriores, Defensa e Interior.

Los informes de seguimiento

En teoría, los informes de seguimiento de un plan se redactan periódicamente para comprobar el estado de avances, analizar dificultades o imprevistos surgidos durante la ejecución de las actividades propuestas, reflexionar sobre posibles cambios en el contexto de actuación y la conveniencia de introducir medidas, etc. En definitiva, como los planes deben concebirse como "documentos vivos", los informes de seguimiento ayudan a comprobar que hay coherencia entre lo comprometido y lo que se está ejecutando para alcanzar los objetivos previstos. Sin un cuerpo específico de personal encargado del Plan y con "tantos" Ministerios involucrados el cumplimiento del compromiso de presentar un informe anual parecía difícil de conseguir y así fue. En 2008 no habría informe de seguimiento, como tampoco lo habría al año siguiente.

El primero de los informes de seguimiento se presentaría en febrero de 2010, para documentar lo realizado en la primera etapa del plan 2007-2009. El segundo se

presentaría a finales de se mismo año, para incorporar lo ejecutado entre 2009 y 2010. Y, finalmente, en febrero de 2014 se presentarían en bloque los informes III y IV "por razones prácticas", según reza en la introducción del documento. Estos desfases ya nos advierten de lo que vamos a encontrar en ellos. Se trata de documentos "para cumplir", no para hacer un verdadero control y seguimiento. Esto no significa que durante el tiempo de vigencia del PAN no se hubiesen producido avances, lo cuestionable es que esos avances se hayan producido como consecuencia del PAN. Poco podemos decir de esos informes, más allá de que son un recopilatorio de datos carente de análisis.

3.2. EL II PLAN DE ACCIÓN NACIONAL MPS.

El compromiso de revisión del PAN y adopción de uno nuevo surgió en 2015, cuando España presidió el Consejo de Seguridad, precisamente durante el XV aniversario de la Resolución 1325. En aquellos momentos, varios países estaban ya adoptando planes de segunda generación, adaptándose así a los cambios derivados de la propia evolución de la Agenda MPS. Hacía falta introducir una nueva perspectiva planes, para facilitar que las mujeres adoptaran su papel activo de agentes de cambio (no solo como víctimas del conflicto), empoderando y aumentando la participación de las mujeres; hacer más esfuerzos para prevenir los conflictos; e introducir las nuevas amenazas para la seguridad detectadas (los movimientos migratorios, el terrorismo y la violencia extrema, principalmente, aunque también se encuadraran en este ámbito los fenómenos relativos al cambio climático y las crisis alimentarias, enunciadas en la res. 2242). Además, siendo un Plan por aprobar después de que estuviera en vigor la Agenda 2030, hacia falta alinear con ella la actuación española. Al estar el gobierno de España muy volcado en la preparación y aprobación de la resolución 2242 (2015), desde el momento en que comenzaron los trabajos de revisión para elaborar un nuevo Plan estaba presente la necesidad de incorporar los nuevos elementos que la resolución introducía.

Los trabajos de revisión y elaboración de un nuevo PAN comenzaron con la creación de un Grupo Interministerial Informal (con los mismos participes que concurrían hasta la fecha) y realizados contactos con representantes de la sociedad civil. Nuevamente la responsabilidad de impulsar y coordinar el nuevo PAN recayó sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de su Oficina de Derechos Humanos. Entre los compromisos públicamente formulados por España en octubre de 2015 –durante el debate abierto del Consejo de Seguridad con motivo del Examen de Alto Nivel sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000)–, se encontraba el de invitar a representantes de la sociedad civil a participar en la elaboración del nuevo PAN y sus informes de seguimiento. Y así se hizo desde la Oficina de derechos Humanos, iniciando los contactos con organizaciones e instituciones españolas

interesadas en participar en el proceso. Organizaciones dedicadas a la cooperación, asociaciones de mujeres y feministas, seguridad y defensa, así como instituciones dedicadas a la investigación y la academia/universidades.

En mayo de 2016, se llevo a cabo una jornada de trabajo en la Escuela Diplomática de Madrid, con amplia representación de Administraciones Públicas y de la sociedad civil, para ir recogiendo información a considerar para el posterior desarrollo de las secciones que conformarían el nuevo PAN. Parecía que esta vez habría una participación "activa" de la sociedad civil y de todos los ministerios (las CC.AA. seguían ausentes), pero no resultó exactamente así. En junio se presentó un borrador de PAN al que algunas organizaciones e instituciones de la sociedad civil dieron aportaciones, comentarios generales y también aportaciones específicas. Estas aportaciones se presentaron de forma conjunta y consensuada, a fin de dar una mayor fuerza al documento, sin que ello fuera en detrimento de posibles aportaciones hechas por otras organizaciones. La entonces firmantes del documento fueron: Alianza Para la Solidaridad (APS), la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD), el Centro de Estudios e Investigaciones sobre Mujeres (CEIM), el Forum de Política Feminista (FpF), Mujeres en Zona de Conflicto (MZC), la Oficina de Derechos Humanos de la Universidad Rey Juan Carlos (ODH-URJC), el Real Instituto Elcano y la sección española de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF-España). Entre los comentarios y propuestas de carácter general hechas, se solicitó incorporar algunas de las "lecciones aprendidas" tras la experiencia del primer PAN. De esas aportaciones, queremos destacar tres, dos de carácter elemental y una tercera que atañe al tema que nos ocupa. En primer lugar, la petición de «un plan realista, con objetivos y metas ajustadas al marco presupuestario existente», un presupuesto propio del PAN del que no teníamos noticias de que fuera a existir y que, ciertamente, hasta la fecha no ha existido. En segundo lugar, que en los mecanismos para la rendición de cuentas se informase sobre los logros, a fin de no volver a caer en el error del primer plan: «evitar que los informes de seguimiento sean una memoria descriptiva de las actuaciones realizadas por los distintos Ministerios y no un instrumento de seguimiento y valoración del mismo». En tercer lugar, queremos destacar lo que fue una petición personal hecha en la jornada de mayo (secundada por el resto de participantes), y respaldada por las organizaciones firmantes en junio. La introducción en el PAN de la orientación sexual y la identidad de género entre las cuestiones a tener presentes a la hora de proteger frente a las violencias basadas en género y en la introducción de la perspectiva de género, adoptando una terminología adecuada y verdaderamente inclusiva que facilitase en compromiso internacional de "no dejar a nadie atrás".

El borrador había recogido la petición, pero la terminología empleada no era apropiada para el fin buscado, por lo que se solicitó: «cambiar las referencias a la "identidad sexual" [que aparecían en el borrador] por la más correcta de "orientación

sexual e identidad de género"». El texto final aprobado menciona la cuestión, pero no lo hace con la sistemática deseada para que resulte efectiva. Es el miedo al "qué dirán" de enunciar una y otra vez que, por ejemplo, entre las causas de discriminación suele estar presente, sobre todo en determinados contextos la orientación sexual y la identidad de género. Lo enuncia una vez ligado al objetivo de protección y respeto de los derechos humanos de mujeres y niñas en conflicto y postconflicto y, a partir de ahí, hay que hacer un ejercicio de extrapolación. Un "ejercicio de pacatería política", no acorde con las políticas nacionales. Si cuando España aprobó su I PAN destacaba internacionalmente por sus avances (liderazgo) en materia de género/mujer; en el momento de aprobar el II PAN España era uno de los países más avanzados normativamente en el reconocimiento de derechos de las personas LGBTI+. De ahí la discordancia al no hacer mayor énfasis en una perspectiva de género "inclusiva"; cuando además en política exterior se reconocía la especial vulnerabilidad de estas personas en buena parte del mundo, por lo menos teóricamente eso es lo que venía recogido en la propia web del Ministerio de Asuntos Exteriores. Al menos, el documento no escatimó en cuanto al reconocimiento del derecho a la salud sexual y reproductiva de mujeres y menores:

> «Es necesario igualmente garantizar, también en escenarios de crisis, el disfrute por parte de mujeres y niñas de **derechos** como la educación, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud, **incluyendo salud sexual y reproductiva**, su derecho a una nacionalidad, su **derecho a no ser perseguidas ni discriminadas** por motivos de raza, **orientación sexual o identidad de género**, religión, origen étnico».

El II PAN MPS se aprobó en septiembre de 2017, bajo el mandato del presidente conservador Mariano Rajoy (del Partido Popular). No obstante, el grueso de su ejecución recae sobre otro gobierno de ideología política diferente. Desde junio de 2018, el presidente del gobierno es el socialista Pedro Sánchez. En su programa electoral hay un compromiso de impulso a la Agenda 2030 y la defensa de los derechos humanos, con un Plan de Acción específico. Del mismo modo que hay un **compromiso explícito con la Agenda MPS-ONU** del actual Presidente del gobierno:

> «España seguirá impulsando la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, y la participación de la mujer como gente de paz en todas y cada una de las fases de los conflictos, papel que se ha demostrado clave para su resolución y seguiremos apoyando la labor de ONU Mujeres» [Punto 7.13 del programa electoral del PSOE, pág. 280].

Junto con otros compromisos en la acción exterior para seguir contribuyendo al «mantenimiento y refuerzo» de la paz y la seguridad internacionales; la defensa de los

derechos humanos «incluyendo los económicos y sociales y la igualdad de género»; el impulso al «desarrollo y progresiva aplicación del concepto de seguridad humana». Cuestiones que podrían tener una incidencia relevante en el II PAN, como también lo es el compromiso enunciado de: «Lucharemos, a nivel europeo e internacional, para que el reconocimiento de los derechos humanos del colectivo LGTBI, sea una realidad. Crearemos la figura del embajador o embajadora en misión especial para los Derechos Humanos y la Diversidad» [Punto 7.13 del programa, pág. 279]. Además, hay un compromiso de seguir asumiendo el «liderazgo en misiones internacionales de paz avaladas por Naciones Unidas» y sabemos lo que ese compromiso significa respecto de las "mujeres uniformadas", tal y como vimos en el tema 3. ¿Veremos un reforzamiento y/o cambio del II PAN de España sobre MPS? De momento, más de 1 año después del cambio de gobierno solo hay una cosa vista: el incumplimiento en la rendición de cuentas. Pero volvamos al plan.

El II PAN se dice "inspirado" en una serie de principios –a los que no califica de principios rectores porque claramente no lo son– de los que señala «deberán ser tenidos en cuenta como guía de la acción exterior de España en la Agenda MPS». Estos son:

1. "Los derechos de las mujeres como prioridad", el Pan se articula sobre la base del respecto de los derechos humanos, en concreto sobre los derechos humanos de mujeres y niñas.
2. "La seguridad humana y la Paz", la seguridad humana tal y como se definió en la Comisión de Seguridad Humana de Naciones Unidas en 2003 (Bloque II, Temas 2 y 3).
3. "La acción sin daño", en relación con las actuaciones en situaciones de emergencia y crisis.
4. La "apropiación y empoderamiento", con relación a la idea del respeto a la diversidad, tradiciones y otros aspectos socioculturales y religiosos, de forma que sean las personas beneficiarias quienes se "apropien" de las iniciativas para que no sean vistas como injerencias externas.
5. Un "Enfoque multidimensional y omnicomprensivo".
6. La "Interrelación entre los ámbitos internos e internacional".
7. Las "Alianzas, con especial atención a las asociaciones de mujeres".
8. La "Participación de los hombres y los niños".
9. El "Énfasis en prevención y participación".
10. La "Lucha contra la impunidad".
11. Una "gestión orientada a resultados".
12. La "Transparencia y rendición de cuentas".

El II PAN tiene un gran objetivo general, al que denomina "objetivo final" (que, en realidad, es doble), y 4 objetivos más concretos:

> «El II Plan Nacional Mujeres Paz y Seguridad está dirigido a un **objetivo final**: contribuir a **garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas** y su **participación sustantiva** en la prevención de los conflictos, así como en el logro y la consolidación de la paz. Para ello, España integrará este objetivo como parte esencial de su acción en favor de la paz y la seguridad internacionales, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y garantizando su participación en las situaciones de conflicto y posconflicto».

Los objetivos concretos para conseguir el gran objetivo final están en línea con los 4 pilares de la Agenda MPS:

I. Integrar la perspectiva de género en la **PREVENCIÓN, GESTIÓN Y RESOLUCIÓN** de conflictos y la consolidación de la paz.
II. Hacer realidad la **PARTICIPACIÓN SIGNIFICATIVA** de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones en relación con la prevención, gestión y solución de conflictos.
III. Garantizar la **PROTECCIÓN** y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y postconflicto.
IV. Introducir de forma efectiva la perspectiva de género en la definición de las medidas concretas de **REPARACIÓN Y RECUPERACIÓN** de las víctimas de los conflictos.

Para estos objetivos el PAN establece, a su vez, objetivos específicos, acciones, indicadores a emplear y señala como responsables y colaboradores a los distintos ministerios (Tabla 4.2).

Como ministerios implicados figuraban entonces: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), Ministerio de Defensa (MDEF), Ministerio del Interior (MINT), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD), Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (MEIC), Ministerio de Justicia (MJUS), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSSI) y Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS). Con los cambios producidos desde entonces en el organigrama de gobierno, está por ver cómo se afecta el número de ministerios partícipes y el peso de cada cual. La experiencia hasta el momento ha sido que la mayor parte de la acción del PAN recae realmente en los Ministerios de Exteriores y de Defensa, "tirando" de sus propios escasos medios.

Tabla 4.2.- Resumen de los Objetivos del PAN.

OBJETIVO I Integrar la perspectiva de género en la **PREVENCIÓN, GESTIÓN Y RESOLUCIÓN** de conflictos y la consolidación de la paz	1.- Fomento, tanto en su acción exterior como a nivel estatal, de los derechos de las mujeres y las niñas y, en particular, la promoción de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres en todos los escenarios a los que esa acción exterior está dirigida incluyendo el fomento de cambios legislativos en favor de la igualdad de género, que incluyan la lucha contra la impunidad frente a las violaciones de los derechos de mujeres y niñas. 2.-Formación y sensibilización de las FFAA y las FFCC de seguridad del Estado así como del personal de la Administración pública que trabaje con las agendas de Mujeres, Paz y Seguridad, y cuestiones de género, particularmente en la resolución 1325 y siguientes y resaltando la contribución a la paz y seguridad internacionales. 3.-Sensibilización de la sociedad española en torno a la situación de mujeres y niñas en zonas de crisis y conflictos y el nexo entre sus derechos a participar en la vida política, económica y social y la solución de los conflictos. 4.-Inclusión de la agenda MPS y el factor de prevención de conflictos en la prioridad horizontal de la Cooperación Española, Género y Desarrollo. 5. Fortalecimiento de programas de educación en igualdad de oportunidades, prevención de violencia de género y resolución pacifica de conflictos. 6. Promover programas y acciones para favorecer la participación de la mujer en la prevención del extremismo violento y la radicalización. 7. Promover que las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas tengan una percepción real de su situación y del acceso a los apoyos y ayudas previstos en la legislación.
Hacer realidad la **PARTICIPACIÓN SIGNIFICATIVA** de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones con relación a la prevención, gestión y solución de conflictos	1. Impulsar la presencia de mujeres en los órganos y unidades relacionadas con la acción exterior de España en zonas de conflicto y postconflicto, en especial en los niveles políticos y en los órganos de decisión. 2. Impulsar la presencia de mujeres en los procesos de negociación, mediación y solución de conflictos, con especial atención a la presencia de mujeres en las Operaciones y Misiones de Mantenimiento de la Paz de NNUU, particularmente en los niveles de decisión. 3. Impulsar también la participación de mujeres locales en las delegaciones de negociación de paz de las partes en conflicto para que se incluyan las necesidades de las mujeres en los acuerdos de paz. 4. Promover la participación de la sociedad civil en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del II Plan Nacional de Acción Mujeres Paz y Seguridad, en especial de las mujeres y asociaciones de mujeres, tanto españolas como de países en conflicto y postconflicto en los que se despliega la acción exterior de España.

Garantizar la **PROTECCIÓN** y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y postconflicto	1. Incorporar la perspectiva de género en las actuaciones humanitarias en contextos de conflictos/crisis, atendiendo a las necesidades e impacto diferenciado en mujeres y niñas, hombres y niños. 2. Fomentar la sensibilización de todas las personas implicadas, mujeres y hombres, nacionales y locales, Estados, organizaciones internacionales y asociaciones de la sociedad civil sobre las consecuencias de los conflictos para los derechos humanos de las mujeres y las niñas - en especial en relación a la violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer en estos contextos. 3. Aplicar una política de tolerancia cero a todo el personal de la Administración General de Estado desplegado en países y zonas de conflicto, en relación a posibles acusaciones de violencia sexual y otras formas de violencia. 4. Fomentar la inclusión en todos los acuerdos de paz de la perspectiva de género y de consideraciones relacionadas con la protección de los derechos de mujeres y niñas, tanto en el articulado como en los mecanismos de implementación y supervisión, en especial en relación a la violencia sexual y otras formas de violencia contra las mujeres. 5. Promover el acceso universal a la salud sexual y derechos reproductivos de acuerdo con el programa de Acción de la Conferencia internacional de Población y Desarrollo. 6. Denunciar las violaciones de DDHH de las mujeres y luchar contra la impunidad en el uso de la violencia sexual como arma de guerra y apoyar a sus víctimas. 7. Realizar seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de España en materia de derecho de asilo y las recomendaciones realizadas por la CEDAW, el Protocolo de Palermo y el Plan de Trata, así como el Convenio de Estambul relativos a la identificación, protección y asistencia de mujeres víctimas y supervivientes de violencias.
Introducir de forma efectiva la perspectiva de género en la definición de las medidas concretas de **REPARACIÓN Y RECUPERACIÓN** de las víctimas de los conflictos	1. Impulsar en las zonas en conflicto, la sensibilización en relación a la importancia de la reparación y recuperación de las mujeres y niñas víctimas de violaciones de sus derechos, en especial de sus derechos sexuales, para el establecimiento y consolidación de sociedades pacificas. 2. Luchar contra la impunidad de las violaciones de los derechos de las mujeres y las niñas y en favor de su acceso efectivo a la justicia. 3. Impulsar una justicia transformadora que, sin renunciar a la lucha contra la impunidad, favorezca la reconciliación y el fin de las discriminaciones en la raíz de numerosos conflictos. 4. Alentar la perspectiva de género y la participación de las mujeres en las iniciativas de DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración) y RSS (Reforma del Sector de Seguridad).

¿Dónde estamos ahora?

Pues no se sabe en qué punto se encuentra el II PAN español sobre MPS. En el momento de redactar este texto (diciembre de 2020) nos encontramos en el más absoluto "silencio de la administración" sobre el estado de ejecución y eficacia de las acciones propuestas en el II PAN. Así de retundo y lamentable. El Plan aprobado en 2017, contempla la "obligación" de presentar un informe de evaluación cada 2 años en sede parlamentaria, nada menos, pero lo cierto es que finalizado el año 2020 no se ha presentado informe alguno, ni al Congreso, ni a las organizaciones de la sociedad civil que figuran en el BOE, ni a nadie.

Los errores evidenciados tras el I PAN MPS siguen siendo parte consustancial al II PAN MPS: sin presupuesto; sin personal especializado "estable y suficiente" específicamente dedicado a estas tareas de promoción, coordinación y seguimiento; sin verdadera coordinación entre las partes interesadas (algunos Ministerios siguen tan ausentes como antes, a la sociedad civil se la informa "raramente", las Comunidades Autónomas que cuentan con competencias para poder actuar en la implementación ni tan siquiera han sido llamadas a colaborar); etc., etc., etc. No queremos decir con estos comentarios que no haya "voluntad personal" por parte de quienes participan en el PAN de forma directa. No, no decimos esto. Hemos podido comprobar en persona que ese deseo, esa voluntad existe, lo que faltan son los medios. Un mal recurrente. Así pues, al II PAN le hace falta, primero rendir cuentas y luego, muy probablemente, una revisión en profundidad para que España pueda cumplir con el compromiso internacional de "liderar con el ejemplo" y hacer realidad los compromisos electorales. Hasta que esto suceda y a fin de cerrar el tema en positivo, recordar que, en las grandes líneas generales que recoge el Índice MPS de PRIO-GIWPS, España está posicionada como el 5º Estado de mejores resultados. Una magnífica posición que requiere de esfuerzo para mantener y que, si se cumplen los compromisos electorales señaladas, puede ser mejorando.

3.3 INICIATIVAS BILATERALES SOBRE MPS

Hasta el momento, hay dos iniciativas bilaterales en las que España colabora con países de su entono europeo para promover aspectos concretos ligados a la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad de la ONU, así como otros compromisos internacionales contraídos al amparo de esta agenda. La primera en ser establecida fue la hispano-holandesa, sobre temas de formación y capacitación de personal uniformado y civil sobre la aplicación de la perspectiva de género en operaciones de paz y seguridad. La otra iniciativa, se hizo pública en 2019 y atañe al compromiso contraído por los Ministerios de Asuntos Exteriores de España y Finlandia para aumentar la participación de mujeres en procesos de paz.

La iniciativa hispano-holandesa de capacitación de género en operaciones y misiones internacionales

Esta iniciativa sobre formación y capacitación fue establecida entre los Ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores de España y sus homónimos de los Países Bajos, formalmente en 2008 (aunque comenzó unos años antes). Esta iniciativa sirvió para reforzar el primer Plan de Acción de España sobre MPS y ha continuado durante el II PAN español, tras renovarse el compromiso en 2016.

A través de esta iniciativa se proporciona capacitación sobre perspectiva de género a militares y civiles de distintos países, principalmente de la OTAN y Estados de la Unión Africana. Se han realizado regularmente dos cursos, aunque también otras acciones formativas puntuales. El curso con más ediciones es el titulado «A Comprehensive Approach to Gender in Operations», dirigido a civiles y a militares que van a participar en misiones y operaciones internacionales (UE, UN, UA). El curso está reconocido por el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, desde 2012, y de él se realizan dos ediciones anuales, una en España y la otra en los Países Bajos.

El otro curso es el «Gender to Peace Support Operations. A Comprehensive Approach». Similar al anterior, pero adaptado a participantes de países africanos, también se han celebrado ediciones anuales en el *International Peace Supporting Training Center* y la *Peace and Conflict Studies School* de Nairobi (Kenia). Estas acciones formativas de la iniciativa hispano-holandesa son financiadas por el US-AFRICOM.

Hay un convenio entre el Ministerio de Defensa y el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de oportunidades para seguir dando apoyo a estas iniciativas formativas que realiza el Ministerio de Defensa, incluida la formación internacional impartida en el marco de la iniciativa bilateral hispano-holandesa (el curso «A Comprehensive Approach to Gender in Operations»). Y, en tanto dure la situación, para dar apoyo al Ministerio de Defensa de España que fue nombrado por el Comité Militar de la Unión Europea (2016), como «EU Gender Training Discipline Leader for Common Security and Defence Policy (CSDP) Missions and Operations». Ello supone que este Ministerio de Defensa español es el responsable dentro de la Unión Europea de la creación y del desarrollo de la doctrina de adiestramiento militar en género para las misiones y operaciones de paz.

La iniciativa hispano-finlandesa sobre participación de mujeres en iniciativas de paz

La iniciativa promovida por España y Finlandia titulada "***Commitment 2025***". esboza un conjunto de compromisos a materializar en el periodo 2020-2025: el aumento en

la participación "significativa y sustantiva" de mujeres en los procesos de prevención y resolución de conflictos, en la negociación y en la mediación. La iniciativa hizo un llamamiento a las Naciones Unidas para:

1. Continuar e intensificar los esfuerzos para nombrar mujeres en cargos políticos, diplomáticos y posiciones de paz y seguridad, incluyendo enviados y mediadores.

2. Garantizar que los enviados y representantes especiales adopten medidas para asegurar la participación sistemática de la mujer en los procesos de paz, entre otras cosas, instando a las partes en conflicto a que incluyan a mujeres en sus delegaciones y consultando periódicamente a los grupos de mujeres de la sociedad civil.

3- Incluir un asesor en materia de género en todas las misiones políticas y de mantenimiento de la paz sobre el terreno y crear una estructura de coordinadores de cuestiones de género.

4- Asegurarse de que todos los mediadores de alto nivel, los enviados y representantes especiales y los miembros de sus equipos reciban capacitación sobre la sensibilidad al género y que los manuales e instrumentos de orientación para la mediación de las Naciones Unidas proporcionen asesoramiento práctico y táctico sobre la forma de aumentar la participación significativa de la mujer en los procesos de paz.

5- Incluir las responsabilidades en materia de igualdad de género y MPS en el mandato de los mediadores, enviados y representantes especiales a fin de supervisar la participación efectiva de las mujeres en los procesos de paz.

Los gobiernos de España y Finlandia, como promotores de la iniciativa se comprometen a trabajar sobre 10 asuntos concretos y a hacer un informe de seguimiento sobre sus resultados en el año 2022. En el momento de redactar este texto, ya se han adherido a esta iniciativa Alemania, Noruega, Bulgaria, Bélgica, Reino Unido, Uruguay y Namibia. Estas acciones específicas son:

1. Nominar y **nombrar a mujeres para puestos políticos, diplomáticos y de paz y seguridad de alto nivel** en instituciones nacionales, regionales e internacionales, incluidos enviados y mediadores.

2. Utilizar la condición de Finlandia y España como miembros de organizaciones internacionales y regionales (como la UE, OTAN o la OSCE,

por poner unos ejemplos) para garantizar la participación significativa de la mujer en todas las actividades de paz dirigidas por la comunidad internacional y la región y los procesos de negociación y asegurarse de que los enviados regionales de alto nivel para la mujer, la paz y la seguridad participen de manera constante.

3. **Exigir la inclusión** de mujeres, incluidas las jóvenes, en todas las delegaciones españolas y finlandesas que participen en negociaciones de paz e instar a las demás partes a que hagan lo mismo; así como en todos los mecanismos pertinentes establecidos para la aplicación de los acuerdos de paz.

4. **Ofrecer apoyo** político, técnico y financiero a las partes negociadoras en los procesos de paz que incluyan la participación significativa de las mujeres.

5. Abogar por el **aumento de la asistencia oficial para el desarrollo** dedicada a promover la participación y el liderazgo de la mujer en la construcción y el mantenimiento de la paz y el desarrollo inclusivo, y lograr la plena aplicación de la Agenda 2030. Y, con ese fin, **invertir en la promoción de los derechos** de las mujeres y las niñas, incluidos los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales.

6. Comprometerse a **financiar iniciativas** para apoyar la participación y el liderazgo de la mujer tanto en los foros oficiales de consolidación de la paz como en las consultas oficiosas relacionadas con las iniciativas de paz y seguridad en curso.

7. **Apoyar y trabajar con las organizaciones de la sociedad civil y de mujeres** en la consolidación de la paz, incluso mediante la prestación de asistencia financiera y técnica plurianual, para asegurar que las organizaciones de mujeres estén incluidas y participen en todos los procesos de paz actuales y futuros y que las perspectivas y prioridades de las mujeres se reflejen explícitamente en el programa de negociaciones.

8. **Apoyar la labor de las redes de mujeres mediadoras** y velar por que sus esfuerzos se tengan plenamente en cuenta en los procesos y negociaciones de paz reales, especialmente mediante el apoyo a programas de capacitación e iniciativas de investigación y generación de conocimientos.

9. **Invertir sistemáticamente** en la promoción de la mujer como parte esencial de la respuesta para **prevenir y contrarrestar el extremismo violento**.

10. **Trazar un mapa, hacer un seguimiento e informar periódicamente** sobre la representación de la mujer en las instituciones políticas, de gobierno, diplomáticas y de paz y seguridad que sean pertinentes para la Agenda MPS, especialmente en los procesos de establecimiento de la paz, negociación y mediación.

Lecturas para debate

- AROUSSI, Sahala. "National Action Plan on Women, Peace and Security as Tools of Foreign Policy: Reconsidering Gender Security in the West", 2017.
- UN Strategic Results Framework on Women Peace and Security: 2011-2020.
- Hamilton, C.; Naam, N. & Sheperd., L. *Twenty Years of Women, Peace and Security National Action Plans: Analysis and Lessons Learned.* The University of Sydney (ed.).2020.
- II Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad de España. BOE, 14.09.2017.
- Peribáñez, E. "Retos y desafíos del II Plan de Acción Nacional Mujeres, Paz y Seguridad. Ponencia. 2017.

Podcast

- Seminario sobre el 20º Aniversario Agenda MPS realizado en la Universidad rey Juan Carlos, Febrero 2020. https://www.ivoox.com/hablamos-derechos-humanos-t6-pqm4-audios-mp3_rf_48855945_1.html

BLOQUE II

EL CICLO DEL CONFLICTO, ESTEREOTIPOS Y MÁS…

CAPÍTULO 5: ALGUNAS DE LAS CARCATERÍSTICAS DE LAS GUERRAS O CONFLICTOS ARMADOS CONTEMPORÁNEOS

SUMARIO: 1. LOS CONFLICTOS ARMADOS CONTEMPORÁNEOS. 1.1. Las guerras de 4ª generación. 1.2. Amenazas "híbridas" y las nuevas amenazas. 1.3. El ciclo del conflicto y la prevención. 2. LA VIOLENCIA SEXUAL EN LOS CONFLICTOS ACTUALES. 2.1. Violencia sexual y violencia basada en género. 2.2. Lo que nos dicen los informes de la ONU de países con conflicto armado sobre violencia sexual. 3. GÉNERO, TERRORISMO Y EXTREMISMO VIOLENTO. 3.1. Los vínculos del terrorismo y la delincuencia organizada en entornos de conflicto armado. 3.2 Dimensiones de género en el terrorismo.

Inocentemente, algunas personas de mi generación queríamos imaginar el siglo XXI como un periodo de grandes avances tecnológicos, donde la ciencia y la razón hubieran solventado "los grandes males del mundo". Empezando por las guerras, que ya no existirían. Eso pensábamos algunos mientras hacíamos los deberes escolares frente a televisor en donde un montón de personas subidas en camiones invadían una provincia española, la número 52 de esa "larga" lista que nos hicieron memorizar en el colegio. Hablaban de un conflicto, de una posible guerra en el Sahara español, a consecuencia de una "marcha verde" que, en aquel pequeño televisor de los años 70, yo veía en blanco y negro. Silencio. Después vino eso, el silencio informativo y el

inevitable olvido. Sin embargo, el conflicto seguía allí o eso parece, aunque los medios callen. En el Sahara occidental vuelve a haber un conflicto armado desde que el Frente Polisario diera por roto el "alto el fuego" pactado con Marruecos, el 14 de noviembre de 2020.

Más de 40 años después, mantengo la costumbre de trabajar con el ruido del televisor de fondo. Ahora es un enorme televisor a color, comprado justo unos días antes de que nos confinaran a todos en casa por la pandemia del Covid-19. En mi televisor nuevo no me han vuelto a mostrar las imágenes del Sahara y su vasto desierto, ¿seguirá siendo gris como en 1975? Tampoco he vuelto a ver imágenes de Siria. Hace unos años, todos los días a todas horas, recibíamos un "bombardeo" de imágenes y noticias de "la guerra en Siria". Una guerra que se debió acabar, porque no han vuelto a decirnos nada. De nuevo, silencio y olvido.

Sabemos más sobre las dos Guerras Mundiales a través del cine, que de la mayoría de los conflictos armados que nos rodean por los telediarios y documentales actuales. Es "la magia" que envuelve a los conflictos contemporáneos y los medios de comunicación. Son visibles o invisibles según convenga políticamente.

1. LOS CONFLICTOS ARMADOS CONTEMPORÁNEOS

En el siglo XXI no se suele hablar de "guerras" sino de conflictos (conflictos armados), enfrentamientos, disputas o situaciones de crisis. La palabra "guerra" está diplomáticamente proscrita. Pero ¿cuándo podemos decir que hay una situación de guerra o es un conflicto armado? Hay autores que establecen límites entre un término y otro según los daños personales. Así, cuando hay desavenencias entre dos partes y mueren 1.000 personas a consecuencia de los enfrentamientos eso es una guerra; pero cuando son menos de 25 las personas muertas aquello no es más que una disputa. Le pongamos el nombre que le pongamos, las guerras o conflictos armados actuales son más complejos pasados y presentan unas características que en poco o nada nos recuerdan a guerras anteriores. Excede el ámbito de esta asignatura adentrarse en materia de conflictos, pero resulta necesario conocer un poco de las singularidades de esos conflictos armados y de las situaciones donde se observan altos grados de violencia, puesto que es allí donde se orienta la acción primaria de la Agenda MPS.

Buscamos la convivencia en paz porque sabemos de las consecuencias de la guerra, aunque se nos olvide periódicamente. El preámbulo de la Carta fundacional de las Naciones Unidas nos recuerda por qué una generación decidió constituir esa organización:

> «*Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos* a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles […] a practicar la tolerancia y a convivir en paz, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales […] *hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios*».

Fueron guerras internacionales, donde las fuerzas militares de los Estados involucrados eran quienes sostenían el grueso del combate armado. A lo largo de todo el siglo XIX y hasta la finalización de la II Guerra Mundial, las diferencias políticas entre Estados se resolvían mediante la guerra, al igual que buena parte de las tensiones internas (guerras interestatales o internacionales y guerras intraestatales o civiles, respectivamente). Desde entonces (1945), se observa el aumento de conflictos internos, en detrimento de los conflictos entre varios Estados. El proceso de descolonización (aún incompleto como os recuerda el conflicto del Sahara occidental) desencadenó numerosas guerras civiles que acabaron internacionalizándose, en mayor o menor medida. Durante el periodo de la Guerra Fría (1945-1989) la internacionalización de muchos conflictos fue promovida por alguna de las dos grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética. Tras desmoronarse la Unión Soviética, la década de los 90 tampoco resultó pacífica. Hubo graves conflictos como los de la zona de los Grandes Lagos en África y en el área de la ex Yugoslavia (véase Tema 1 del bloque I). A ellos se unió el terrorismo, que se manifestará en entornos localizados (IRA en Irlanda del Norte, ETA en España, Sendero Luminoso en Perú, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, etc.), pero también en el contexto global (como Hamas, Al Qaeda o el EIIL).

En la búsqueda de la paz y la seguridad internacional hay un antes y un después de los atentados terroristas En Nueva York del 11 de septiembre de 2001. No solo han cambiado las guerras o conflictos armados, también han cambiado las amenazas para la paz y las formas de ejercer violencia. Según datos de Naciones Unidas y el Banco Mundial, en su documento *Caminos por la Paz* (2018), desde 2010 el número de conflictos violentos se ha triplicado y en países donde había "conflictos de baja intensidad" se ha registrado un aumento en la intensidad de las agresiones. También se ha producido una internacionalización de los conflictos y un recrudecimiento de la violencia a nivel mundial. Una violencia que incluye el incremento sin precedentes del número de homicidios y el aumento de ataques por razón de género en lugares donde no se ha "reconocido" que haya conflicto formalmente.

Tensiones regionales sin resolver, el desmoronamiento del estado de derecho, la ausencia de instituciones estatales o su usurpación, los beneficios económicos obtenidos en base a ilícitos o la escasez de recursos agravada por el cambio climático se han convertido en motores de la violencia y causas de conflicto. Se entremezclan las motivaciones o intereses políticos, religiosos, socioeconómicos y militares haciendo

que los conflictos resulten más prolongados en el tiempo. Todo ello hace que los mecanismos "tradicionales" de prevención y/o resolución empleados en la actuación internacional no resulten eficaces como antaño.

1.1 LAS GUERRAS DE 4ª GENERACIÓN

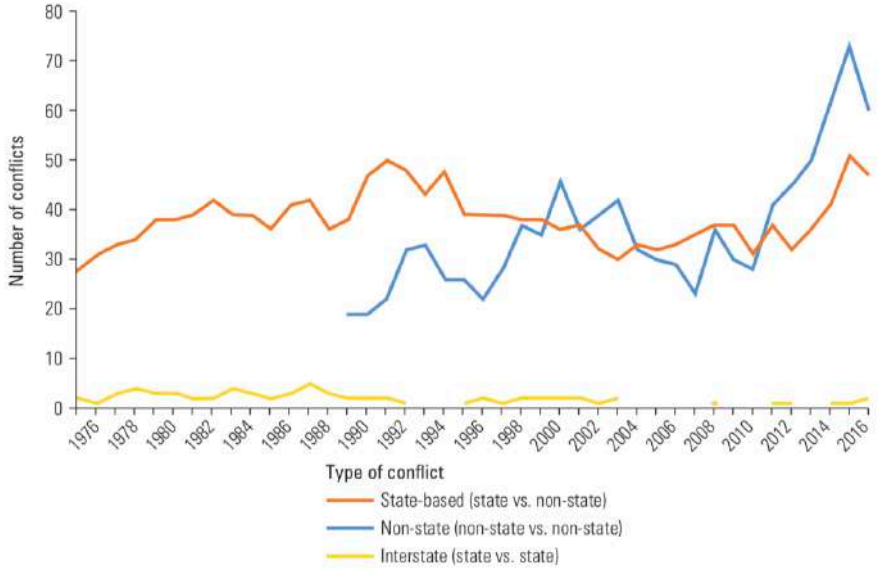
Desde hacía años, los expertos venían observando cambios en la forma de desarrollo de los conflictos armados. Cada vez son más fragmentados, más asimétricos y con más actores no estatales (grupos armados o milicias políticas, grupos delictivos organizados y grupos terroristas internacionales; Figura 5.1). Constantemente se hace referencia a las "**asimetrías**". Asimetría en los intereses, en los objetivos del conflicto, en los niveles de determinación y en la resolución de las partes (voluntad de tomar riesgos y la sensibilidad social ante las bajas). También se alude constantemente a lo "**híbrido**" en todos los ámbitos de un conflicto. Desde los conflictos de los años de descolonización hasta nuestros días se han producido numerosos cambios.

La ONU jugó un papel destacado durante el proceso de descolonización que abarcó hasta los años 80 (véase la resolución 1514, sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, de 14 de diciembre de 1960). Ahora nos encontramos acabando el denominado "tercer decenio internacional para la eliminación del colonialismo" (2011-2020) y algunos asuntos, como el del Sahara Occidental siguen pendientes de resolver y dando lugar a "incidentes armados". Estas "guerras de descolonización" se caracterizaron por ser guerras de guerrillas y claramente asimétricas, donde las potencias coloniales contaban con fuerzas militares superiores. Tras proclamar su independencia los nuevos Estados, surgirán numerosas luchas por el poder. Como veremos en el Tema 7, al revisar las misiones de paz, una parte de los conflictos actuales son consecuencia directa del fracaso de los nuevos Estados, principalmente en África. Algunos de ellos claramente "Estados fallidos" (ⓘ). En poco o nada ayudó al proceso de formación y mantenimiento de esos Estados la existencia de un "odio" entre etnias y clanes, las luchas religiosas o por el control de acceso y explotación de recursos naturales presentes en Oriente Medio y África.

Hay autores que consideran la Guerra del Golfo en los años 90 la última guerra convencional (la segunda guerra del Golfo, porque la primera fue en la década anterior. En las conocidas como "guerras de desintegración en Europa" de carácter interestatal al romperse la antigua República de Yugoslavia ya se introdujeron elementos ajenos a ese concepto convencional de conflicto. La asimetría en las fuerzas contendientes y la asimetría en los valores culturales marcaban la forma de hacer la guerra en favor de Occidente. De ahí que las partes beligerantes en desventaja de recursos hayan incorporado progresivamente nuevas estrategias para conseguir sus objetivos. Si no te puedes imponer a una potencia militar superior con los medios y métodos

convencionales, necesitas utilizar métodos no convencionales, como el "uso" de la opinión pública mundial a tu favor y la colaboración de actores no estatales hasta entonces no previstos.

Figura 5.1.-Evolución del número de conflictos violentos (1975-2016) según tipo.



Fuente: World Bank, 2019:13.

En las guerras actuales, las llamadas de 4ª generación, observamos un carácter multidimensional que fragmenta y diversifica la violencia, según los actores armados o no que intervienen. Hay múltiples identidades e intereses, diversos motivos, formas y grados de actuar. En un mismo conflicto podemos encontrar violencia étnica, confesional o religiosa, delictiva, medios militares, medios electrónicos, etc. Hay una dimensión militar que se combina con la dimensión política, que usa las nuevas tecnologías para potenciar la dimensión informativa y la psicológica.

Los tiempos de la contienda se alargan. Los conflictos se enquistan porque hay actores (como terroristas o grupos de la delincuencia organizada) que no tienen razón de ser en tiempos de paz. Los escenarios o espacios del conflicto tienen límites borrosos. Así, un acto terrorista cometido en París se justificará por sus autores por lo que acontece en la guerra de Siria o la situación no resuelta de Palestina. Un ciberataque, como el que paralizó 16 hospitales en Reino Unido en 2017, puede emplearse para recaudar el dinero necesario para financiar un conflicto armado. A nadie se le escapa que el narcotráfico financiaba a contendientes del conflicto

colombiano, por ejemplo. Y con todo esto la pregunta difícil de contestar es ¿cuál el adversario a neutralizar para alcanzar la paz?

Esta idea de las guerras de 4ª generación se liga al término "**guerra híbrida**". Este término alude a una situación en la que un país recurre al uso abierto de la fuerza (armada) contra otro país o contra un actor no estatal, además de usar otros medios económicos, políticos o diplomáticos. En tanto que el término "**conflicto híbrido**" hace referencia a una situación en la cual las partes se abstienen del uso abierto de la fuerza (armada) y actúan combinando la intimidación militar (sin llegar a un ataque convencional) y a la explotación de vulnerabilidades económicas, políticas, tecnológicas y diplomáticas. En el caso de la *guerra híbrida*, al haber una acción armada no encubierta, debería ser de aplicación el Derecho Internacional Humanitario y todo el Derecho Internacional que tradicionalmente aplica en situaciones de guerra o conflicto armado. Decimos debería, porque la evidencia muestra que parte de los actores involucrados en las guerras actuales o en conflictos armados no solo no aceptan esas normas, sino que las quebrantan intencionadamente como parte de su estrategia. Sabemos que el uso de la fuerza por parte de los Estados está regulado por el *ius ad bellum* (derecho *a la* guerra) y su materialización en el *ius in bello* (derecho en *la* guerra). Esto tiene su base en las Convenciones de Ginebra de 1949, sus protocolos adicionales y las normas internacionales consuetudinarias. Además, tal y como se recoge en el art. 2 de la Carta de las Naciones Unidas, se prohíbe expresamente la amenaza o el uso de la fuerza «contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o de cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas»; del mismo modo que reafirma el *principio de no intervención* en asuntos que se encuentren esencialmente dentro de la jurisdicción interna de cualquier Estado. ¿Hasta qué punto cree usted que esto se puede aplicar en una guerra híbrida? En primer lugar, porque los actores de las acciones híbridas negarán su responsabilidad y tratarán de evadir toda posible consecuencia jurídica de sus actos operando en los límites de lo legal y lo alegal, en las zonas grises de las normas.

Hemos empleado varias veces el término "guerra híbrida", pero no hemos encontrado unanimidad respecto de su procedencia. Hay autores que señalan su origen en 1988, atribuyéndolo a Robert G. Walker, otros lo datan en 2002 y otros en 2005, con James N. Mattis y Frank G. Hoffman y su artículo *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*. Con independencia de quién o quiénes fueron los primeros en advertir sobre los cambios que analistas militares estaban observando sobre la forma en que se nos presentan las guerras o conflictos, nadie parece discutir que el conflicto entre Israel y Hizb Alla de 2006 supuso un punto de inflexión. Un cambio que se evidenció de forma contundente en las operaciones de Rusia en Crimea y Ucrania.

En este tipo de guerras o conflictos hay una combinación de medios y tácticas utilizados por los múltiples actores con intereses en el conflicto. Cambian los actores, ya no es ejército de un Estado frente a otro (los Estados intervienen a través de sus ejércitos o delegando su actuación en a agentes domésticos), pero también habrá guerrillas y paramilitares, grupos terroristas, grupos o mafias de la delincuencia organizada, combatientes contratados, etc. Cambian los recursos a emplear, la forma de obtener los medios necesarios para combatir, cambian las formas de informar y, sobre todo, de desinformar e intoxicar. En definitiva, el término "hibrido" no hace alusión a la mezcla de dos elementos, sino que nos está señalando la creciente complejidad de todo lo que atañe a una guerra, a un conflicto armado y a lo que constituye una amenaza a la seguridad humana y al sistema de derechos humanos mayoritariamente aceptados. No se trata solo de enfrentar fuerzas militares se trata, sobre todo, de enfrentar a la sociedad mediante la polarización. Esto se vio claramente en el caso de Ucrania (🌍).

Desde la perspectiva de la OTAN, a diferencia de lo que ocurre en la "guerra convencional", el "centro de gravedad" de la guerra híbrida es un sector determinado de la población. El enemigo trata de influenciar a los estrategas políticos más destacados y a los principales responsables de la toma de decisiones combinando el uso de la presión con operaciones subversivas. El agresor a menudo recurre a actuaciones clandestinas para no asumir la responsabilidad o las posibles represalias. Sin la existencia de pruebas fehacientes resultará difícil que la ONU o la OTAN acuerden realizar una intervención militar. Ese "agresor" se ha vuelto invisible y utiliza unas nuevas armas que le ofrece la tecnología para causar daños físicos y psicológicos mediante una combinación eficaz de medios tecnológicos: *fake news*, ciberataques que paralizan infraestructuras, *hakeo* de cuentas estratégicas, etc.

En las guerras del siglo XXI, se puede "someter" a un sector social en base al "bombardeo" informativo (informaciones falsas) y el señalamiento de quien no comulga con la narrativa oficializada. Se puede estigmatizar hasta "aniquilar" a un grupo social cibernéticamente. Se puede "matar" socialmente a una persona robándole su identidad. Y todo ello puede hacerse a miles de kilómetros del lugar del conflicto y sin haber empleado ni una sola bala. Las reglas de juego han cambiado, pero en estos "juegos de guerra" la sociedad civil es más vulnerable que nunca y hay unos sesgos de género que se mantienen, e incluso se potencian.

1.2 LAS AMENAZAS "HÍBRIDAS" Y LAS NUEVAS AMENAZAS

En línea con lo ya expuesto, la "**amenaza híbrida**" es un fenómeno resultante de la convergencia e interconexión de diferentes elementos que, en su conjunto, constituyen una amenaza más compleja y multidimensional. Son estrategias indirectas para atacar las vulnerabilidades específicas de una sociedad.

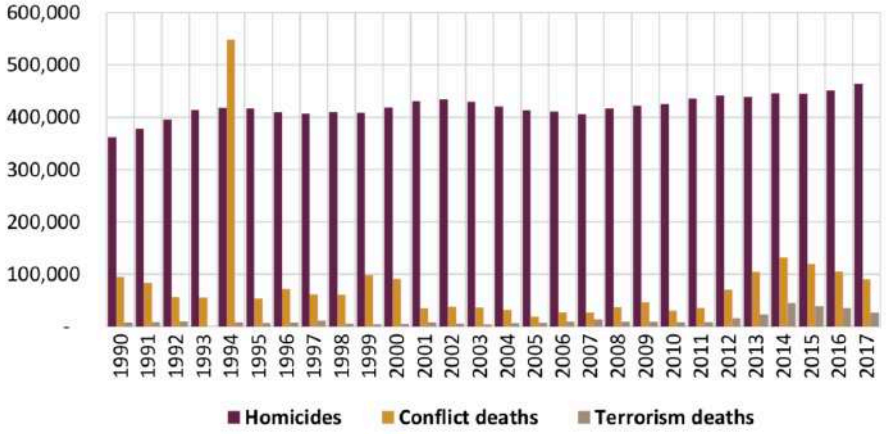
Si bien es cierto que las definiciones de las amenazas híbridas varían y deben seguir siendo flexibles para tener en cuenta su carácter evolutivo, el objeto de este concepto es subrayar la mezcla de actividades coercitivas y subversivas, de métodos convencionales y no convencionales (es decir, diplomáticos, militares, económicos y tecnológicos). Todos ellos pueden ser utilizados de forma coordinada por los agentes estatales o los no estatales para lograr objetivos específicos, manteniéndose por debajo del umbral de una guerra declarada oficialmente. Suelen aprovecharse las vulnerabilidades del objetivo y generarse ambigüedad para obstaculizar los procesos decisorios. Las campañas de desinformación masiva, que recurren a los medios sociales para controlar el discurso político o para radicalizar, contratar y manipular a individuos que actúan por delegación, pueden constituir vectores de estas amenazas híbridas.

En la medida en que la lucha contra las amenazas híbridas constituye un asunto de defensa y seguridad nacional. La responsabilidad principal recae en los Estados, ya que la mayor parte de los puntos vulnerables son específicos de cada país. Ahora bien, muchos Estados miembros de la UE se enfrentan a amenazas comunes, que también pueden centrarse en redes o infraestructuras transfronterizas. Esas amenazas pueden tratarse con mayor eficacia si media una respuesta coordinada a escala de la UE que recurra a sus políticas e instrumentos y se asiente en la "solidaridad europea", la asistencia mutua y todas las posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa. Las políticas e instrumentos de la UE pueden desempeñar un papel fundamental (en gran parte ya lo hacen) a la hora de aportar un valor añadido para aumentar la concienciación, lo cual está ayudando a mejorar la resiliencia de los Estados miembros ante las amenazas comunes. La actuación exterior de la Unión que se propone en este marco se basa en los principios que establece el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Entre ellos la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional (CE, JOIN(2016) 18 final).

¿Por qué hacemos tanto hincapié es estas cuestiones? Pues porque estas *amenazas híbridas* no tienen por qué partir de un gobierno, es decir, de un Estado. Sino que pueden y suelen provenir de actores no estatales que se aprovechan de situaciones de inestabilidad para sus propios intereses. Todas estas amenazas híbridas presentes en los conflictos armados actuales se materializan en violencia, de una u otra forma. Cada parte utiliza un tipo de violencia para sus fines. En la actualidad, la violencia mortal ejercida por terroristas y grupos de delincuencia organizada es muy superior a la que se registra en los conflictos armados (Figura 5.2). Una parte de esa violencia, la ejercida por determinados grupos terroristas tiene un marcado sesgo de género (epígrafe 3). Por otro lado, en estas guerras y amenazas "híbridas" hay otro elemento cada vez más

empleado en la forma de ejercer violencia: las tecnologías aplicadas a internet y la Inteligencia artificial.

Figura 5.2.-Número de muertes registradas por homicidio, conflicto armado y terrorismo (1990-2017).



Fuente: UNODC, 2019b: 19.

Los avances tecnológicos están cambiando la forma en que se desarrollan los conflictos. Los avances en inteligencia artificial (IA) y el aprendizaje automático desempeñarán un papel importante en esta transformación al cambiar la naturaleza de las amenazas. El uso de la IA está intensificando los ataques cibernéticos, físicos y biológicos, haciéndolos más selectivos y anónimos, al mismo tiempo. La IA también facilita los ataques disminuyendo o incluso eliminando la necesidad de intervención física humana, la especialización, desplazamientos o maquinaria costosa; y los pone al alcance de todos, incluso de los llamados "lobos solitarios" o de grupos pequeños.

Además, estos avances en la IA y la impresión 3D pueden facilitar los ataques biológicos, al automatizar el desarrollo y la producción de las armas y de los sistemas usados para construirlas. En este sentido, la IA hace posible la fabricación de armas autónomas letales. Estas armas detectan y atacan a un objetivo específico sin necesidad de que una persona las dirija. Esto hace que la responsabilidad sobre la vida y la muerte ya no dependa de los sistemas morales humanos y pase a depender de sistemas de datos complejos que carecen de "compasión" o de "orientaciones éticas". Como ha planteado el Secretario General de NU, Guterres: ¿a quién hay que culpar cuando un arma

autónoma mata a un ser humano? [Discurso Grupo de Expertos Gubernamentales sobre las Tecnologías Emergentes en el Ámbito de los Sistemas de Armas Autónomas Letales, de 25 de marzo de 2019]. Por lo que acaba de pedir que el derecho internacional prohíba las armas totalmente autónomas, como ya lo han hecho muchas naciones. No podemos obviar el hecho de que los grupos de delincuencia organizada disponen de importantes recursos económicos. Lo suficiente como para convertir esta "amenaza" en un peligro real en determinados entornos.

Hay una amenaza que ya es más que eso, es una realidad con tendencia al alza, los ciberataques. Según los Servicios de Inteligencia y Respuesta a Incidentes X-Force de IBM, el número de ciberataques en un semestre de 2019 duplicó los del año anterior. La mayoría de ellos se dirigieron a fabricantes, a instalaciones "críticas" (empresas de petróleo y gas) y a administraciones públicas. Los ciberataques a infraestructuras críticas y servicios públicos es una tendencia al alza. Incidentes cibernéticos que pueden socavar la paz y la seguridad internacionales y que también están presentes en los conflictos armados. Otras tecnologías digitales nuevas y emergentes también permiten que los agentes no estatales intervengan ampliando el conflicto. Así, hoy en día los grupos extremistas tienen un acceso sin precedentes al público en general a través de Internet y redes sociales. Esto les permite llevar a cabo sus actividades de reclutamiento, incitación y propaganda con mayor eficiencia y eficacia, además de comprar armas y hacer transferencias de dinero no reguladas.

La IA ha demostrado su utilidad para crear noticias faltas y mucho más: los denominados "deepfakes" o "vídeos ultrafalsos". En ellos, la tecnología es utilizada para diseñar imágenes, aparentemente reales de personas, y acompañarlas de un discurso falso. Personas conocidas o de cierta influencia enunciando mensajes y palabras que jamás pronunciaron. Los *deepfakes* pueden alimentar la desinformación, las divisiones (polarización) y la inestabilidad política en entornos donde ya hay conflicto o desea generarse uno. Es muy frecuente el uso de *fakenews* para perpetuar la estigmatización de determinados grupos sociales, como el LGBTI+, incluso para dirigir ataques.

A todo ello hay que añadir que el sesgo de género está presente en la IA y la automatización. Así lo advirtió el PNUD en su documento: *Tackling Social Norms. A game changer for gender inequalities,* de 2020. Un asunto que abordaremos en el Tema 3 de este bloque.

1.3 EL CICLO DEL CONFLICTO Y LA PREVENCIÓN

Después de haber hecho saltar por los aires el concepto de "guerra convencional" con lo enunciado sobre las guerras de 4ª generación y con las "guerras-conflictos híbridos", hacer referencia al ciclo del conflicto con el modelo "tradicional" puede resultar chocante. No obstante, el modelo conceptual del ciclo del conflicto sigue siendo de gran utilidad para hacer un abordaje sobre en qué punto se encuentra una situación.

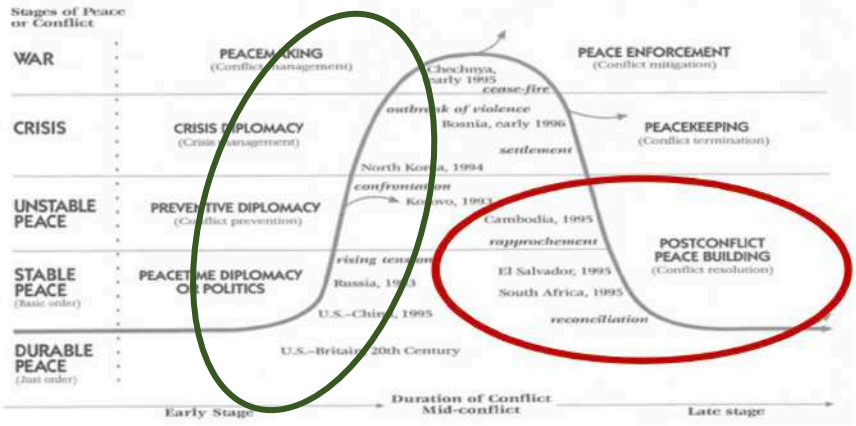
Necesitamos hacer el esfuerzo de enmarcar lo mejor posible el conflicto antes de preguntarnos más específicamente sobre las cuestiones relacionadas con el género. Cada conflicto armado tiene su propia idiosincrasia, pero hay una dinámica en el ciclo de vida de los conflictos que abarca desde una situación de aparente estabilidad, hasta que el conflicto queda resuelto y se consigue un mantenimiento de la paz. En algunos conflictos, los que hemos mencionado como "enquistados", la desescalada de la violencia no da lugar a una paz sostenida, sino que el conflicto es recurrente. En la literatura sobre conflictos en la que se analizan cuestiones relativas a derechos humanos y en los documentos de Naciones Unidas se suele insistir en la existencia de un "círculo vicioso": las violaciones de derechos humanos son causa y consecuencia de conflictos violentos. Mutatis mutandi, cuando introducimos la perspectiva de género, se dice que las desigualdades son la causa y la consecuencia de la violencia basada en género. Ahora bien, esto es una reducción demasiado simplista como para resultar de utilidad. Como señaló la Comisión Europea en su Comunicación sobre prevención de conflictos:

> «Las razones de los conflictos son variadas y predecir la evolución de los mismos es una ardua tarea. Es obvio que hace falta un análisis común más profundo de las causas fundamentales de los conflictos y de las señales que pueden indicar la aparición de un conflicto. La pobreza, el estancamiento económico, la distribución desigual de los recursos, las estructuras sociales débiles, la gobernanza no democrática, la discriminación sistemática, la violación de los derechos de las minorías, los efectos desestabilizadores de los flujos de refugiados, los antagonismos étnicos, la intolerancia religiosa y cultura, las injusticias sociales y la proliferación de armas de destrucción masiva y armas ligeras son factores que agravan los conflictos» (COM(2001)211final, p.6).

En el modelo conceptual de Lund sobre el ciclo del conflicto, este se encuentra dividido en tres fases (Figura 3). Una primera etapa o fase de pre-conflicto en la crece la tensión y se intensifica el conflicto entre las partes, aumentando la violencia y también la violación de los derechos. Las partes enfrentadas suelen considerar la adopción de la violencia armada como una parte de su estrategia, aunque se estén buscando soluciones diplomáticas. Una vez que estalla el conflicto armado, a lo largo

de toda esta fase lo habitual es que encontremos abusos de derechos humanos, tanto de la población civil como de los propios contendientes. Si las negociaciones de alto el fuego tienen éxito se produce una progresiva desescalada de la violencia hasta el alto el fugo definitivo. En esta etapa hacia el final del conflicto las negociaciones irán alcanzando acuerdos asta dar por solventado el conflicto. Se produce entonces la tercera etapa, la del posconflicto que puede dar lugar a un más o menos largo periodo de consolidación de la paz, hasta alcanzar una paz estable o hasta que nuevamente emerjan elementos de disputa que provoquen una nueva escalada de violencia.

Figura 5.3.-Las fases del ciclo del conflicto.



Fuente: Lund, 1996:38. Los círculos de color no son del autor.

La prevención del conflicto y su enfoque integrado

Visto de otra forma, hace falta gestionar la crisis de partida, gestionar el conflicto y gestionar la paz. El "enfoque prevencionista" se centrará en la gestión de la crisis, para que el conflicto no estalle; o en la gestión de la paz para que el conflicto armado no vuelva a producirseY es que en la prevención de los conflictos se puede diferenciar entre una prevención primaria o directa; y una prevención secundaria o estructural. Cuando hay mecanismos de alerta temprana que informan sobre un aumento de tensiones y esa información es analizada correctamente, la adopción rápida de medidas con ayuda internacional puede impedir el surgimiento de un conflicto (Figura 3, círculo verde) o la recurrencia (Figura 5.3, círculo rojo) .

> «Los conflictos violentos rara vez surgen espontáneamente o incluso sin previo aviso. Cuando la gente recurre a las armas, suele ser el resultado de un proceso de deterioro gradual cuyas causas tienen raíces profundas y, a menudo, son bien conocidas. Las dificultades halladas para resolver problemas tales como la extrema

> pobreza, las desigualdades de distribución de la riqueza, la escasez y degradación de los recursos naturales, el desempleo, la falta de educación, las tensiones étnicas y religiosas, los contenciosos fronterizos y regionales, la desintegración del Estado o la falta de medios pacíficos para resolver las diferencias han sumergido a sociedades enteras en el caos y el sufrimiento» (COM(2001)211final, p.11).

Cuando se previene la recurrencia de un conflicto también se alude a la rehabilitación posconflicto. Esta acción requiere de muchos medios y del largo plazo. Además, no debe olvidarse que, como hemos visto, en los actuales conflictos suele haber multitud de actores y de intereses. Se pueden estar adoptando medidas con los actores estatales que vayan contra los intereses de los actores no estatales, quienes trataran de volver al estado original de violencia que es donde ellos obtienen rédito. Ahí tendrán cabida las *amenazas híbridas* que hemos visto, particularmente las encaminadas a conseguir la desinformación y la máxima polarización social. De ahí que se pida un enfoque integrado de prevención que ayude a eliminar tales "interferencias" (Figura 5.4).

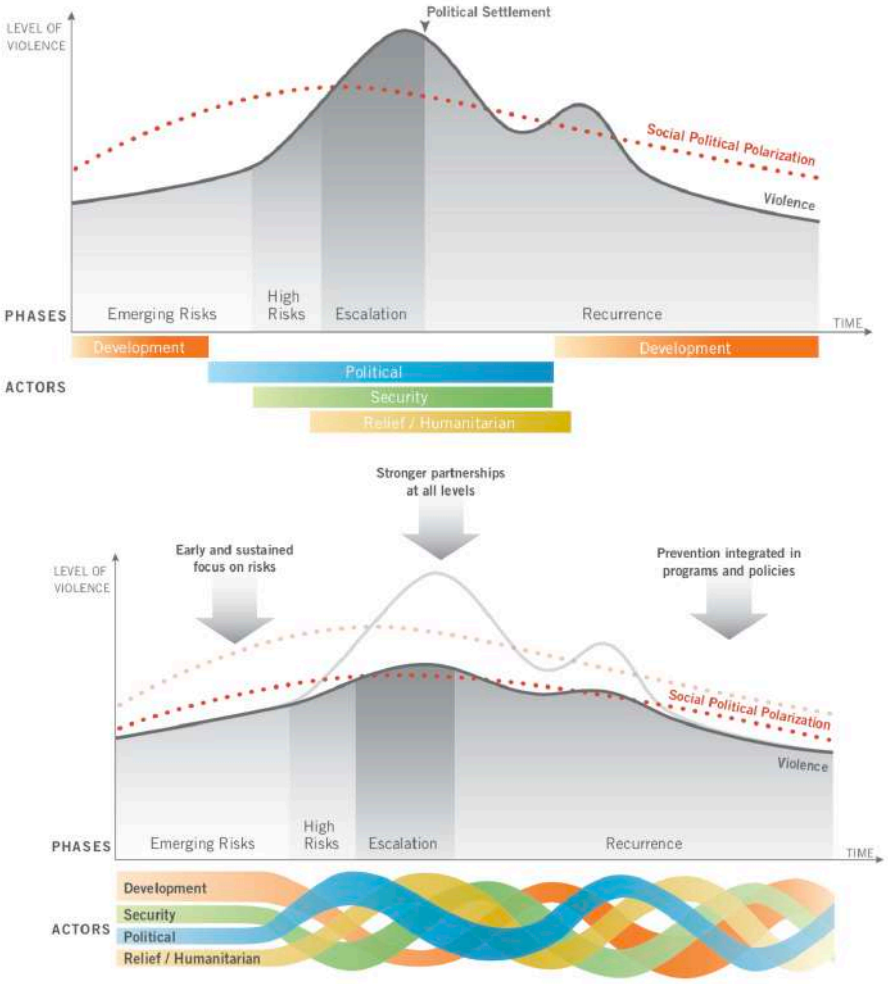
La prevención de conflictos ha cambiado, al igual que los conflictos, y se entiende que debe tener 3 características: ser sostenida, inclusiva (con perspectiva de género e integradora de la diversidad) y enfocada a objetivos. **La prevención debe ser sostenida**, en el sentido de contemplar medidas tanto a corto como a largo plazo. El logro de los objetivos de prevención requiere flexibilidad y las inversiones en desarrollo deben integrarse en estrategias generales, con medidas políticamente viables a corto y mediano plazo. La necesidad de sostenibilidad exige equilibrar los esfuerzos y los recursos para que la acción no recompense únicamente la gestión de las crisis, sino que vaya más allá.

La prevención debe ser inclusiva, ya que con excesiva frecuencia ha estado centrada en las élites desatendiendo a comunidades y grupos particularmente vulnerables. Esto conlleva que la prevención debe estar dirigida a objetivos específicos. Hay que considerar qué tipo de discriminaciones, exclusiones y agravios existen para dar respuestas inclusivas y reducir las polarizaciones, la desafección con las instituciones y crear consensos para reducir las violencias y discriminaciones evidenciadas.

Este **enfoque integrado de la prevención** requiere la intervención en continuo con medidas políticas, de desarrollo, seguridad y de asistencia humanitaria. Así, por ejemplo, hacen falta medidas ligadas al desarrollo desde el momento mismo en el que saltan las alarmas tempranas, hasta que se entra en la fase de posconflicto. Variará la intensidad y tipo de medidas según la fase de conflicto (Figura 5.4 inferior), pero no se deberá detener ninguna de ellas, como pasaba antes (Figura5. 4, superior). Estamos ante un enfoque reciente, surgido en 2015, cuando el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas hizo un llamamiento para

construir un compromiso colectivo de prevención de conflictos en el que la comunidad internacional armonizara los incentivos para que puedan ser a largo plazo; compartiese las evaluaciones de los riesgos existentes de forma más abierta (particularmente las amenazas híbridas y riesgos emergentes); se apoyara la creación de asociaciones a nivel local, nacional, regional e internacional; y se proporcionase un apoyo de recursos financieros y humanos enfocado a prevenir las crisis y no, como hasta entonces, centrado en responder a ellas.

Figura 5.4.- Enfoque "aislado" de la prevención (superior) vs. enfoque "integrado" de la prevención (inferior).



Fuente: World Bank, 2019:39.

En línea con lo anterior, los análisis de género durante el conflicto se venían haciendo en las diferentes fases del ciclo del conflicto y los diferentes niveles de la escala (escalada) de violencia. Ahora habrá que hacer un análisis de género en continuo. Desde que se comience a trabajar en la situación de inestabilidad de una zona o territorio y en los sistemas de alerta temprana, hasta que haya quedado bien consolidado el mantenimiento de la paz, con elementos que vengan a asegurar que el conflicto armado no vuelve a aparecer porque alguna de sus causas quedo sin revolver (véase Tema 3 de este bloque).

2. LA VIOLENCIA SEXUAL EN LOS CONFLICTOS ACTUALES

Una cuestión fundamental al abordar las cuestiones de género en los conflictos armados –y también en las situaciones de emergencia humanitaria no causada por conflictos– es la violencia. Al hacer referencia a los orígenes de la Agenda MPS y su evolución, mencionamos cómo a partir de 2008 se reconoció en el contexto internacional el cambio de paradigma respecto de la violencia basada en género en el conflicto y, particularmente, la violencia sexual (véanse Temas 1 y 2 del bloque I). Corresponde ahora entrar con mayor detalle en comprender todo lo que encontramos alrededor de esa **violencia sexual relacionada con el conflicto** (VSRC ☚), para entender mejor qué puede hacerse sobre el terreno para tratar de prevenirla y dar asistencia a las víctimas, siempre actuando bajo los principios de "no dañar" y hacer una aproximación "centrada en las supervivientes" (*las personas* supervivientes, de ahí el uso del femenino en nuestro texto).

2.1 VIOLENCIA SEXUAL Y VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

Comenzaremos señalando que para las Naciones Unidas la VSRC no engloba aquellas situaciones de explotación y abusos sexuales que se producen desde hace años en entornos donde hay desplazado personal de Naciones Unidas y de otras organizaciones sociales (ONG). En relación con estos abusos, se han ido incrementando las medidas para implementar la política de "tolerancia cero" que lidera el SG Guterres desde que comenzó su mandato. Que sea tratada como cuestión aparte, no significa que estas no sean violencias sexuales y que no estén en un entorno de conflicto. Desde una perspectiva teórica lo son, aunque se aborden de manera diferenciada al no ser "estrategias" de guerra. Evidentemente, los abusos y la explotación sexuales que año tras año se denuncian por ser cometidos por efectivos militares, agentes de policía y personal civil en las misiones de la ONU son una forma de violencia sexual, aunque no VSRC.

Las denuncias de casos de explotación y abuso sexual cometido por personal que ejecuta programas de Naciones Unidas (o presta servicio bajo bandera de las NU), transmiten un mensaje tremendamente negativo. Daña a la organización, sus principios y valores, empaña la reputación del personal y, claro está, victimiza o revictimiza a quienes se sirve. Terceras partes podrían, con ese mal ejemplo, considerarse legitimados para hacer algo similar. De ahí que se haya desarrollado un sistema interno para vigilar, investigar, notificar y enjuiciar (en los respectivos Estados de origen). Desde que se comenzaran con las medidas de control y se publicara el primer informe en 2017 (A/71/818), se han ido reduciendo estas violencias, pero se mantienen presentes. La mayor parte de estas violencias se localizan en las misiones de República Centroafricana y la de República Democrática del Congo; en menor medida en Mali y Haití. Las víctimas mayoritarias son personas adultas (en torno del 80%), aunque cada vez sea más frecuente el número de menores abusados, explotados y/o violados.

Cómo determinar si estamos frente a una VSRC

Nos vamos a centrar en la VSRC, pero debemos recordar que ésta es un tipo de violencia basada en género (VbG) y cuando acontece suele estar acompañada de otras formas de violencia física y psicológica. Ya vimos que puede ser usada como arma o táctica de guerra y también de terrorismo (Figura 5.5). Aunque la escala suele variar de un conflicto a otro, rara vez se produce de forma aislada, sino que suele estar acompañada de otro tipo de delitos, como saqueos, destrucción de bienes, reclutamiento forzado de menores y hasta asesinatos.

Figura 5.5.- Motivaciones y propósitos presentes en la comisión de VSRC (CRSV en inglés).

Fuente: UN, 2020: 12.

Para que sea catalogada como una violencia relacionada con un conflicto deben establecerse dos vínculos: el temporal y el geográfico. Respecto del **vínculo temporal**, esto significa que se produce, al menos, durante el periodo de inestabilidad previo al de la declaración del conflicto armado, durante el conflicto o en el posconflicto, pero siempre que sea anterior al pleno restablecimiento de la autoridad del estado. La violencia sexual perpetrada contra personas que han sido privadas de libertad en relación con un conflicto también puede considerarse como VSRC. En cuanto al **vínculo geográfico**, se requiere que los actos de violencia sexual se produzcan en las zonas afectadas por el conflicto, incluidas las zonas de guerra activa y otras zonas afectadas por el conflicto en cuestión. Esos impactos pueden afectar sólo a una parte de un territorio, a zonas fronterizas o a toda una región.

Podría darse una situación en la que exista un **vínculo causal**, en cuyo caso es necesario considerar en qué medida los niveles de violencia sexual anteriores al conflicto se ven exacerbados por las condiciones del conflicto y/o el consiguiente desplazamiento de la población; o por la detención, cuando se trata de una persona privada de libertad. Es esencial evaluar si los actos de violencia sexual están vinculados con el quebrantamiento general de la ley y el orden en la etapa de inestabilidad y pueden considerarse relacionados con el conflicto; o si se trata de una conducta delictiva no relacionada con el conflicto.

Otros factores que conviene considerar son si la existencia del conflicto ha desempeñado un papel importante en la capacidad del autor para cometer actos de violencia sexual, la forma en que se cometió y el propósito con el que se cometió. Las situaciones de inestabilidad política u otras situaciones preocupantes deben tenerse en cuenta incluso si no alcanzan el umbral de un conflicto armado.

Sobre el perfil de los autores de VSRC y de las víctimas o supervivientes

Los autores de estas violencias pueden ser parte de cualquiera de los distintos grupos de actores presentes en el conflicto, pueden pertenecer tanto a entidades estatales como a no estatales. Fuerzas armadas, policía u otras entidades de seguridad nacionales, entidades o redes terroristas, milicias locales, grupos armados o traficantes (delincuencia organizada). En la determinación del perfil de los autores, se recogen evidencias y testimonios sobre su uniforme e insignia, el modus operandi distintivo o las pautas de abuso asociadas a grupos específicos. La determinación de los motivos de la violencia sexual ejercida puede ayudar a establecer el vínculo con el conflicto, si ha sido utilizada como táctica/estrategia de guerra o de terror con propósitos políticos o militares; o si ha sido parte de un ataque sistemático contra civiles.

En este sentido, si bien la escala, los métodos y los motivos para perpetrar este tipo de violencia varían según los autores y entornos, entre los motivos o propósitos de su uso encontramos que interseccionan habitualmente:

- el control de la población (a través del terror o la intimidación); el control del territorio (lugares estratégicos, rutas comerciales, etc.), a veces desplazando a comunidades o expulsando a grupos catalogados de "indeseables";
- el control de recursos naturales (acceso a agua, combustibles, minerales valiosos, etc.), ya sea para uso de mano de obra o para confiscar recursos en disputa;
- la intimidación y el castigo de civiles sospechosos de apoyar a oponentes, personas catalogadas como "afiliadas al enemigo", para que esas personas no ejerzan sus derechos civiles y políticos;
- la humillación para destruir el tejido social, fracturando familias y comunidades;
- el control sobre la vida y la capacidad reproductiva;
- la vinculación grupal entre los perpetradores e incentivos para reclutamiento;
- la generación de ingresos económicos mediante la trata de personas, la prostitución forzada, matrimonios fozados, etc., en lo que se ha dado en denominar "economía política del terrorismo".

En lo que se refiere al perfil de las víctimas o supervivientes, lo primero que hay que señalar, es que la VSRC suele perpetrarse en el contexto de otras violaciones de derechos y abusos contra civiles. En particular se encuentra en el contexto de conflictos étnicos, entre comunidades y en enfrentamientos con base religiosa. Aunque la mayoría de las víctimas de violencias sexuales son mujeres, esta violencia también se ejerce sobre hombres y, sobre todo, en niños. La violación de hombres y niños se utiliza para atacar su identidad construida socialmente en ciertos entornos como "protectores". De entre los hombres y mujeres víctimas (también menores), también hay personas que son atacadas por su orientación sexual o su identidad de género *trans*, ya sean reales o percibidas, como una forma más de persecución y/o castigo. Así se ha observado, de forma creciente, en conflictos como los de Colombia, Siria y Myanmar.

Podemos señalar que los refugiados y las personas desplazadas, los niños no acompañados o separados de sus familias y los huérfanos, las personas de edad, las personas con discapacidad y las personas LGBTI se encuentran, además, en una situación de mayor vulnerabilidad frente la VSRC. Algunas personas de estos grupos más vulnerables (sobre todo en el caso de refugiados y migrantes) recurren a lo que se denomina **mecanismos de supervivencia negativos** (como el matrimonio precoz o forzado o el abandono de estudios o trabajo). Entre las víctimas/supervivientes de la

VSRC también pueden figurar mujeres y hombres combatientes y niños reclutados por la fuerza en grupos armados.

La determinación del perfil de las víctimas/supervivientes que han sido objeto VSRC es importante para establecer el vínculo entre la violencia sexual sufrida y el conflicto. Por ejemplo, puede ayudar a hacer visible un patrón de conducta o una política contra determinados grupos. Los factores descritos varían en cada contexto y, por lo tanto, requieren un análisis contextual exhaustivo. Un análisis que tenga en cuenta el género (de forma inclusiva) y una evaluación de las amenazas para comprender la compleja dinámica de la VSRC y los riesgos específicos a los que se enfrentan las comunidades de población civil en cada conflicto. Como sucede con la población identificable como LGBTI+ en lugares como Afganistán, Pakistán, Sudán del Sur, Yemen o Nigeria donde las relaciones entre personas adultas del mismo sexo es condenable a pena de muerte

2.2 LO QUE NOS DICEN LOS INFORMES DE LA ONU SOBRE LOS PAÍSES CON CONFLICTOS ARMADOS SOBRE LA VIOLENCIA SEXUAL

La resolución 2106 (2013) del Consejo de Seguridad no solo vino a *exhortar* a los Estados para que cumplieran con sus obligaciones de luchar contra la impunidad asentada en el caso de las violencias sexuales; también vino a reconocer la necesidad de disponer de información "objetiva, precisa y fidedigna" para poder tomar medidas adecuadas (para repasar las resoluciones de la Agenda MPS véase el Tema 2 del bloque I). Una información que ha de recogerse y presentarse de forma anual.

La violencia de género abarca a "todxs"

Desde su origen, la Agenda MPS requería la presentación de informes sobre su implantación y efectividad. En vista del alcance de la VSRC y su especificidad, la resolución 1820 (2008) vino a establecer la necesidad de reporte periódico sobre la situación de la violencia sexual en entornos de conflicto armado. Así pues, los informes sobre "violencia sexual en las situaciones de conflicto armado" son relativamente recientes. El primero de ellos se presentó en julio de 2009 (S/2009/362). No debe entenderse que estos informes hacen referencia a la violencia sexual infligida a población civil en todos los conflictos armados, sino que recoge la información de aquellos donde Naciones Unidas desarrolla misión. Se empieza entonces a recoger información para poder analizar la prevalencia y las tendencias de la violencia sexual, aun a sabiendas de que las denuncia son escasas, por la vergüenza y el miedo que tienen las víctimas a las consecuencias: la estigmatización y el repudio familiar y de su comunidad, así como las posibles represalias. Conocer mejor qué sucede permite

tomar medidas de tipo preventivo y de asistencia a las víctimas mas adecuadas. Dicha información también facilita la adopción de medidas de tipo correctivo, para intentar poner coto a la impunidad de los autores. Esto se consigue mediante acciones que faciliten a las victimas la presentación de la denuncia, la investigación adecuada de hechos y la comparecencia ante la justicia (a veces, previa reforma de la normativa nacional, tanto en el ámbito civil como el militar).

Los primeros informes han estado centrados en violencia sexual ejercida contra las mujeres y niñas, puesto que ellas suelen ser la mayoría víctimas. Desde la Res. 1325 se aprobase, se viene reconociendo sistemáticamente que la violencia sexual en el ciclo del conflicto afecta «desproporcionadamente a las mujeres», que se ejerce de «forma sistemática» y «generalizada» en algunos casos, llegando a alcanzar «un grado de brutalidad indescriptible» (resolución 2467(2019), párr. 5). Ahora bien, en estos últimos años se viene haciendo hincapié en el reconocimiento de que los hombres y los niños también son blanco de la violencia sexual en entornos de conflicto o posconflicto, especialmente cuando se encuentran detenidos o vinculados con grupos armados. Hasta la aprobación de la resolución 2467(2019), este hecho conocido no quedaba debidamente registrado, solo menciones de la existencia, pero no recogida sistemática de datos.

Los informes sobre VSRC de los últimos años (2018, 2019 y 2020) referencian que la violencia sexual ejercida contra hombres y niños no está bien estudiada. Hasta ahora conocíamos de las barreras de las mujeres para proceder a la denuncia de violencia sexual. Ahora se pone sobre la mesa un tema espinoso y altamente controvertido en algunos Estados: las **violencias sexuales ejercidas por personas del mismo sexo**. Tal y como se apunta en el informe de 2019:

> «Como en años anteriores, los informes confirman que los hombres y los niños también fueron víctimas de violencia sexual relacionada con los conflictos. Los incidentes incluyeron violaciones, violaciones en grupo, desnudez forzada y otras formas de trato inhumano y degradante. Se informó de violaciones de hombres en Burundi, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sri Lanka y Sudán del Sur, principalmente en aldeas y centros de detención. Los hombres y los niños también se enfrentan a obstáculos para realizar denuncias, debido al estigma relacionado con la percepción de la emasculación, así como a consecuencias físicas y psicológicas particulares. A menudo no existen disposiciones legales sobre la violación de hombres. En cambio, la criminalización de las relaciones consentidas entre adultos del mismo sexo puede impedir que los hombres supervivientes presenten denuncias, por temor a ser enjuiciados a pesar de ser víctimas. **Estas leyes afectan negativamente en las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) que han sobrevivido a la violencia sexual**

relacionada con los conflictos, que corren el riesgo de ser sancionadas cuando denuncian sus experiencias» [S/2019/280, párr. 19].

Aunque no se mencione explícitamente, esta misma situación puede reproducirse en el caso de mujeres lesbianas y bisexuales. Hay registrados testimonios, por ejemplo, en el conflicto de Colombia, sobre violaciones y torturas a mujeres lesbianas y bisexuales para "corregirlas", o a mujeres trans para "castigarlas". En el caso del conflicto sirio, se alude en los informes al uso de "formas medievales de castigo" de la homosexualidad, en referencia a la lapidación de personas homosexuales reales o percibidas como tales.

En el informe de 2019 se advierte de una «**tendencia alarmante**»: la violencia sexual perpetrada contra niñas y niños «muy pequeños». Así se ha constatado y registrado en Afganistán, Burundi, Myanmar, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka, el Sudán (Darfur), Sudán del Sur y el Yemen. Pueden dirigirse ataques contra las niñas y los niños a fin de aterrorizar a sus comunidades, o debido a las afiliaciones percibidas de sus padres, también por su «valor de mercado». A modo de ejemplo, en Afganistán se mantiene la práctica conocida como *bacha bazi*, por la cual hombres poderosos "mantienen" para "uso y disfrute" a niños de corta edad. O en Libia, donde las niñas pueden ser "vendidos varias veces" entre traficantes. Esas vulnerabilidades se agravan cuando los niños y niñas no van acompañados durante la migración o son desplazados con sus familias.

En definitiva, vemos que los estudios sobre la VSRC deben segregar adecuadamente desde una perspectiva de género inclusiva, a fin de poder recabar la información detallada necesaria para poder dar una mejor respuesta preventiva y de atención a las víctimas supervivientes. Estas personas supervivientes no son un grupo homogéneo y, aunque las violencias afectan notablemente más a unos subgrupos que a otros, no debe desatenderse a las personas supervivientes encuadrables en grupos minoritarios. Son igualmente víctimas de la brutalidad de la violencia sexual. La perspectiva de género debe ser completa y ello requiere de un esfuerzo de especialización para abarcar elementos y circunstancias no contemplados hasta el momento. La amplia experiencia obtenida en todos estos años sobre las cuestiones de género tratadas "en femenino" (relativas a mujeres cisgénero heterosexuales estrictas) debe ampliarse para intentar abarcar la diversidad existente.

La adaptación de la terminología al uso y su significado

En los informes de Naciones Unidas, y otros documentos como las propias resoluciones que completan la Agenda MPS, observamos cambios en la terminología empleada que no han de pasarse por alto. Así, el primer informe hacía referencia a la violencia sexual "*en situaciones de* conflicto", en tanto que ahora lo que se aborda es la

violencia sexual "*relacionada con* el conflicto". A la luz de los enunciados, todo indica que los registros sobre situaciones de violencia sexual harán diferenciación entre:

> a) aquella violencia sexual que ha sido perpetrada por actores del conflicto con fines estratégico/tácticos, ya sean tácticas de guerra o tácticas terroristas (se reportará en los informes anuales del SG sobre VSRC);
>
> b) la violencia sexual por personal que está en el lugar del conflicto, pero ejerce labores bajo bandera de Naciones Unidas y que no es sino un abuso/explotación sexual sin fines tácticos/estratégicos (que se reportará en otro tipo de informes);
>
> c) la violencia sexual ejercida durante el ciclo del conflicto por civiles que no son parte del mismo y de los reportarán las autoridades nacionales (si es que se recoge dicha información).

Ello tiene la ventaja de facilitar el análisis más detallado de la información recogida y la determinación de las responsabilidades; pero, al mismo tiempo, hay un riesgo de perder la visión global de lo que acontece en el ciclo de conflicto sobre estas violencias sexuales.

Otro de los cambios terminológicos observados hace relación a las "victimas" de violencia sexual. Con el fin de poner una mayor atención a las necesidades de las víctimas "supervivientes" y romper con el estigma que genera también el uso del término "víctima". Ahora se alude a **"personas sobrevivientes"** o **"personas supervivientes"** (ambos términos son igualmente aceptados por la RAE como sinónimos). En todo caso, no significa la sustitución automática de un término por otro: víctima por superviviente. Estas personas, las víctimas de violencia sexual sobrevivientes, necesitan asistencia tanto inmediata, como en el medio largo plazo según caso. Ya en el informe de 2019 se introduce el concepto de "**manejo clínico del ciclo integral de la violación**". Este solo es una parte de la atención que necesitan las víctimas sobrevivientes ya que, como advierte la OMS, estas personas pueden sufrir también consecuencias conductuales, sociales y de salud mental. Hace falta pues, una atención clínica y también de los servicios sociales, atendiendo a las circunstancias singulares de cada caso.

> «Las personas sobrevivientes a menudo necesitan atención sanitaria inmediata para salvar su vida, lo que incluye el manejo clínico integral de la violación para hacer frente a las lesiones, administrar medicamentos para prevenir las infecciones de transmisión sexual, entre ellas el VIH, y prevenir los embarazos no

> deseados. Las personas sobrevivientes también pueden necesitar un apoyo psicosocial que salvaría su vida para recuperarse de los efectos psicológicos y sociales de la violencia. Sin embargo, si bien en algunos centros urbanos puede haber una disponibilidad limitada de servicios de atención médica y psicosocial después de la violación, estos servicios suelen estar menos disponibles en las zonas rurales, y el acceso al apoyo médico y psicosocial para las personas supervivientes en crisis humanitarias agudas es extremadamente limitado. En períodos de conflicto armado, las personas sobrevivientes a menudo no buscan atención como consecuencia de amenazas a sus vidas, el estigma, las presiones de la comunidad o la falta de disponibilidad de los servicios o de conocimiento sobre su existencia». (S/2019/280, párr. 19).

Estas asistencias necesitan de concienciación sobre la amplitud del problema, también de recursos. Como se admite en el informe de 2020: «los servicios humanitarios para los supervivientes de la violencia sexual y de género no cuentan con suficientes fondos de forma crónica y muchos tienen dificultades incluso para satisfacer sus necesidades básicas» (S/2020/487, párr. 11). Esto puede tener como consecuencia que la persona haya sobrevivido inicialmente al ataque sexual, pero el resultado acabe siendo mortal. Ya sea la muerte por complicaciones del embarazo, aborto inseguro, infección de transmisión sexual (ITS, incluida infección por VIH), asesinato posterior en "defensa del honor" o suicidio.

Como ya hemos apuntado, las víctimas de violencia sexual que sobreviven no constituyen un grupo homogéneo, sino que sufren prejuicios de distinto tipo que interseccionan y que pueden agravarse con el tiempo si la respuesta no se adapta a sus necesidades. De ahí la necesidad de insistir en hacer un "**enfoque centrado en las personas superviviente**s" y los servicios multisectoriales que necesitan para poder rehacer su vida: servicios sanitarios, seguridad, servicios sociales y servicios facilitadores del acceso a la justicia.

Buscando el fin de la impunidad

Lo primero que hace falta para poner fin a la impunidad de los perpetradores de VSRC es que los hechos sean denunciados. Solo de esta forma se puede desencadenar el proceso siguiente de investigación, acceso a la justicia, condena de culpables y reparación a las víctimas. La cultura de la impunidad de los delitos de VSRC que prevalece cuando no se dan respuestas judiciales tiene consecuencias perjudiciales a corto y largo plazo para las víctimas/supervivientes de esa violencia y sus comunidades, así como para la mejora del estado de derecho y el logro de una paz sostenible cuando se acaba el conflicto armado.

Los informes nos van aportando información sobre la evolución de cuestiones clave, como son las barreras que deben superarse para acceder a la justicia; los progresos (desiguales) en cuanto a las investigaciones de este tipo de delitos y su enjuiciamiento; o la reparación a las víctimas. Dichas barreras a la denuncia tienen puntos de similitud, pero cambian de unos entornos a otros. Los obstáculos a la denuncia de la violencia sexual son tanto socioeconómicos y culturales como logísticos, lo que hace de la violencia sexual uno de los delitos menos denunciados. Para muchas supervivientes, el trauma de la violación es seguido por el miedo al rechazo, porque saben que es más probable que las comunidades castiguen a la víctima que al autor (S/2018/250, párr. 19). En el caso de las personas LGBTI el silencio es aún mayor.

La lectura de los informes asuele ser una concatenación de descripción de sucesos negativos. Si bien en los últimos ya encontramos elementos positivos, resultados de acciones emprendidas para eliminar la impunidad y conseguir reparar a las víctimas. En este sentido encontramos, por ejemplo, las condenas por delito de secuestro y violación de 39 niños ocurridas en el *caso Kavumu* (RD del Congo), junto con el un coronel de las FARDC condenado por comisión de crímenes de guerra de violación y pillaje en Musenyi (150 personas en el *caso Becker*). Dos de los tres casos más emblemáticos ocurridos en RDC, quedando pendiente la resolución del caso que afecta a la violación en masa de 387 civiles en Walikale (Kivi del Norte, 2010). También en positivo la condena inapelable en Guatemala por la comisión de actos de esclavitud sexual y doméstica de mujeres q'eqchi en el caso de *Sepur Zarco*. No obstante, también encontramos datos desalentadores y negativos, como el hecho de que más diez años después de los crímenes cometidos en el estadio nacional de Conakry el 28 de septiembre de 2009 (Guinea), los juicios ni tan siquiera hayan comenzado (véase Estudio de Caso Tema 2 del bloque I, El "lunes sangriento" en Guinea Konakry). Igualmente resulta muy negativo que «no se haya condenado a ninguna persona de esos grupos [terroristas] por violencia sexual» sabiendo que la violencia sexual se emplea como arma estratégica de guerra y terror. Así, en Iraq «a pesar de que miles de personas han sido detenidas y se iniciaron numerosas acciones penales contra miembros del Estado islámico en el Iraq y el Levante (EIIL) acusados de terrorismo, ninguno de esos casos ha incluido delitos sexuales» (S/2019/280, párr. 25).

En esa lucha contra la impunidad de los perpetradores de VSRC, los informes evidencian los esfuerzos hechos para que las supervivientes puedan llegar hasta la justicia. Se da ayuda para documentar los casos de VSRC; para que los países aumenten los actuales plazos restrictivos para presentar denuncias; para la reducción o eliminación de requisitos de corroboración que discriminan a las víctimas como testigos y denunciantes, o la exclusión o desacreditación del testimonio de las víctimas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y en el marco de

procedimientos judiciales y de otro tipo. Estos son algunos ejemplos del apoyo técnico a los gobiernos ofrecido por el equipo de expertos de las Naciones Unidas (establecido en virtud de la resolución 1888 (2009) y que opera bajo la dirección estratégica de la Representante Especial del SG sobre la Violencia Sexual en los Conflictos), para de fortalecer el estado de derecho y la capacidad de los sistemas de justicia civil y militar para hacer frente a la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y posconflicto.

Hijos de la violencia, el abuso y la explotación sexual

Mención aparte haremos de los "niños y niñas combatientes", pero no podemos cerrar este apartado sin mencionar a otras víctimas de la violencia sexual que aparecen repetidamente en los informes. Y es que, como se señala en el informe 2020, «el trauma de la violencia sexual no entiende de generaciones y afecta en particular a los niños que nacen como consecuencia de una violación cometida en tiempos de guerra» (S/2020/487, párr. 14).

En el bloque I hicimos mención a los "bebés cascos azules" o "los pequeños minustah"(*petit MINUSTAH*, en referencia al acrónimo de la misión de paz de la ONU en Haití). Niños haitianos fruto del abuso sexual de mujeres y jóvenes menores de edad por parte del personal de Naciones Unidas allí desplegado (2004-2017). Personal que ofrecía un poco de dinero o comida a cambio de "favores sexuales". Ahora nos referiremos a los bebés que son "fruto de la violencia". Estos niños y niñas tienen un estigma diferente, aún peor claro está, tal y como se infiere del apodo que reciben en algunas culturas donde se les etiqueta como la "mala sangre" o "hijos del enemigo", cuando los enemigos son políticos, étnicos o religiosos. Estos niños y niñas constituyen un grupo muy vulnerable, puesto que son estigmatizados al nacer y pueden sufrir toda una vida de consecuencias perjudiciales. Pueden carecer de acceso a los recursos de la comunidad, a la protección de la familia y a actividades educativas o de subsistencia. A menudo son considerados buenos objetivos por quienes reclutan a miembros de grupos armados y organizaciones terroristas. Además de la estigmatización y la exclusión social, también pueden enfrentar problemas administrativos habituales pero críticos a la hora de registrar sus nacimientos o sus nombres legales o de reclamar su derecho a la ciudadanía.

Estos problemas de identidad jurídica se han visto en distintos conflictos como los de Bosnia y Herzegovina, Nepal y otros países. Por lo general, estos menores no obtienen el reconocimiento de víctimas de violencia y no tienen derecho a reparación alguna. Colombia es el único país en el que los niños concebidos durante una violación en tiempo de guerra son reconocidos jurídicamente como víctimas, aunque ha sido difícil para ellos obtener reparación sin ser estigmatizados.

> «Hay sociedades que tienden a considerar a las mujeres y los niños anteriormente asociados con grupos extremistas violentos como «afiliados» en lugar de víctimas y, en algunos casos, las acciones de las autoridades han reforzado esas sospechas. Así, por ejemplo, se ha documentado que funcionarios locales iraquíes habrían designado a algunos niños nacidos frutos de VSRC como «terroristas de Dáesh» en su partida de nacimiento». (S/2018/250, párr. 19).

3. GÉNERO, TERRORISMO Y EXTREMISMO VIOLENTO

A partir de 2015, en la Agenda MPS se han introducido las cuestiones relativas al extremismo violento, al terrorismo y a la delincuencia organizada. Aunque pueda resultar sorprendente, en los años recientes la delincuencia organizada ha causado más violencia y muertes que los conflictos armados activos y los ataques terroristas juntos. Así consta en el *Estudio Global de Homicidios 2019*, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el Delito, en el que se analizan los crímenes relacionados con la violencia de género, la violencia de pandillas y otros asesinatos cometidos por el llamado "crimen organizado". En 2017 se registraron en el mundo 464.000 asesinatos, una cifra 5 veces mayor que el número de víctimas mortales a consecuencia de conflictos armados (89.000).

3.1 LOS VINCULOS DEL TERRORISMO Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN ENTORNOS DE CONFLICTO ARMADO

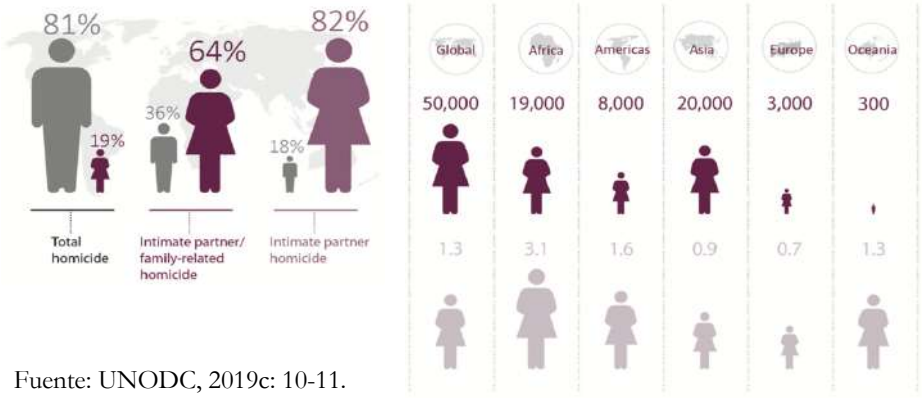
El **crimen organizado y la violencia de las bandas** varían mucho de una región a otra. Los países del continente americano registran las más altas tasas de homicidio por un amplio margen: una tasa del 37 % del total mundial en una región en la que habita solo el 13 % de la población mundial. La inestabilidad política genera delincuencia organizada, lo que se manifiesta en ataques contra policías, mujeres, periodistas y migrantes, entre otras cosas. Al mismo tiempo, la violencia política ya no afecta solo a los Estados de ingresos bajos. En los últimos 15 años, más de la mitad de la población mundial ha vivido directamente situaciones de violencia política significativa o ha estado muy cerca de ellas.

También aquí la muerte entiende de género. En crímenes cometidos en el seno o entorno familiar, la mayor parte de las víctimas son mujeres, en tanto que la gran mayoría de las víctimas del crimen organizado son hombres (Figura 6 izq.). Aquí interseccionan los problemas de la desigualdad de género, las dependencias económicas y la misoginia. Estas diferenciaciones basadas en género habrán de tenerse muy presentes a la hora de analizar el entorno del conflicto, puesto que hay grandes

variaciones regionales (Figura 5.6 dch.). Destacan el alto ratio en África, donde se localizan muchos conflictos armados activos.

El **extremismo violento**, el terrorismo, es un problema generalizado. Aunque los conflictos son motor del terrorismo, como evidencia el hecho de que el 99% de todas las muertes relacionadas con el terrorismo se concentran en países sonde hay mucha inestabilidad política o existe un conflicto violento, en países con altos niveles de desarrollo también está presente. Según Naciones Unidas, la mayoría de los atentados mortales tienen lugar en Oriente Medio, África del Norte y África Subsahariana; en particular, en Afganistán, Iraq, Nigeria, Somalia y Siria, donde encontramos las cifras más altas tanto de atentados como de víctimas. En Europa occidental y América del Norte, los atentados y sucesos terroristas se vieron incrementados paulatinamente desde "el gran atentado terrorista" de las Torres Gemelas (Nueva York) hasta 2018.

Figura 5.6.- Porcentaje de personas asesinadas según causa (izq.). Número de mujeres asesinadas en 2017 en el entorno familiar y/o de pareja, valor absoluto y ratio por cada 100.000 mujeres de población (dch).

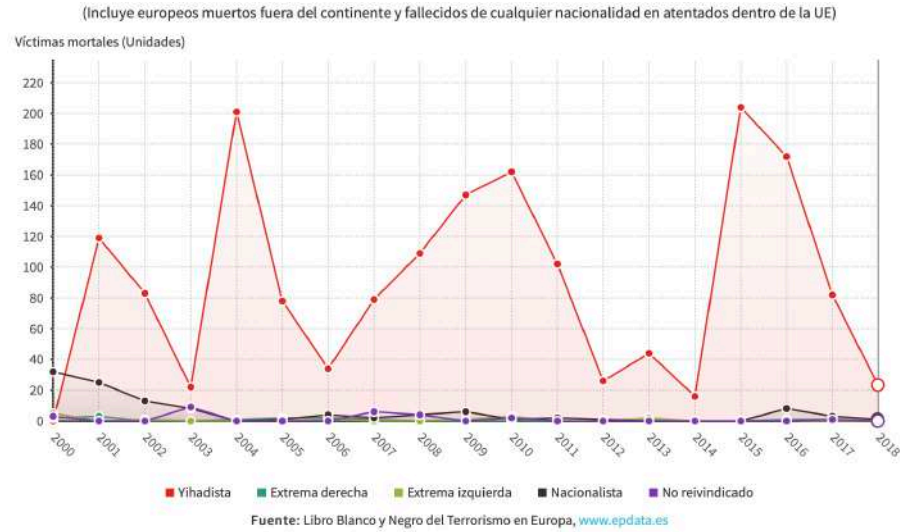


Fuente: UNODC, 2019c: 10-11.

En Europa, el atentado terrorista ocurrido en Madrid, el 11 de marzo de 2004, fue el mayor ocurrido hasta la fecha. España y Francia, con más de 250 víctimas mortales en cada país, han sido hasta el momento los países más golpeados por el terrorismo. Les siguen Reino Unido, Bélgica y Austria. No obstante, si se contabilizan las víctimas no por el lugar del atentado donde fallecieron, sino por su nacionalidad (en los atentados terroristas se observa un sesgo de nacionalidad, no tanto de género), entonces el orden cambia, siendo Reino Unido el país europeo con más víctimas, seguido de Francia, España y Alemania. Las ciudades más castigadas por la violencia extremista en Europa son, por número de víctimas: Madrid, París, Niza, Londres, Bruselas, Barcelona y Berlín.

No obstante, antes del atentado de Nueva York, durante la década de los años 80 y 90, numerosos atentados terroristas se produjeron por toda la geografía global: Pakistan, Argentina (dos atentados en Buenos Aires, en 1992 y 1994 con autoría de Hezbolá, con más de un centenar de víctimas mortales), Japón, Estados Unidos (Oklahoma, 1995), Sri Lanka (Colombo, 1996, 1998), Arabia Saudí, India, Kenia, Rusia (Moscú, 1999), Irlanda, España, hasta 52 países afectados. El extremismo violento de extrema izquierda, extrema derecha y nacionalista ha ido reduciendo su acción, en tanto que el número de atentados de carácter yihadista se han incrementado exponencialmente (Figura 5.7).

Figura 5.7.- Origen de los atentados terroristas del periodo 2000 y 2018; y víctimas de nacionalidad europea.



¿Por qué aparecen estos asuntos en la Agenda MPS? Aparecen, como vimos con la aprobación de la resolución 2242 (2015). En esta resolución 2242 (2015) el Consejo de Seguridad reconoció que el terrorismo y el extremismo violento tenían un impacto diferente en los derechos humanos de las mujeres y niñas. Este impacto incluye los contextos de salud, educación y participación en la vida pública; observándose que las mujeres eran directamente atacadas con frecuencia por los grupos terroristas. Se consideró que un mayor empoderamiento, participación y liderazgo de las mujeres en elaboración de estrategias de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento facilitaría una mejor implementación de la Agenda MPS y se mejoraría la acción contra tales lacras. Hay vínculos crecientes entre la delincuencia organizada y los grupos terroristas o de extremismo violento. En los conflictos armados actuales todo acaba entremezclado y no se puede olvidar la perspectiva de género, como tampoco se puede

cometer el error de no ser conscientes de nuestros propios sesgos cognitivos respecto del género en estos contextos (Tema 6).

Se han detectado **vínculos entre los grupos terroristas y la delincuencia organizada**, ya sea nacional o transnacional. La delincuencia organizada puede actuar como fuente de financiación o de apoyo logístico, ya sea por medio de actividades como el tráfico de armas, drogas, trata de personas, comercio ilícito de objetos artísticos y bienes culturales, etc. Preocupan mucho los vínculos detectados entre el terrorismo y la delincuencia en el tráfico de migrantes, el comercio de armas y otro equipamiento militar (particularmente armas ligeras, sobre las que se hace mucho hincapié en su erradicación tras conflictos), las drogas y la extracción y tráfico ilícito de minerales (diamantes y minerales de sangre. De ahí que resulte imprescindible conocer las relaciones y romperlas. Estas relaciones o vínculos entre terrorismo y grupos de delincuencia organizada ya fueron abordados por el Consejo de Seguridad en resoluciones específicas, ligadas a la Agenda MPS pero no parte de ella(*), Caso de las resoluciones 2253 (2015), 2388 (2017) y 2368 (2017), en las que se reconoció y reiteró la relación entre la trata de personas, la violencia sexual y los conflictos armados y el terrorismo, reconociéndose cómo esta relación podía prolongar y exacerbar conflictos e incrementar el impacto negativo sobre la población civil (*el punto de interconexión será la resolución 2242). En particular, se expuso la relación existente entre la trata de personas por el Estado Islámico de Irak y el Levante (EIIL, también denominado Daesh), Al-Qaida y personas y grupos asociados con ellos, que tal vez sirvan de apoyo financiero para esos agentes, y la comisión de actos de violencia sexual por ellos.

3.2. DIMENSIONES DE GÉNERO EN EL TERRORISMO

La dimensión de género en el terrorismo es un tema escasamente abordado. En el año 2019 la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo de Naciones Unidas presentó un interesante estudio mundial sobre la dimensión del género en asuntos de terrorismo. La forma en la que mujeres y hombres se ven implicados en actividades terroristas y/o cómo se ven afectados por ellas. Una de las cuestiones a estudiar son los factores que llevan a la radicalización de las mujeres y a su participación activa, no de mero apoyo, en estructuras y actos terroristas. La participación de mujeres en violencia extremista y terrorismo no es algo nuevo de este siglo, pero lo que sí resulta novedoso es la escalada de actividades de miembros femeninos destacados de los grupos terroristas y un aumento del número de combatientes terroristas.

Los grupos terroristas utilizan diversas modalidades para reclutar a mujeres, hombres, niñas y niños en contra de su voluntad; por ejemplo, el secuestro; la utilización de amenazas contra ellos, sus familias o sus comunidades; o la coacción mediante sus cónyuges u otros familiares. Sin embargo, hay pruebas de peso que

sugieren que, en algunos contextos, la tasa de reclutamiento involuntario es mucho más elevada en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Ese contraste tal vez sea una manifestación de desigualdades de género en sentido más amplio, entre ellas, la desigualdad que existe en las relaciones de poder entre las mujeres y los hombres.

No siempre es fácil discernir si se trata de un reclutamiento voluntario o bajo coacción en los grupos terroristas, como sucede en el caso de grupos armados. En muchos casos, la dependencia económica, los papeles tradicionales asignados a cada género y la presión de las expectativas de la comunidad crean situaciones en que no puede decirse que la asociación de una mujer con un grupo terrorista sea por completo en contra de su voluntad ni del todo voluntaria. En el contexto de la participación de las mujeres en actividades terroristas, el Centro de Cooperación Global contra Terrorismo ha observado que, en muchos casos, las mujeres pueden ser más vulnerables que los hombres a la posibilidad de ser drogadas, violadas, o sometidas a coacción física y a chantajes emocionales y sociales, sobre todo en sociedades patriarcales tradicionales, donde tienen escasas posibilidades de recurrir a mecanismos alternativos de empoderamiento o independencia.

En el informe del PNUD sobre la motivación y los incentivos del extremismo en África se destaca el porcentaje desproporcionadamente elevado de mujeres que son coaccionadas para que se unan a organizaciones terroristas o extremistas, como Boko Haram, Al-Shabaab y el Estado Islámico en el Iraq y el Levante. Se realizó una encuesta con participantes del Camerún, Kenia, Níger, Nigeria, Somalia y Sudan, donde se obtuvieron los resultados siguientes: de un total de 495 encuestados, el 22% indicaron que se habían sumado voluntariamente a un grupo extremista violento (de ellos solo el 12 % eran mujeres); el otro 78% de los encuestados indicaron que habían sido reclutados a la fuerza por un grupo extremista violento (el 53 % de esos encuestados eran mujeres).

En el caso de las mujeres reclutadas por la fuerza, estas corren el riesgo de verse sometidas a la violencia sexual y de género, así como a otras formas de explotación sexual como el matrimonio forzado y precoz, la esclavitud sexual, la violación o el trabajo doméstico forzado. No obstante, también pueden convertirse en presuntas autoras de delitos de terrorismo, al verse obligadas a realizar tareas como la de transportar municiones o participar en operaciones militares. Estas personas que en un inicio hayan sido reclutadas en contra de su voluntad para combatir en un conflicto, luego podrían estar dispuestas a cometer actos de terrorismo. Se ha observado que el liderazgo de mujeres en grupos terroristas tiene un marcado sesgo religioso-cultural, variando a lo largo del tiempo. En Europa y Asia, ha habido mujeres liderando grupos como la Fracción del Ejército Rojo (Alemania), ETA (España), el Ejército Rojo (Japón) o los Tigres de Liberación del Ílam Tamil (Sri Lanka). En el Cáucaso, las

llamadas *shahidkas,* conocidas como "viudas negras", son mujeres terroristas islamistas que protagonizan atentados suicidas y que, hasta la fecha, han dejado cerca de 800 víctimas mortales en Rusia (el 81% de los atentados suicidas cometidos entre el año 2000 y el 2005). El "uso" de mujeres terroristas suicidas comenzó como estrategia en los años 70, por despertar menos "sospechas" entre las fuerzas de seguridad y tener así una mayor facilidad para eludir los registros. Se utilizada el estereotipo y el sesgo de género como elemento a favor, por lo que las mujeres integrantes de ciertos grupos terroristas eran quienes ejecutaban la acción.

En el caso de grupos terroristas yihadistas fuera del Cáucaso es completamente distinto. En el EIIL/Dáesh las mujeres cumplen funciones domésticas y solo se permite su participación en casos extremos como ser víctimas de un ataque o haberse emitido una fetua. No obstante, hay excepciones, como la brigada de seguridad de Al-khansaa, exclusivamente compuesta por mujeres (solteras de entre 18 y 25 años). Grupos terroristas en Iraq también han contado con mujeres suicidas en la primera década del 2000. Boko Haram también ha utilizado cada vez más a mujeres como terroristas suicidas desde 2011. De los 434 terroristas suicidas que el grupo utilizó entre 2011 y 2017, 244 eran mujeres y la utilización de niñas en atentados suicidas también aumentó durante el mismo período. El 75 % de los menores utilizados como terroristas suicidas entre 2014 y 2016 eran niñas (solamente entre enero y agosto de 2017 se utilizaron en total 55 niñas en atentados suicidas). Esto no tiene por qué significar un reclutamiento, voluntario o forzoso. En ocasiones eran engañadas, pidiéndolas que transportasen paquetes que luego eran detonados a distancia. Según un informe de 2016 del *International Crisis Group*, las terroristas suicidas más jóvenes suelen ser, a su vez, víctimas, que apenas saben lo que hacen, al ser engañadas por sus propios familiares o incluyo que hayan sido drogadas a tal fin. Situación distinta de la estudiada en terroristas suicidas de más edad, que suelen se personas voluntarias motivadas por su compromiso con la yihad, tras un periodo de adoctrinamiento en el que se promete, entre otras cosas, la entrada directa al paraíso.

En los informes de Naciones Unidas ligados a la resolución 2178 (2014), la Europol y del Centro Internacional para la lucha contra el Terrorismo de La Haya, se menciona el aumento de las mujeres que desempeñan un papel destacado como reclutadoras. Estas reclutadoras tienen por misión la radicalización y alistamiento de jóvenes y niñas para que, a su vez desempeñen papeles más activos como productoras, divulgadoras y partidarias de mensajes e imágenes violentos en las redes sociales o como seguidoras activas (por ejemplo, combatientes, reclutadoras, recaudadoras de fondos, mensajeras, espías o especialistas en logística) de Boko Haram y el EIIL/Daesh. En este contexto, la selección y movilización de las mujeres para que desempeñen funciones de reclutamiento contribuye al logro de diversos fines relacionados tradicionalmente con el género. Así, por un lado, las reclutadoras se utilizan específicamente para alentar a otras mujeres a unirse al grupo terrorista, de igual a igual. Por otro, al subvertir los

papeles de género en la tradición religiosa-cultural de la zona, la utilización de mujeres en el reclutamiento puede incentivar, a su vez, el reclutamiento de hombres (mujeres como recompensa, esposa o esclava sexual); o hacer que los hombres apegados al sesgo de género se sientan avergonzados y, de ese modo, obtener su apoyo. En un trabajo del Instituto de Seguridad (2017) sobre el papel de las reclutadoras de Al-Shabaab y el extremismo violento en Kenia, los encuestados veían a las mujeres reclutadoras bajo el prisma de dos estereotipos profundamente arraigados en su cultura: como madres y como tentadoras. En su rol de madres eran vistas como madres y esposas que en el hogar custodian "valores culturales, sociales y religiosos"; fuera del hogar, eran vistas como tentadoras que atraían a los hombres jóvenes con falsas promesas.

Finalmente mencionar el fenómeno de **los combatientes terroristas extranjeros**, término con el que se define a «las personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados» (resolución 2178(2014)). Hay mujeres y menores que acompañan a estos combatientes extranjeros, a veces como víctimas, otras desempeñando funciones de colaboración (véase , Mujeres "que viajan"). En este fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros se han observado algunas tendencias, reflejo cuestiones antes descritas al mencionar funciones desempeñadas por mujeres en el caso de grupos terroristas. Durante los años 2016-2017 se registraron movimientos migratorios hacia Siria que evidenciaron un fenómeno que, muy probablemente se ha producido en otros conflictos armados, aunque a distinta escala. Muchas mujeres se vieron "arrastradas" hacia el conflicto por la visión de los roles género dictados por su entorno familiar y la ideología del grupo terrorista EIIL/Daesh.

Hemos apuntado funciones de liderazgo y combate, como terroristas suicidas, como reclutadoras, en funciones de apoyo y, durante la última década, las distintas funciones como combatientes terroristas extranjeros. Todas estas cuestiones deberemos tenerlas en consideración cuando abordemos en los próximos temas las misiones de paz y las tareas que desarrollan civiles y uniformados en las distintas fases del ciclo de conflicto.

Términos y datos| Estado fallido vs Estado frágil

El término "**Estado fallido**" se ha venido empleando durante años para designar a aquellos países donde el gobierno ha perdido el monopolio del uso legítimo de la fuerza en sus límites territoriales y no puede garantizar servicios básicos y seguridad a la ciudadanía. La autoridad del estado se ha perdido en una parte de su territorio o en su totalidad y hay un colapso de las instituciones, especialmente las policiales y judiciales. En su momento, Somalia se convirtió en paradigma de *Estado fallido.*

No hay una definición internacionalmente aceptada de *Estado fallido*, no lo encontraremos como concepto. Más aún, es un término que está cayendo en desuso. Actualmente es mas frecuente encontrar términos alternativos, como: "**Estados frágiles**" o "Estados débiles", que matizan si lo que está fallando es a situación económica, la gobernanza, la situación humanitaria o de seguridad en ese territorio. Para la OCDE «una región o estado frágil tiene capacidades débiles para llevar a cabo funciones básicas de gobernanza y carece de capacidad de desarrollar relaciones mutuamente constructivas con la sociedad. Las regiones o estados frágiles también son más vulnerables a shocks internos o externos como ser crisis económicas o desastres naturales». Esta "fragilidad" se apoya en cinco dimensiones: (1) Violencia; (2) Justicia; (3) Instituciones responsables e inclusivas; (4) Inclusión económica y estabilidad; (5) Capacidad de adaptación a shocks y desastres sociales, económicos y ambientales.

Fuente: Banco Mundial y OCDE

Conceptos y citas

La expresión "**violencia sexual relacionada con los conflictos**" hace referencia a la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, el aborto forzado, la esterilización forzada, el matrimonio forzado y todas las demás formas de violencia sexual de gravedad comparable perpetradas contra mujeres, hombres, niñas o niños que tienen una vinculación directa o indirecta con un conflicto. Ese vínculo puede evidenciarse en el perfil del perpetrador, que a menudo está afiliado a un grupo armado estatal o no estatal, lo que incluye a entidades terroristas; el perfil de la víctima, que con frecuencia pertenece o se cree que pertenece a una minoría política, étnica o religiosa, o es atacada **por razón de su orientación sexual o identidad de género reales o percibidas**; o el clima de impunidad, que generalmente está relacionado con el colapso del Estado, las consecuencias transfronterizas, como el desplazamiento o la trata de personas, o violaciones de un acuerdo de alto el fuego. La expresión también abarca la trata de personas cuando se comete en situaciones de conflicto y con fines de violencia o explotación sexuales.

Fuente: S/2019/280, párr. 4

Lecturas complementarias

- ACORD. (2005). *Cicles of Violence. Gender relations and armed conflicts.*
- Aznar Fernández-Montesinos, F. (2011). *Entender la Guerra en el Siglo XXI*. Editorial Complutense.
- Morán, Sagrario & González, Andrés. (2009). *Asimetría, Guerras e Información*. Editorial Dilex.
- World Bank. (2019). *Pathways for Peace.*WB.
- UN. (2020). *Handbook for UN Field Missions on Preventing and Responding to CRSV.*2020.

Videos

https://www.youtube.com/watch?v=5fWPncP9n6s – El valor de una mujer en el Congo, 2014 (inglés). Otra perspectiva: mujeres soldado del Congo, 2018 (inglés). https://www.youtube.com/watch?v=ulws-2jmd7c
https://www.youtube.com/watch?v=pBJ6ycCPawo – El problema de las violaciones en la RDC, 2013 (inglés).
https://www.youtube.com/watch?v=ulws-2jmd7c – Yambio, el pueblo de los niños soldado. El País, 2018 (subtítulos en español).

Podcast

- Sobre Niños soldados: https://www.ivoox.com/hablamosdederechoshumanos-t5-pgm2-audios-mp3_rf_44152724_1.html
- Sobre la trata: https://www.ivoox.com/hablamosdederechoshumanos-t4-pgm2-audios-mp3_rf_32677861_1.html

Estudio de Caso | Una guerra híbrida en la puerta trasera de Europa: Ucrania vs Rusia

El debate sobre las *guerras híbridas* gira en torno a cómo es posible que haya Estados, más avanzados en tecnología militar y con mayor potencia armamentística, que hayan sido incapaces de "ganar guerras" de forma contundente frente a "enemigos" manifiestamente inferiores. A nivel armamentístico, el insurgente (conformado básicamente por voluntarios) consigue sus medios mediante captura del Estado al que combaten o bien obtienen ayuda de otras potencias militares con intereses en juego. Además, es cada vez más habitual la colaboración con grupos terroristas y grupos de delincuencia organizada, menospreciando de modo interesado la legalidad y los criterios más elementales del Derecho Internacional Humanitario y/o del *ius in bello.* Estos grupos insurgentes hacen un amplio uso de las tecnologías de información y comunicación y redes sociales. Se trata de guerras esencialmente urbanas, lo que causa mayores "daños colaterales" (muerte de civiles, afectación de infraestructuras básicas), intencionadamente puesto que se busca generar confusión, desesperación y terror de la población civil para conseguir una fuerte polarización y la presión social.

> «[…] **el modo de entender la guerra aquí expuesto de modo sumario no es aleatorio, ni es fruto de la improvisación**. Más allá de ello, las HW [guerras híbridas] muestran que los antagonistas de los principales Estados occidentales han tomado buena nota de una serie de cambios políticos, ideológicos, económicos demográficos característicos de estas últimas décadas, en función de los cuales detectan nuevos puntos débiles que se aprestan a explotar».

No debe interpretarse que la *guerra híbrida* es empleada por el "pequeño frente al grande". No, todas las potencias han aprendido ya a utilizar estos métodos y las grandes también lo están haciendo ya.

En 2013 comienza un conflicto en Ucrania. Surgen una serie de protestas en Kiev, la capital de Ucrania, bajo el lema "Levántate Ucrania". El gobierno del país, presidido por Víktor Yanukóvich, ha decidido reforzar sus relaciones con Rusia y no firmar el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Tras meses de protestas, Yanukóvich es depuesto y marcha a Rusia.

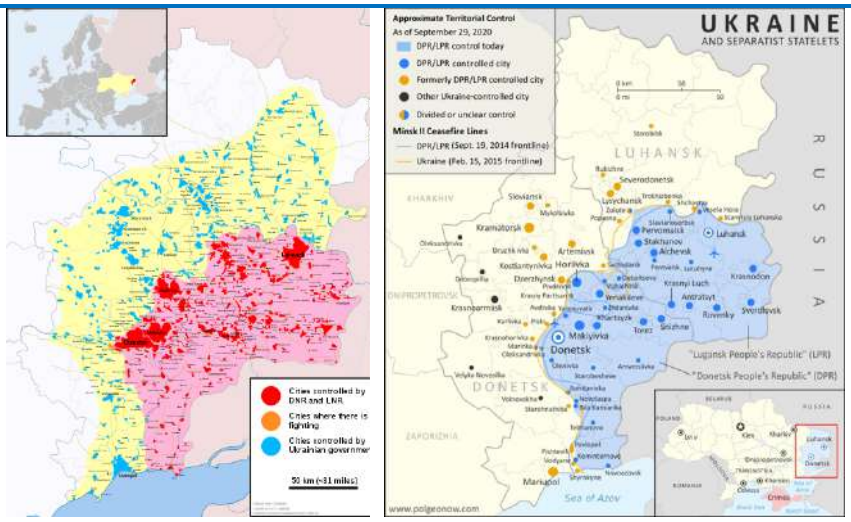
La península de Crimea, lugar estratégico ubicado entre el Mar Negro y el Mar de Azov, mantenía un alto grado de autonomía bajo dependencia de Ucrania. Tras la huida de Yanukóvich, tropas no identificadas procedentes de Rusia (con un coronel retirado del antiguo KGB al mando, Igor Guirkin) tomaron distintas sedes administrativas y bases militares en Crimea. En marzo de 2014 el territorio de Crimea se declara independiente de Ucrania, en un referéndum llevado a cabo en medio de combates armados y sin observadores internacionales, y lo hace junto a la ciudad de Sebastopol. La República de Crimea y la ciudad portuaria de Sebastopol pasan a ser dos sujetos federales administrados por Rusia.

Se crea el llamado "Cuarteto de Normandía" para resolver el conflicto: Ucrania, Rusia, Alemania y Francia. Entre tanto, además de los combates armados, hay "campañas de desinformación" por ambas partes, Rusia cortó el suministro de gas a Ucrania y exigió el pago de la deuda nacional (en ese momento 3 billones de dólares), los rebeldes prorrusos derribaron un avión comercial de Malasyan Airlines causando 298 muertos. Las reclamaciones y denuncias ante el Consejo de Seguridad son papel mojado, Rusia tiene derecho a veto, pero Estados Unidos impone sanciones a empresas rusas.

En 2014 el partido de Putín gana las elecciones en las cámaras legislativas de las anexionadas Crimea y Sebastopol; en tanto que las ciudades ucranianas de Donestk y Lugansk celebran un referéndum, en línea con las anteriores, y se autoproclaman Repúblicas Populares (la RPD y RPL respectivamente, dando lugar a lo que se conoce como la Guerra del Donbás, ver mapa). En 2015 los ucranianos eligen un parlamento prooccidental. Ese mismo año, 2015 se firma un alto el fuego (Cumbre de Minks, alto el fuego y retirada de armamento pesado por ambas partes) y días después las milicias separatistas prorrusas toman parte de la localidad estratégica de Debáltsevo, al este de Ucrania.

En 2019 se negocia el alto el fuego y el intercambio de prisioneros entre el gobierno de Ucrania y las autoproclamadas repúblicas populares, materializándose a finales de año. Se firma un acuerdo conocido como "La Fórmula Steinmeier" entre Ucrania, Rusia, la RPD, la RPL y la OSCE. No obstante, los acuerdos de alto el fuego se quebraron en repetidas ocasiones, con combates en medio de la pandemia del Covid-19. Un nuevo alto el fuego en el Donbás se firmaría en julio de 2020, del que se han registrado violaciones esporádicas. Según datos de la ONU, han muerto unas 13.200 personas durante este conflicto, de las cuales el 25,6% eran civiles.

No entramos aquí en asuntos de reconocimientos internacionales de las autoproclamaciones y anexiones territoriales, sino en las características del conflicto para ilustrar la complejidad. En esta *guerra híbrida:* ¿quién dota de armamento y dinero a los insurgentes?,¿quién está detrás de las campañas informativas-desinformativas para polarizan a la ciudadanía?, ¿a quién beneficia la polarización?, ¿fueron conforme a derecho los referéndums de autoproclamación de independencia?, ¿es viable la entrada de Ucrania en la UE y en la OTAN con un conflicto armado sin resolver?



Fuentes: BARRO, A. *Una Historia de Rus: crónica de la guerra en el este de Ucrania.* LGH, 2020.
BAQUÉS, J., "El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias?", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, No.1 (2015), pp. 41-60.
UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, *Report on the Human Rights situation in Ukraine, 16, November 2019 to 15 February 2020.*

Estudio de ONU-Mujeres | Mujeres "que viajan"

En 2017, ONU-Mujeres presentó una investigación sobre mujeres y el extremismo violento en Europa y Asia Central analizando, entre otras cuestiones, las causas por las cuales mujeres se desplazaban de Asia Central y desde los Balcanes Occidentales hacia Iraq y la República Árabe de Siria. Entre los resultados obtenidos se observó que, según el Gobierno de Tayikistán, la mayor parte de las aproximadamente 200 mujeres de nacionalidad tayika que habían viajado al Iraq y la República Árabe Siria lo hicieron por instigación de sus maridos. En varios casos llevaban consigo a sus hijos. A algunas de las esposas se les dijo que iban a emigrar a Turquía para trabajar; después se dieron cuenta de que estaban en la Siria y no en Turquía. Este engaño puede explicarse en parte por el hecho de que las mujeres carecen de acceso a información y, en parte, porque los hombres controlan los recursos y toman las decisiones de la familia. Según el estudio, probablemente esas mujeres se sintieron presionadas por una combinación de factores, como la dependencia económica, los roles familiares tradicionales y las expectativas que la comunidad que les imponían: la obligación de apoyar y seguir a sus maridos que tienen las esposas.

En el caso de Kirguistán, según la policía y los servicios de inteligencia, las mujeres que viajaban a la República Árabe Siria eran esposas tradicionales que obedecían a sus maridos y que carecían de capacidad de acción personal. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de los servicios de inteligencia, señalaron que muchas personas en tránsito, sobre todo las mujeres, desconocían la existencia de conflictos armados en el Iraq y Siria, de los rigores de la vida bajo el EIIL/Daesh o incluso la propia ubicación geográfica de la República Árabe Siria. Buena parte de ellos fueron persuadidos mediante imágenes compartidas en Internet e información facilitada por amigos y familiares de confianza, que afirmaban que su llegada al EIIL había sido como llegar al paraíso.

En el estudio también incluyen casos de mujeres que accedieron abiertamente a ese cambio o lo instigaron, convenciendo a su familia.

Fuente: UN-WOMEN. *Women and violent extremism in Europe and Central Asia: women and violent extremism in Tajikistan.* 2017

CAPÍTULO 6: LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y EL ENFOQUE EN DERECHOS

SUMARIO: 1. LAS MULTIPLES IDENTIDADES DE UNA PERSONA 1.1. Un repaso a los conceptos ya conocidos. 1.2. La intersexualidad suele generar dudas. 2. ESTEREOTIPACIÓN, PREJUICIOS Y SESGOS COGNITIVOS. 2.1. Cómo construimos los estereotipos y para qué los empleamos. 2.2. Estereotipos de género y sexo-sexuales. 3. ANALIZAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. 3.1. Primero un apunte sobre la violencia, la vulnerabilidad y el riesgo. 3.2. Herramientas para el análisis.

Antes de seguir avanzando en la introducción de la perspectiva de género en todo aquello que atañe al ciclo de un conflicto, conviene que repasemos conceptos básicos que hemos de tener en cuenta antes de empezar a hacer análisis de actuaciones con perspectiva de género. Consensuar conceptos, conocer cómo opera la forma en la que percibimos el mundo y "a los otros".

> «Aquellos a los que se les ha vedado el acceso a la elección de identidad, gente a la que no se da ni voz ni voto para decidir sus preferencias y que, al final, cargan con el lastre de identidades de las que se resienten pero de las que no se les permite despojarse y que no consiguen quitarse de encima. Identidades que se estereotipan, que humillan, de deshumanizan, que estigmatizan». (Bauman, 2005:86-7).

1. LAS MULTIPLES IDENTIDADES DE UNA PERSONA

La identidad de la persona –sus identidades realmente– da lugar al establecimiento de los derechos de la personalidad de cada individuo de la sociedad. Tal y como nos recuerda Farida Shaheed, quien fuera Relatora especial de Naciones Unidas sobre Derechos Culturales: «Cada persona es portadora de una identidad múltiple y compleja, que hace de ella un ser humano singular y único, y que al mismo tiempo le permite ser parte de comunidades de cultura compartida» (A/HRC/14/36, párr. 23). Bien es cierto que, como nos indica el sociólogo Zigmun Bauman (2005), esta identidad múltiple o identidades no tienen «garantía por vida», sino que son "revocables", aunque no para todas las personas en todo el mundo, puesto que hay Estados donde las libertades y derechos de su ciudadanía no alcanzan a cumplir los mininos marcados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Y es que dicha revocabilidad de la identidad solo puede desarrollarse o ejercerse plenamente cuando hay un marco social-jurídico-normativo de libertades individuales y colectivas que lo permite. En aquellos lugares y situaciones donde el Estado de Derecho no garantice de facto el libre desarrollo identitario de sus ciudadanos se producirán afectaciones de alguna de esas identidades múltiples que, inevitablemente, dañarán o mutilarán de forma irremediable a la persona.

Parece oportuno dar unas pinceladas sobre psicología social, una aproximación somera, pero rigurosa, de lo que actualmente se entiende como "Identidad individual", "Identidad social" e "Identidad colectiva", para después entrar en los conceptos de "Identidad sexual" e "Identidad de género"; así como a otros relativos al objeto de esta asignatura. La identidad individual, el quién soy Yo, en una sociedad posmoderna occidental como la nuestra, altamente individualista, donde todo se muestra cada vez más "fluido" o inestable, y donde el "yo" (*self*) se ha convertido hasta ahora en "lo importante", más que el "nosotros". De ahí que, para autores como David G. Myers, en la construcción de esa identidad individual sean tan relevantes los logros y la realización personal, y para ello resulte sustancial la consecución y respeto de los derechos y libertades de cada persona. el "YO" sigue siendo la suma de las dos medias partes que lo conforman: la identidad personal y la identidad social. Si bien hay autores que nos sugieren que la complejidad identitaria es mayor, diferenciando hasta cuatro tipos de identidades básicas:

a) la identidad social basada en la persona (que enfatiza el modo en el que las propiedades son internalizadas por los miembros de ese grupo como parte de su auto-concepto);
b) la identidad social relacional (que define el yo con relación a cómo interactuamos, es el yo- interdependiente);

c) la identidad basada en el grupo social (equivalente a identidad social según comentábamos anteriormente, la parte del auto-concepto que deriva de nuestra pertenencia al grupo social);
d) y la denominada identidad colectiva (referida al proceso por el cual los miembros de un grupo no solo comparten atributos personales, sino que también actúan de forma conjunta para forjar una imagen o reforzar la imagen con la que el grupo es representado/estereotipado o visto por los otros).

El desarrollo de la persona, de su personalidad y su identidad personal, se produce mediante etapas que se suceden formando un ciclo (crisis-asimilación-estabilización) que se repetirá varias veces a lo largo de su vida. La identidad de la persona es compleja y multifactorial, y se viene a desarrollar en base a sus experiencias, su historia, sus características y percepciones, así como en función de sus interacciones, lo valores y normas que en un momento dado rigen su entorno sociocultural. En ese desarrollo de la identidad, las personas también necesitamos el reconocimiento de otros y así desarrollamos nuestra identidad social. Pertenecer, o no, a un grupo o colectivo (incluidos los virtuales) influye en nosotros; y nos dota de una identidad colectiva en la que nos vemos reflejados, en mayor o menor medida. Frente a lo que entendemos y denominamos nuestro grupo (el endogrupo), es donde encuadramos a "los otros" (el exogrupo), en contraposición al nuestro. Obviamente, las identidades colectivas nunca abarcan todas las características de una persona concreta, puesto que se forman privilegiando ciertos aspectos de las identidades individuales, según las normas imperativas que en un momento dado han sido establecidas por la mayoría o por quienes ejercen una posición dominante de poder en ese colectivo. En este sentido, como señala Shaheed:

«Cada vez que se utiliza el pronombre "nosotros", en referencia a un colectivo, se están seleccionando las características de identidad personal que destacan su vínculo con un grupo particular de personas. La identidad colectiva desempeña un papel central en los conceptos y procesos de inclusión/exclusión que definen quiénes somos y quiénes no somos; quiénes son los otros, y qué podemos y no podemos hacer» (A/HRC/14/36, p.6).

Para el tema que nos ocupa, las violencias y la discriminación motivadas por la intolerancia frente alguna característica consustancial a esa persona, es importante tener presente dos cuestiones: en primer lugar, que la pertenencia a un grupo, no confiere un trato de igualdad a las personas que lo integran; y, en segundo lugar que, como ocurre con la identidad individual, cada identidad colectiva se encuentra en un estado de evolución permanente, definiéndose y redefiniéndose en el tiempo en respuesta a factores externos y también a la reflexión interna. Las identidades, tanto individuales como colectivas, están

«[...] formadas por valores, creencias, convicciones [...] y las formas de vida, pero también por los aspectos de la vida humana, como la capacitación profesional, los lazos económicos, sociales y políticos, el entorno urbano o rural, la riqueza o la pobreza, o más en general, el contexto geográfico, socioeconómico y cultural y particular de la vida de una persona» (A/HRC/14/36, p.10).

La identidad colectiva siempre está vinculada a las estructuras y dinámicas de poder subyacentes en relación con el acceso y control de los recursos económicos, políticos y culturales. De ahí que ponga normas, barreras o dificultades de acceso a tales recursos a quienes considera inferiores/subordinados al endogrupo o, simplemente, a quienes entiende no pertenecen a él. Por lo general, podríamos decir que las personas de colectivos minoritarios que, por algún motivo, han sido o son discriminados sufren alguna de las formas de violencia motivada por sus características diferenciales o diversidad respecto del grupo mayoritario. Son conscientes de su endogrupo y, por lo general, tienden más a protegerse que a exigir sus derechos al objeto de no sufrir una doble victimización. Y es que las personas que integran el grupo social mayoritario raras veces son conscientes ni del alcance de su propia identidad social ni de las reacciones sociales que se están produciendo respecto de la identidad social "del otro", del minoritario. Además, esa reacción frente al otro no tiene por qué ser necesariamente de mera curiosidad y respeto al diferente, sino que puede llegar a ocasionar situaciones lesivas de las que el grupo mayoritario no es consciente y desatiende (quién no ha escuchado un "no será para tanto"); o, simplemente, las desprecia en el sentido de desestimar ("eso es una cosa muy rara").

Todas estas identidades múltiples, descritas sociológicamente, influyen en el bienestar (funcionamientos y capacidades) de una persona: ciudadanía, residencia, origen geográfico, clase, género, política, profesión, empleo, compromisos sociales, etc. Cada uno de estos grupos se asocia a un aspecto concreto de la identidad de una persona. Las afiliaciones e identidades grupales son más fluidas que estáticas. Y cada persona pertenece a varios grupos a la vez, pero algunos de esos grupos pueden estar marginalizados o haber sido estigmatizados.

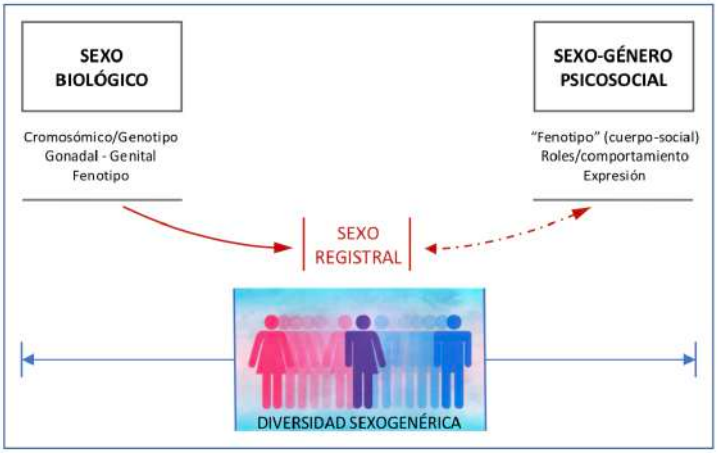
1.1 UN REPASO A LOS CONCEPTOS YA CONOCIDOS

Cuando se hace referencia al "sexo" de una persona, suele ser una referencia al "sexo biológico", a sus características biológicas, anatomo-fisiológicas, ya sean masculinas (macho) o femeninas (hembra). En este plano de lo biológico, que a algunas personas les parece tan "simple" y "fácil de etiquetar", encontramos el sexo genético o cromosómico, que marcará las pautas del desarrollo anatómico y fisiológico de la persona que desarrollará las gónadas (sexo gonadal, ovarios-testículos, en algunos casos no) y los genitales (sexo genital, interno y externo: vagina, útero, pene, etc.); de

forma que el sexo genotípico marca las pautas al desarrollo del sexo fenotípico o morfológico-anatómico (Figura 6.1). Esta que podríamos denominar identidad biológica de la persona es, en la mayoría de los casos, «más clara, o más objetivable [...] salvo en casos poco frecuentes de indefinición o ambigüedad morfológica o anatómica» a los que haremos mención, las personas intersexuales (estados de intersexualidad, Desarrollo Sexual Diferente, DSD).

Por su parte el "género" hace relación a un concepto social que se refiere a las ideas socialmente aceptadas de masculinidad o feminidad, en un contexto cultural y religioso concreto en un momento temporal definible. A partir de aquí, de esta identidad de género se vendrán a marcar las pautas de lo que esa sociedad determina que son los comportamientos masculinos y femeninos, las tareas habitualmente asignables y hasta su expresión de género (una suerte de "fenotipo social", cómo has de vestir, cómo llevar el pelo o la piel, quién se maquilla y cómo, tipología de los tatuajes, etc.), generando estereotipos.

Figura 6.1.- Elementos de la diversidad sexo-genérica a considerar respecto del llamado "sexo registral".



Fuente: Elaboración propia.

Género e identidad: ¿lo que no es azul es rosa?

Fue Simone de Beauvoir en su obra *El Segundo Sexo. Los hechos y los mitos* (1949) la primera en ilustrar las cuestiones relativas a la identidad de género y comportamientos esperados, aunque sin llegar a definirlos. Esta falta de concreción terminológica ha ocasionado que la primera referencia a los conceptos de identidad de género y comportamiento de género (rol), sea atribuida a John Money, Joan G. Hampson y John L. Hampson y sus trabajos de los años 50. Unos trabajos sobre la diferenciación

sexo-género y las cuestiones sobre la transexualidad que seguirían abordando en las décadas posteriores con Patricia Tucker. Ya en la década de los 60, fue Robert Stoller quien profundizaría en las nociones de sexo y género, a quien siguieron los trabajos de Judith Butler, Judith Harris y Nancy Chodorow en los años 90, entre otros. Stoller alude a la percepción que cada persona tiene de sí misma como hombre o mujer, como su identidad de género:

> «La identidad de género comienza con el conocimiento y conciencia, ya sea consciente o inconsciente, de que uno pertenece a un sexo u a otro y, en la medida en que se desarrolla, la identidad de género se vuelve mucho más complicada». (Stoller, 1984:10)

Es pues un sentimiento interno, el sentimiento de cada persona de pertenecer a uno de los géneros que la sociedad acepta que existen en un momento dado, de forma que la identidad de género de una persona puede coincidir, o no, con el *sexo cromosómico* que porta, con su *sexo gonadal* y/o con el *sexo fenotípico* que desarrolla. Ya no estamos haciendo referencia meramente a la genética, la anatomía o la fisiología, estamos aludiendo a sentimientos relacionados con cuestiones socio-culturales. Esta identidad de la persona, la denominada identidad de género hace referencia a *sentirse* hombre, sentirse mujer o sentirse las dos cosas conforme al patrón socio-cultural; porque la identidad de género es una construcción social.

En la actualidad, posiblemente la definición más aceptada internacionalmente de identidad de género sea la presente en los Principios de Yogyakarta:

> «La identidad de género se refiere a la vivencia interna e individual del género tal y como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder, o no, con el sexo asignado al momento de nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de cualquier otra índole, siempre que sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales».

Al hablar de identidad de género es frecuente encontrarse con los prefijos *cis* ("de este lado") y *trans* ("del otro lado"), para hacer referencia a las personas cisgénero y transgénero. Las personas cisgénero son aquellas cuya identidad de género se corresponde con el sexo asignado al nacer, se sienten y se conciben a si mismas como pertenecientes al género que social y culturalmente se asigna a su identidad de sexo o sexo biológico. Dado que la identidad de género es algo que cada persona siente, ese sentimiento de identidad puede no coincidir con el sexo asignado al nacer, entonces se habla de persona *trans*. Tampoco aquí la clasificación es estrictamente binaria, ya

hay personas cuya identidad de género es una mezcla, se sienten de un *tercer género* o se consideran *no binarios*. Hay personas que dicen sentir que su identidad oscila o cambia a lo largo del tiempo, autodenominándose de *género fluido*. Incluso hay quienes afirman no sentirse como ninguno de los dos géneros establecidos socialmente y dicen sentirse *agénero*. Algunas personas *trans* no gustan de la expresión "sentir", catalogan el verbo equivocado y se definen con el verbo "ser": soy hombre, soy mujer, exigiendo al resto ese mismo reconocimiento. No obstante, no han ofrecido, hasta el momento, una definición legalmente aceptada y reconocida

Hay entornos socioculturales donde está aceptada la existencia de un tercer género desde tiempos ancestrales, al que a veces se referencia como tercer sexo (si bien, en algunos casos, son claramente personas intersexuales, como *güevedoce* de República Dominicana y las personas *kwolu-aatmwol* en papúa Nueva Guinea). Están las llamadas personas *dos espíritus* en Canadá; las *hijras* en Pakistán y Bangladesh; las *kathoey* en Tailandia; las *mahu wahine* y *mahu vahine* en Hawái y Tahití; *whakawahine* en toda la Polinesia; las mashoga en Kenia

Un transexual femenino o mujer transexual es aquella persona que ha reasignado su sexo e identidad al de una mujer. Estas personas necesitan tratamientos hormonales para que el cuerpo desarrolle los caracteres sexuales secundarios propios del sexo con el que se identifican y de la llamada "de reasignación de sexo", también llamada "cirugía de reasignación genital". Estos tratamientos y cirugías son siempre libremente consentidos, a diferencia de lo que sucede en muchos países en relación con las cirugías a menores intersexuales, donde el consentimiento es otorgado por los padres y no por la persona objeto de la cirugía.

Ahora bien, algunas personas integrantes de asociaciones relacionadas con la identidad de género y activistas prefieren que no se haga distinción entre personas transgénero y transexuales. Optan por que se aluda a personas *trans*, sin distinguir si se trata de personas que no se han sometido a cirugía (trangénero) o si han adaptado sus genitales y otras partes del cuerpo a modificaciones para una mejor concordancia fenotípica con el sexo registral y la identidad sentida (transexuales).

Orientación sexual

A diferencia de lo que sucede con la identidad de género, la orientación sexual de las personas no suele dar lugar a confusión como concepto. Cuestión distinta son los prejuicios que puede haber o se pueden tener alrededor de la sexualidad humana y de la diversidad de comportamientos, conductas y vivencias sexuales se ha escrito mucho desde diversas disciplinas: teología, filosofía, psicología, antropología, psiquiatría, etc.

La orientación sexual de una persona –o la orientación afectivo-sexual– es independiente del sexo biológico, del sexo asignado al nacer, e independiente de la identidad de género. También forma parte de una de nuestras identidades, teniendo influencia sustantiva en el desarrollo de la personalidad, de la que forma parte. Tal y como se señaló en el caso *Karen Atala Riffo e hijas vs. Estado de Chile*, uno de los más destacados sobre la materia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

> «[...] la orientación sexual constituye un componente fundamental de la vida privada de las personas y que existe una clara conexión entre la orientación sexual y el desarrollo de la identidad y el plan de vida de cada persona, incluyendo su personalidad, y las relaciones con otros seres humanos» (*Karen Atala Riffo e hijas vs. Estado de Chile*. 17 de septiembre de 2010, párrs.111 y 116).

La orientación sexual está referida al objeto de los deseos de una persona, cualquiera que sea su sexo, como una manifestación más en el conjunto de su sexualidad, ya sea de en forma de atracción afectiva, romántica y/o sexual. Tal y como se la define en los Principios de Yogyakarta, se refiere a:

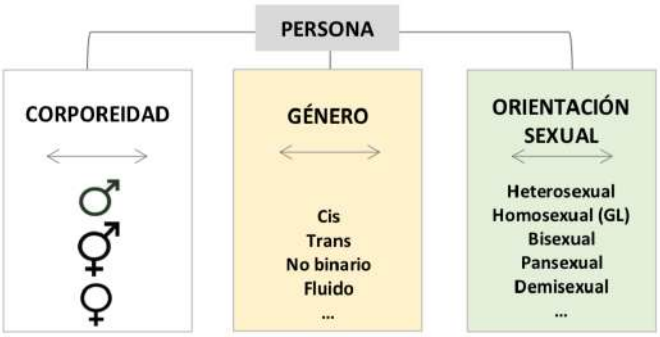
> «La capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas».

Es en este ámbito en donde están surgiendo nuevos términos que amplían las tipificaciones hasta ahora empleadas y simplificadoras, o binarias, de heterosexual y homosexual. Una persona se dice *heterosexual* cuando solo se siente ese deseo frente a personas de distinto sexo; se dice *homosexual* cuando la atracción y deseo es ejercido solo por personas del mismo sexo biológico. A esta clasificación binaria pronto se añadió un tercer tipo, la *bisexualidad,* cuando la capacidad de sentir atracción romántica, afectiva y/o sexual es hacia personas del mismo sexo o de distinto, sin que ello suponga necesariamente que es en el mismo tiempo, de la misma manera, o en el mismo grado o intensidad. Algunas de estas personas prefieren autodefinirse como "heterosexuales no estrictos", en el sentido de que se consideran heterosexuales que, circunstancialmente o por un periodo de tiempo dado, pueden mantener relaciones afectivas y/o sexuales con una persona del mismo sexo.

A este respecto de la orientación sexual, cada vez es más frecuente encontrar otros tres conceptos: asexual, pansexual y demisexual (Figura 6.2). Entendiendo por *asexuales* aquellas personas que dicen no sentir atracción sexual por otras personas (no siempre se pronuncian respecto de relaciones afectivas), afirmando no tener orientación sexual. En esta línea, las personas *demisexuales* son aquellas que no experimentan atracción

sexual por otras personas, a menos que hayan establecido previamente una fuerte relación emocional con ella, puesto que no se sienten atraídos sexualmente por un género u otro, la atracción sexual y el deseo es una atracción sexual secundaria no primaria. Las personas *pansexuales*

Figura 6. 2.- Tres características diferentes: cuerpo, género, orientación sexual.



Fuente: Elaboración propia.

Al hablar de perspectiva de género haremos referencia a hombres y mujeres *cis* y *trans*, al igual que aquellas personas que, según el país, pueden pertenecer a un tercer género. Cuando se alude a una perspectiva de género inclusiva, se suele estar haciendo referencia a la diversidad que podemos encontrar al interseccionar la identidad de género con la orientación sexual de esas personas, puesto que esas intersecciones pueden aumentar la discriminación. La perspectiva de género atañe a todas las personas, pero dado que se emplea para identificar, analizar y valorar situaciones de desigualdad, discriminación y exclusión, en la medida en que el término género abarca *de facto* más que la identidad, también roles, expresiones, comportamientos y orientaciones sexuales, etc., en la medida en la cual incorporamos más información, más útil nos resultará para poder adoptar medidas que permitan el pleno disfrute de los derechos fundamentales de esas personas al eliminar barreras que las hacen vulnerables.

Esas vulnerabilidades tienen unas raíces comunes: las construcciones sociales asentadas en las relaciones entre los géneros (binaria), las construcciones culturales-religiosas sobre el orden moral que inciden fuertemente en el "orden" sexual, los estereotipos negativos sobre determinadas identidades y los prejuicios de cada sociedad y persona, muchos de ellos fruto del desconocimiento, que en los casos extremos se manifiestan en forma de no reconocimiento de derechos o conculcación de los reconocidos, violencias simbólicas, verbales, psicológicas, sexuales y físicas.

Antes de abordar los estereotipos y prejuicios, repasaremos algunas cuestiones relativas a la intersexualidad o estados intersexuales, sobre los que existe un amplio desconocimiento.

1.2 LA INTERSEXUALIDAD SUELE GENERAR DUDAS

El psicólogo Félix López Sánchez (2013:211), resume el modelo tradicional de correlación sexo- sexualidad-género de una manera muy pedagógica:

> «Tradicionalmente el planteamiento que se hacía era el siguiente:
>
> - Somos sexuados y hay dos sexos biofisiológicos, el del hombre y el de la mujer.
> - Solo puede haber dos identidades, dos juicios sobre la propia identidad: soy hombre o soy una mujer.
> - La orientación del deseo siempre ha de ser heterosexual.
> - Los roles sexuales son dos: el masculino y el femenino y deben corresponderse con el sexo.
>
> Luego un hombre biológico se sabrá y sentirá hombre, deseará a las mujeres y será masculino en su forma de estar en la sociedad. Una mujer biológica, se sabrá y sentirá mujer, le gustarán los hombres y será femenina en su rol social. Pero este planteamiento no es científico».

Este modelo "tradicional" que parece establecer una continuidad "irrenunciable" tiene sus fisuras. «Sexo es a género lo que la luz al color», decía la psicóloga Sandra Bem (1995:334), parafraseando a la antropóloga Kathryn March, en referencia a que la luz y el sexo hacen alusión a un fenómeno físico, en tanto que el género y el color son categorías basadas en la cultura que dividen o clasifican el sexo y la luz en subgrupos específicos. Y así, siguiendo esta ilustración, podríamos añadir que, aún siendo los colores primarios solo tres, sus combinaciones dan múltiples matices en la escala cromática que no son igualmente identificados o denominados en todas las culturas, del mismo modo que no poseen ni los mismos significados, ni los mismos usos. Algo similar ocurre con el sexo y el género, puesto que hay países donde sí se reconoce esa "diversidad cromática", admitiendo social y jurídicamente que hay más de dos sexos/géneros; en tanto que otros niegan la existencia de tal diversidad y solo admiten como realidad una contraposición: blanco o negro o, si se prefiere, rosa o azul. Pese a las evidencias científicas, hay quienes se aferran al modelo tradicional y nos siguen presentando como "simple" (binario) aquello que es "complejo" (diverso), como lo es el cuerpo humano, la psique y los entornos socioculturales. Pero volvamos brevemente

al sexo biológico, el más sencillo [sic], antes de intentar aclarar algunas cuestiones relativas a la identidad sexual o «conciencia de pertenecer a un sexo», al género y la identidad de género.

Desde el punto de vista estadístico, la mayoría de las personas tienen una fisiología definida claramente como hombre o como mujer, y se saben, reconocen y sienten hombre o mujer, en correspondencia directa con su fisiología (binarismo), la cual deriva de su carga genética. Ahora bien, en cualquier caso "la mayoría" no significa "la totalidad".

Sin que se confundan los términos sexo, sexualidad y orientación sexual, podríamos decir que en 999 personas de cada 1.000 su «sexo interior» (el perfil genético, hormonal y tisular), coincide con el «sexo exterior» (la anatomía de los genitales al nacimiento). Dicho de manera contraria, en 1 de cada 1.000 personas hay una disonancia. Cuando se aborda el tema del colectivo LGBTI+, no es infrecuente que alguien pregunte por el significado de la "I", de las siglas: las personas intersexuales o intersex, como prefieren ser llamadas de manera coloquial. Empezaremos aludiendo al «sexo interior», en particular, a la genética. No todas las personas son XX o XY, algunas son XXY, XXX, XYY, etc. Estas variaciones tienen, o pueden tener, su reflejo en el «sexo exterior», en la expresión fenotípica de esa persona. En general, las variaciones registradas de los cromosomas de los seres humanos son frecuentes, y también lo son las que afectan a los cromosomas sexuales, existiendo variaciones respecto de su prevalencia de unas regiones geográficas a otras.

Antes de 2006, en la literatura científica estos "estados de intersexualidad" eran conocidos como "hermafroditismo" y, posteriormente, como "pseudohermafroditismo". Tras la realización de un congreso en 2005, los representantes de sociedades médicas y asociaciones de pacientes decidieron adoptar el llamado Consenso de Chicago, publicado en 2006, recomendándose el uso del término "Alteración/Anomalía en la Diferenciación Sexual" (ADS), para aquellos recién nacidos que presentan genitales ambiguos – conforme al patrón binario tradicional macho-hembra–, dejando de emplear los términos hermafodrita y pseudohermafrodita, aunque todavía se sigan empleando ambos en algunos lugares (Tabla 6.1). No obstante, cada vez son más quienes abogan por el uso de la denominación "Desarrollo Sexual Diferente" (DSD).

Las cifras respecto a la intersexualidad varían dependiendo del tipo de DSD. En el caso de la monosomía X0 – o "síndrome de Turner"–, se estima que afecta a alrededor de 1 de cada 2.500 niñas nacidas vivas y entre sus síntomas está la baja producción de estrógenos, con lo que ello conlleva para el desarrollo de gónadas y caracteres sexuales secundarios. Suele acompañarse de disgenesia gonadal, lo que impide el desarrollo de tejido mamario y no puede producirse la pubertad o hay amenorrea, necesitando de

tratamientos hormonales (estrógenos, progestágenos), para desencadenar la pubertad y mantener los caracteres sexuales secundarios. hay personas con una duplicidad del cromosoma X, sería el caso del "síndrome de Klinefelter" (o "síndrome 47,XXY"); y personas con duplicidad del cromosoma Y ("síndrome 47,XYY"); pudiendo darse incluso una doble duplicidad 48,XXYY. El llamado síndrome de Klinefelter y el síndrome 47,XYY, suele presentarse en 1 de cada 800 nacimientos y, en este caso, estaremos frente a un fenotipo masculino que no suele presentar alteraciones de carácter físico, más allá de que son personas más altas que la media y que otros miembros de su familia, aunque en algunos casos sí aparece una ambigüedad genital. Explicado de esta forma resulta complicado visualizar qué sucede, y sobre todo resulta complicado de entender para aquellos que han de regular aquellos aspectos singulares que atañen a la protección de los derechos de estas personas. Tal vez resulte más sencillo explicar un par de situaciones sin mencionar cromosomas, cariotipos, genes o prácticamente sin nombrarlos.

Tabla 6.1.- Clasificación de ADS según el Consenso de Chicago.

Previo	Nuevo
Intersexo	Anomalías del Desarrollo Sexual (ADS)
Pseudohermafroditismo masculino Varón XY infravirilizado Varón XY inframasculinizado	ADS 46 XY
Pseudohermafroditismo femenino Mujer XX sobrevirilizada Mujer XX sobremasculinizada	ADS 46 XX
Hermafroditismo verdadero	ADS ovotesticular
Varón XX o Inversión sexual XX Inversión sexual XY	ADS 46 XX testicular ADS XY Disgenesia gonadal completa

Fuente: Gourza et col., 2010:496.

El "síndrome de insensibilidad a los andrógenos" (SIA), genera uno de esos DSD, caracterizado en su forma completa, podemos estar en presencia de un fenotipo femenino con desarrollo mamario normal y genitales externos femeninos, pero sin que se haya desarrollado internamente el útero y un cariotipo 46, XY (CAIS, o síndrome de Morris). Su prevalencia se estima en 1 de cada 20.000 a 64.000 nacimientos. Dicho de otra forma, en un síndrome de Morris completo veremos un neonato con genitalidad externa de "niña," no tiene pene, pero internamente sí tiene testículos (no habrá ovarios, ni trompas de Falopio, ni útero), y que cromosómicamente es un "niño". El sexo genético es de hombre, el sexo genital es de mujer, ¿habrán registrado al neonato en el Registro Civil como niña o como niño?

En el caso de España, la inscripción en el Registro Civil es obligatoria en un plazo de 72 horas, aunque podría prorrogarse hasta los 30 días «si media causa justificada», tiempo insuficiente para un estado intersexual, ya que en muchos casos esta circunstancia se descubría en la pubertad, cuando se evidenciaba la amenorrea o falta de menstruación, o cuando se evidencia una hernia inguinal, ya que lo habitual es realizar ecografías de seguimiento (en las que se ve una niña) y no contrastar con un estudio de líquido amniótico (donde se evidencia que el cariotipo 46 es XY), ya que este tipo de prueba solo está protocolizada en ciertas circunstancias por los riesgos que la prueba conlleva. Durante varios años he estado recogiendo testimonios de personas que han sido violentadas o discriminadas por cuestiones de orientación sexual, identidad de género o diversidad corporal. En un congreso sobre intersexualidad tuve la oportunidad de escuchar a la madre de una persona intersexual:

> «Tenía 38 años y por protocolo estaba indicada una amniocentesis. "Es un niño", me dijeron al darme el resultado. En la ecografía rutinaria me dijeron: "es una niña y está muy bien. No, dije yo, es un niño, nos lo dijeron con la amniocentesis. No, dijo la doctora: Se ve clarísimo en la ecografía. Es una niña».

En los casos de intersexualidad hay un trastorno enzimático que destaca, es el caso de la hiperplasia suprarrenal congénita (HSC), también pueden presentarse genitales ambiguos, afectando tanto a niños como niñas, con una horquilla de prevalencia más ajustada que en caso del SIA, que es de alrededor de 1 de cada 10.000 a 18.000 neonatos en su forma clásica, y de 1 entre 1.000 a 1.500 neonatos en su forma no clásica. En la mayor parte de casos se trata de "niñas" desde una caracterización cromosómica (46,XX), pero con una genitalidad externa ambigua por sobrevirilización del clítoris que asemeja un pene (White y Speiser, 2000). En estos casos, de nuevo surge la pregunta: ¿cuál debería ser su sexo registral? Los profesionales de la medicina nos advierten que «Cuando en edades tardías el sexo asignado es incorrecto, desde el punto de vista quirúrgico y funcional, su cambio es muy difícil, creando una situación psicológica muy negativa por la cronología conocida de la adquisición del sexo mental» (Pelayo, et col. 2011:433).

> «Esta es una cuestión de gran importancia ya que se suele establecer un "sexo de asignación" –la designación como hombre (macho) o mujer (hembra)– basada en la apariencia de los genitales de la persona recién nacida. Esta asignación del sexo al nacer «no es un hecho biológico innato, más bien el sexo se asigna al nacer con base en la percepción que otros tienen sobre los genitales» de esa criatura, es decir, «a los estándares culturalmente definidos para el cuerpo femenino o masculino» dentro del sistema binario sexo/género» (OC-24/17, p.16).

En definitiva, una persona intersexo puede presentar una anatomía que no se ajusta físicamente a los estándares culturalmente definidos para el cuerpo de hombre o mujer, tal y como apunta Ghattas (2013:10):

> «Las personas intersexo son aquellas que, en relación con su sexo cromosómico, gonadal o anatómico, no pueden ser clasificadas de acuerdo con las normas médicas sobre los cuerpos llamados "masculinos" o "femeninos". Esto se hace evidente, por ejemplo, en las características sexuales secundarias, tales como la masa muscular, la distribución pilosa y la estatura, o las características sexuales primarias tales como los genitales interiores y exteriores y/o estructura cromosómica y hormonal».

Hay otra serie de situaciones que dan lugar a estados intersexuales como la deficiencia de 5-a-reductasa, el síndrome de Mayer Rokitansky Kuster Hauser (MRKH), la deficiencia de 17-b-hidroesteroide deshidrogenasa (17betaHSD III), por poner algún ejemplo más, excediendo el ámbito de nuestro trabajo. No obstante, antes de continuar, consideramos oportuno aclarar, por si se hubiera generado alguna duda, que: las personas intersexuales no son personas *trans*. Si bien, como no todas las personas intersexuales están diagnosticadas como tales, pudiera darse el caso de que alguna persona intersexual se crea transgénero. Hay circunstancias en las que el sexo asignado al neonato por una tercera persona (por muy médico que sea) no siempre se corresponde con la identidad sexual de la que tiene conciencia posteriormente "el niñe".

Las personas intersexo pueden identificarse o autoreconocerse como un hombre, como una mujer, como ambas cosas o como ninguna de las dos; y la condición de intersexo tampoco correlaciona con la orientación afectivo- sexual que posteriormente desarrollará esa persona. A pesar de todo lo apuntado, ese sexo de asignación será el empleado en el Registro Civil y así constará en muchos casos en los documentos acreditativos de la persona hasta la mayoría de edad, o hasta que se puedan llevar a cabo los trámites administrativos necesarios para efectuar el cambio registral.

2. ESTEREOTIPACIÓN, PREJUICIOS Y SESGOS COGNITIVOS

Señala la Real Academia de la Lengua Española, que un "estereotipo" es la "imagen o idea aceptada comúnmente por un grupo de la sociedad con carácter inmutable". Ciertamente un estereotipo es una imagen o idea comúnmente aceptada sobre alguien, pero afortunadamente su carácter es mutable, aunque con mucha dificultad. No dice la Academia de la Lengua cuál es la base que sustenta dicha imagen o idea, bien es cierto que tal cometido parece que no le corresponde. Respecto del "prejuicio", señala

la Academia que es la: «acción o efecto de prejuzgar" ["juzgar una cosa o a una persona antes del tiempo oportuno, o sin tener de ellas cabal conocimiento"], o la "opinión previa y tenaz, por lo general desfavorable, acerca de algo que se conoce mal».

Estereotipo, prejuicio y discriminación suelen correlacionarse en términos negativos; si bien, en algunas ocasiones esta correlación no existe.

Durante los Temas precedentes, de una forma u otra hemos estado aludiendo a la correlación entre género-discriminación-violencia. Para comprender mejor las raíces que alimentan ciertas formas de violencia, acudimos a la Psicología Social donde podemos obtener definiciones de este concepto más esclarecedoras, puesto que los estereotipos son *constructos cognitivos* que hacen referencia a creencias relativas a grupos sociales o colectivos, para caracterizarlos y/o distinguirlos de otros, que influyen tanto en actitudes como en conductas.

El modo de abordar la relación entre estereotipo y prejuicio depende del concepto de actitud que se adopte. Partiríamos de un concepto con tres componentes (cognitivo, afectivo y conductual) donde:

a) el estereotipo, es el conjunto de creencias acerca de los atributos asignados a dicho grupo o colectivo de personas, sería el componente o parte cognitiva;

b) el prejuicio, es el efecto o evaluación negativa, sería el componente o la parte emocional;

c) y la discriminación o la violencia son el comportamiento negativo en el tratamiento a las personas en virtud de su pertenencia a ese grupo o colectivo, sería el componente o parte conductual.

Como apuntaba unos de los clásicos de las Ciencias Sociales, Walter Lippman, nuestro entorno real es tan grande y complejo que tendemos a reconstruirlo de un modo más simple, para poder gestionarlo. Construimos la realidad, nuestra realidad, en base a imágenes que creamos o que nos transmiten. Ahora bien, los estereotipos de los que nos ayudamos para simplificar, esas sobregeneralizaciones, no son inocuos. Los estereotipos que se transmiten conllevan valores, estatus, etc., derechos establecidos por y para el endogrupo, por contraposición a los de otros grupos o colectivos, exogrupos.

2.1 CÓMO CONSTRUIMOS LOS ESTEREOTIPOS Y PARA QUÉ LOS EMPLEAMOS

En los procesos cognitivos de percepción, aprendizaje y memoria, es la memoria la encargada de codificar, almacenar y recuperar la información, pero lo hace de forma sesgada y nuestros recuerdos son selectivos: el cerebro no puede procesar y almacenar toda la información que recibe diariamente por lo que simplifica, tipifica y compara con lo conocido. Es la rapidez del subconsciente frente a la lentitud del consciente racional en la toma de decisiones. En este sentido, el estereotipo, al categorizar las cosas, introduce orden y simplicidad en la percepción de una realidad compleja, nos ayuda en la asimilación de parte de la información que necesitamos para relacionarnos socialmente; colabora en la búsqueda de una cierta coherencia para comprender y explicar los procesos de relación entre personas/grupos y los cambios sociales que se perciben.

Es necesario visibilizar las realidades, otras realidades, porque solo cuando la mente tenga un concepto se verá esa realidad allí donde esté. Entonces, y solo entonces, será difícil ya no ver lo que hasta ese momento ha estado invisible a nuestros ojos y nuestra conciencia. Así funciona nuestro cerebro. Necesitamos el concepto o preconcepto de esa realidad. No obstante, aunque existe una realidad objetiva ajena a nosotros como observadores, siempre que miramos vamos a "filtrar" esa realidad a través de nuestro conocimiento previo, nuestras creencias y nuestros valores.

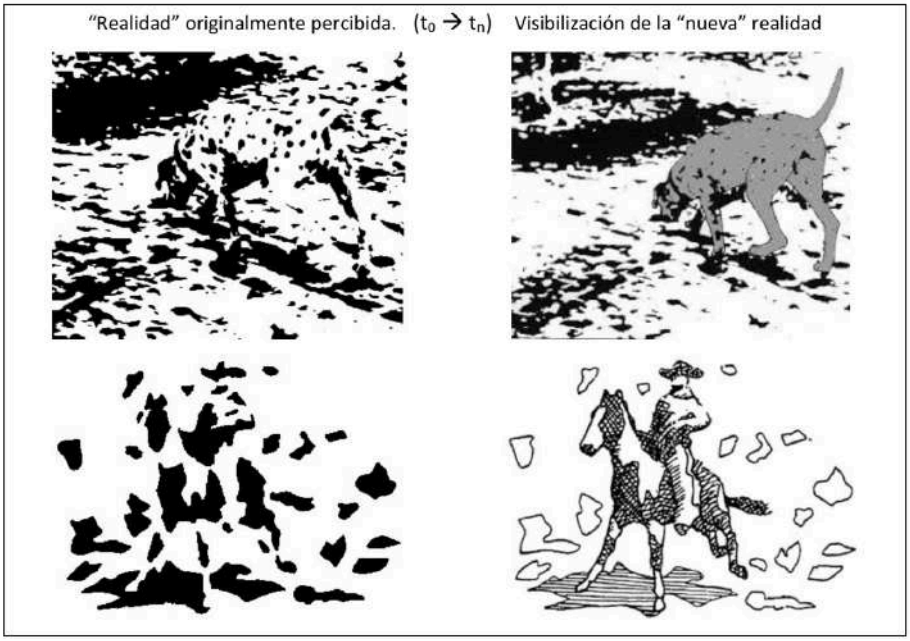
Nuestro cerebro tiene que procesar mucha información, pero debemos actuar rápido por lo que nuestro sistema cognoscitivo también debe ser rápido y busca lo que se denominan "atajos mentales" o "atajos cognitivos". Recurrimos al uso de la heurística (estrategias de pensamiento), lo que nos lleva a formarnos impresiones, hacer juicios (prejuicios) y justificarlos de forma rápida y, supuestamente, eficaz.

En general estos atajos nos son de gran utilidad, al igual que las ilusiones ópticas nos ayudan en muchas ocasiones a organizar la información, pero pocas personas se paran a pensar sobre la peligrosidad de estas generalizaciones que nos llevan a conclusiones sesgadas, a juicios erróneos105. Tales atajos «no dejan de ser errores, fallas que pueden deformar la percepción de la realidad y prejuiciar nuestras ideas sobre los demás»106, generando miedos y violencias.

Los prejuicios y los estereotipos son atajos, se nos muestran en el imaginario como las ilusiones ópticas o perceptuales de los individuos y las sociedades a la hora de interpretar el comportamiento y características de otros individuos y sociedades ajenas. Los estereotipos dañinos y los prejuicios negativos son como "las manchas" del cuadro que impiden al observador ver las figuras que están ahí (t_0). Ahora bien, cuando

alguien nos visibiliza la "otra realidad" (t_n), cuando tomamos consciencia de ese algo mas, ya no podremos dejar de verla, aunque miremos a otro lado sabremos que está ahí. A partir de ese momento, cómo nos comportemos frente a la nueva realidad visibilizada dependerá de cada observador (Figura 6.3).

Figura 6.3.-Ceguera cognitiva: Figura inductora – tiempo de inspección – figura de prueba.

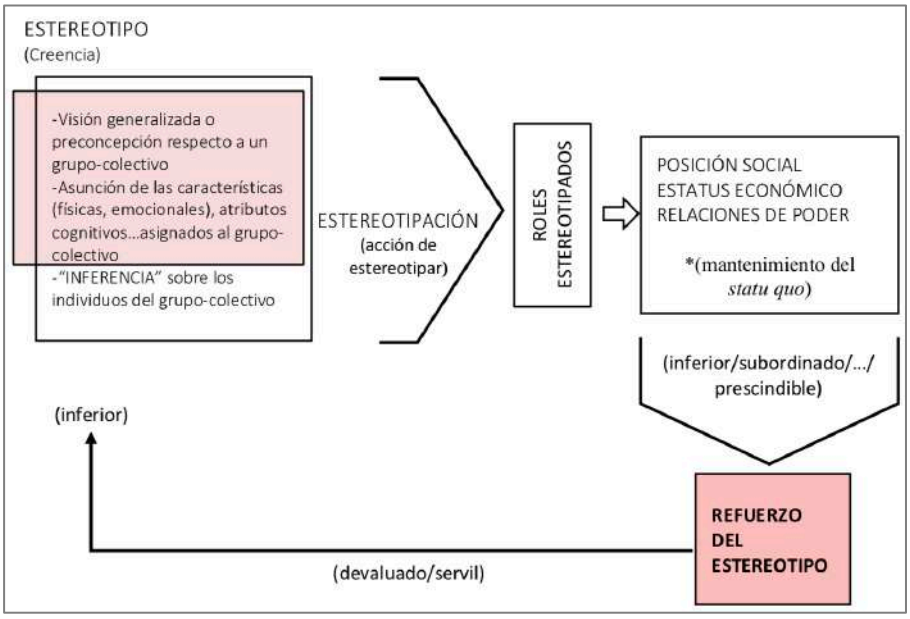


Fuente: Elaboración propia a partir de imágenes libres de internet.

Los prejuicios y estereotipos son difíciles de destruir como consecuencia del fenómeno llamado perseverancia de la creencia. Una vez formada la creencia sobre algo, esta puede crecer sola y mantenerse porque, aunque nos demuestren con datos y evidencias que estamos equivocados, «tendemos a cerrarnos más a la información que desaía nuestras creencias» y a buscar evidencias confirmatorias en vez de buscar información sin sesgo que nos aclare si estamos en lo cierto o estábamos equivocados. Esto no significa que no se puedan cambiarse, solo que es difícil. Consciente o inconscientemente, todas las personas hacemos estereotipos (estereotipamos), atribuimos a individuos características o roles únicamente en razón a su pertenencia a un grupo o colectivo particular, por varias razones o motivos. Estereotipamos para maximizar la facilidad de entendimiento y predictibilidad; para saber a qué tipo supuesto de persona nos enfrentamos y para poder anticipar el comportamiento de personas que no conocemos; para diferenciar entre subcategorías de personas y así atribuir diferencias a los individuos, etiquetarlos y compartimentarlos en

subcategorías; para crear un "guion de identidades", asignando normas y códigos por los que se espera que las personas vivan sus vidas; y, por qué no decirlo, se estereotipa para calumniar y subyugar, para justificar nuestra actitud hacia otros (Figura 6.4). Podemos estereotipar por una de estas razones, o por una combinación de ellas, y puede estar tan embebido en nuestro tejido perceptivo, en nuestro modo de pensar y categorizar, que no tenemos conciencia de ello; incluso, es posible que hayamos desarrollado formas de racionalizar y encubrir actitudes prejuiciosas (no, yo no soy racista; no, yo no soy xenófobo; no, yo no soy homófobo; no, yo no soy clasista; no, yo no soy sexista. En este aspecto abundaremos al hacer referencia a las discriminaciones sutiles).

Figura 6.4.-El estereotipo y su refuerzo.



Fuente: Elaboración propia.

Los estereotipos son resistentes al cambio, poniendo de relieve cómo llegan a desvincularse de los cambios que ocurren en la realidad, porque las imágenes en nuestras mentes son más simples y fijas que el flujo de los acontecimientos. Cuando las preconcepciones se ven contradichas por los hechos, se recurre a censurarlos o a distorsionarlos para reforzar el estereotipo. En un momento como el actual, donde abunda la distribución de noticias falsas a través de distintos medios tecnológicos y redes sociales, y se suele recurrir a fuentes sin contrastar, existe un riesgo mayor de que estos estereotipos y prejuicios resulten más difíciles de destruir.

Básicamente podemos agrupar las funciones de los estereotipos en dos tipos: funciones individuales y funciones sociales. En el caso de las funciones individuales, el estereotipo nos permite hacer una cómoda simplificación de buena parte de lo que nos rodea, de todo ese "universo" al que como individuos hemos de hacer frente diariamente. Podremos categorizarlo acentuando para ello las diferencias y semejanzas entre las categorías, asignando valores negativos o positivos según la defensa de valores que queramos hacer. Por otro lado, el estereotipo tiene funciones sociales: a) tratando de explicar fenómenos sociales complejos; b) tratando de justificar acciones cometidas frente, o contra, miembros integrantes de exogrupos o grupos ajenos al nuestro; c) restableciendo la diferenciación positiva respecto de nuestro grupo, o endogrupo, sobre todo en momentos en los que las diferencias parecen estar reduciéndose o en situaciones en las que la imagen del endogrupo no sea positiva, cuando se percibe que hay posibilidades de cambio y con ello buscar mantener una diferenciación o valoración positiva para el endogrupo, a fin de no perder el statu quo, ya sea situación privilegiada o de poder; o d) marcando y señalando diferencias a favor del endogrupo en cuestiones consideradas más importantes o estratégicas, concediendo al exogrupo ventajas en otras dimensiones consideradas de menor valor, para así mantener la superioridad en lo estratégico.

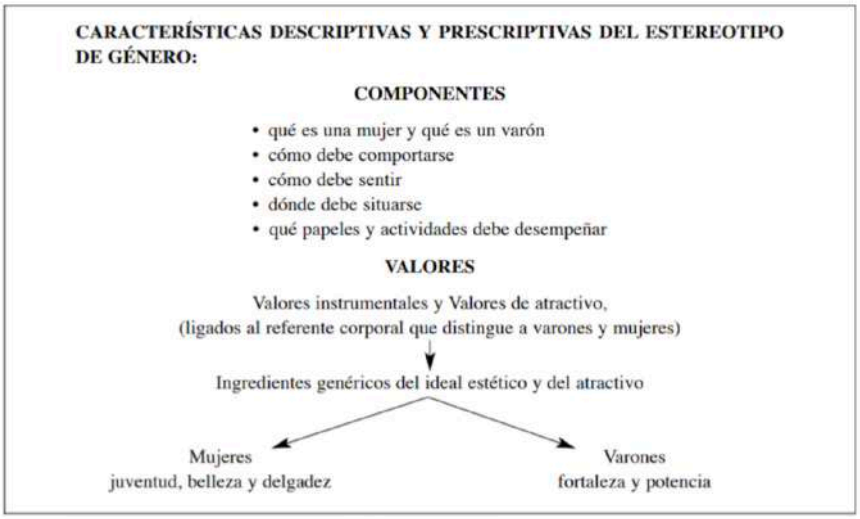
Estereotipar nos permite no tener que perder tiempo o hacer esfuerzo para conocer a "los otros" como individuos, ni entender sus diferencias, principalmente en el caso de colectivos. Adoptamos los estereotipos creados sobre un grupo en particular para explicarnos qué grupo social es (lo acotamos) y de qué manera hemos "decidido" que se comporta, sin contrastar.

Los estereotipos tienen una dimensión o función descriptiva que, como su nombre indica, va describiendo las generalidades de lo que se observa, el cómo creemos que son esas personas. También son llamados estadísticos porque es la base de la estadística la que viene a conformarlos: los hombres son más altos, las mujeres son más longevas. Pero también tienen una dimensión prescriptiva, que está basada en la estructura social de cada cultura, que está referida a cómo deben ser y comportarse esas personas.

Aunque parezca que la dimensión descriptiva es inocua, no lo es, puesto que se puede usar para imponer una carga o negar un beneficio o un derecho a una persona, por ser atípica respecto del grupo al que se está aplicando la generalización o estereotipo en cuestión. Cada una de las dos dimensiones del estereotipo de género genera una forma de discriminación diferente. Así, la dimensión descriptiva da lugar a lo que denominan una discriminación "fría", en el sentido de que es sin hostilidad y sin intención abierta de discriminar, pudiendo observarse más frecuentemente en situaciones de discriminación indirecta. En tanto que, el componente prescriptivo del estereotipo –el que tiene mayor "poder" al ser el que nos marca cómo se espera que

sea el comportamiento de la persona, las características esperadas y deseadas en cada sexo/género, marcando lo que está dentro de la norma socialmente establecida y lo que se desvía de ella–, da lugar a la discriminación intencional hacia aquellos que transgreden las prescripciones de su rol de género, generando lo que vienen a denominar discriminación "caliente o en caliente", en el sentido de que se ejecuta con intencionalidad y hostilidad, teniendo un objetivo "sancionador" de reacción frente a la amenaza del "diferente" al estatus y orden establecido (Figura 6.5).

Figura 6.5.-Las características descriptivas y prescriptivas del estereotipo de género.



Fuente: Pastor, 2004:221.

2.2 ESTEREOTIPOS DE GÉNERO Y SEXO-SEXUALES

Los estereotipos de género se refieren a una parte de la construcción socio-cultural de las personas que, en base a sus diferencias físicas, sexuales y sociales, las categorizan en hombres y mujeres. Éstos no se pueden desvincular de otros conceptos como son el propio género, la identidad y rol de género. No es objeto de nuestro trabajo hacer una amplia exposición de ello, sino ir esbozando y aclarando ciertas cuestiones que nos ayuden a comprender algunos elementos profundos que subyacen en las violencias motivadas por la diferente orientación sexual, la identidad o la diversidad de los cuerpos, en definitiva, por la "diferencia" que hace vulnerable al conjunto de personas que se encuadran en el colectivo LGBTI+.

Son varias las definiciones que podemos encontrar sobre lo que son los estereotipos de género, ligados a la identidad de género. Desde la dimensión

descriptiva, tenemos la definición ofrecida por Ashmore y Del Bocca (1979), quienes definieron los estereotipos de género como «un grupo estructurado de creencias sobre los atributos personales de hombres y mujeres». Desde una perspectiva más amplia y reciente, Cook y Cusack (2009), entienden que los estereotipos de género hacen referencia a la construcción para la comprensión de hombres y mujeres con relación a las diferencias entre sus funciones físicas, biológicas, sexuales y sociales. Es un término genérico que abarca tanto estereotipos sobre las mujeres (y subgrupos de mujeres), como de hombres (subgrupos de hombres); «siendo su significado fluido y cambiante con el tiempo, a través de las culturas y las sociedades».

Estos estereotipos de género tienen sus matices dentro de cada cultura y cada momento histórico, y son multifacéticos, entremezclándose en dichas creencias cuestiones tales como características de la personalidad, características físicas y de apariencia, roles y comportamientos atribuidos, oficios y trabajos asignados a cada uno, incluso el comportamiento sexual. Como apunta Shaheed:

> «En todo el mundo y a lo largo de la historia, las diferentes visiones del hombre y la mujer que suponen capacidades desiguales y esferas de comportamiento separadas han definido las expectativas sobre lo que constituye un comportamiento apropiado» (A/67/287, p.15).

En los estereotipos de género, la dimensión prescriptiva se ha identificado que afecta en mayor medida a las mujeres, y también consideramos que es el caso de las personas LGBTI+, causando graves consecuencias sobre su grado de aceptación/rechazo y, consecuentemente, la expresión de comportamientos discriminatorios y otras formas de violencia verbal, física, psicológica y sexual.

Algunas diferencias de género son reales (las que dan base a la dimensión descriptiva del estereotipo), si bien la mayoría no lo son, han sido diferencias construidas al servicio de: la familia (un modelo determinado de familia), el derecho (el poder), la iglesia (religión) y del propio Estado, para impedir que las mujeres disfrutaran de una plena identidad y de sus derechos humanos; e igual acontece en el caso de aquellos hombres cuya identidad es trans o su orientación es homo/bisexual. Y es que existen sobrados ejemplos de cómo invocar un estereotipo dañino con la intención de minimizar la capacidad de alguien para hacer algo, desarrollar plenamente su identidad o para impedir que adquiera un mayor poder social, son los estereotipos falsos y los estereotipos denominados como dañinos, incluyendo los estereotipos proteccionistas. Como señala Miller (1982:4), los estereotipos de género:

> «[…] son importantes fuentes de significaciones sociales, normas y valores sobre los cuales se construyen y perpetúan las estructuras sociales [...] la estructura y organización de la sociedad se construyen sobre estereotipos de género,

asegurando así que las relaciones desiguales de poder entre los sexos se mantengan».

Estos estereotipos de género subyacen en los comportamientos discriminatorios basados en la categorización hombre-mujer, ya sean personas cis o trans, y también en otras formas de violencia basadas en el género como son las que nos ocupan. Esta situación es relevante en determinados entornos, puesto que la falta de conocimiento puede poner en situación de vulnerabilidad (o mayor vulnerabilidad) a las víctimas, si la persona encargada de atenderlas basa su actuación en estereotipos, además de los impactos negativos que la actuación o falta de ella puedan ocasionar.

¿Hay estereotipos de sexo/sexualidad?

Los estereotipos presumen que todas las personas miembros de cierto grupo o colectivo social poseen unos atributos o características particulares (v.g. los homosexuales son promiscuos o los gitanos son ladrones). Todas las dimensiones de la personalidad que hacen de cada persona un ser único son filtradas a través de esa preconcepción o visión generalizada que se tiene sobre todo el grupo; de forma que, como el grupo tiene asignado unos atributos o características, se espera que la persona actúe conforme con esa visión o imagen.

En el caso de los estereotipos de sexo, éstos se basan en las diferencias físicas y biológicas entre hombres y mujeres, también usando un patrón binario de elementos que se oponen, o supuestamente se complementan. A partir del momento de la pubertad la anatomía y fisiología sexual comienza una marcada diferenciación, que tendrá su reflejo en el pensamiento, sentimiento y conductas de cada persona. Se acentúa entonces ese modelo o patrón binario en la interacción sexual y a su vez marca los roles o comportamientos sexuales esperados tanto de los hombres, como de las mujeres. Conforme a la Teoría de la Congruencia del Rol desarrollada por Eagly a finales de los años 80, esa dicotomía sexual en base al sexo identificado marcará las normas prescriptivas, conductas esperadas, deseadas e incluso admiradas socialmente, incluyendo las afectivas y sexuales. De forma teórica, en la especie humana los afectos sexuales (atracción, deseo, enamoramiento) y los efectos sociales (apego y amistad) son libres, en el sentido de que libremente surgen y deberían ser aceptados Pero en la realidad social, en la práctica, esta afirmación no siempre se cumple, esa libertad se encuentra condicionada. La expresión de género/sexo y los patrones de conducta sexual se van a encontrar influenciados por los estereotipos (prescriptivos, el comportamiento esperado) y los patrones sociales. El rol sexual o asociaciones sociales vinculadas al sexo son una construcción social dinámica, pero lenta, en comparación con los aspectos de inmediatez que vivimos en la época tecnológica actual. El rol

sexual y la dimensión del deseo se encuentran «centrados básicamente en la norma heterosexual y la sexualidad genital» (Pastor, 2004:220.

Hay una imagen corporal, «una representación mental subjetiva, marcada por el significado genérico, cuya organización está asociada a funciones, posibilidades y consecuencias, reales o imaginarias, así como a las emociones que generan», una imagen que se mira en el espejo social con todas sus consecuencias, positivas y negativas. Las discrepancias entre la imagen real (el cuerpo real) y el ideal social diferenciado por género, pueden materializarse en discriminaciones y violencias, puesto que también se encuentra en línea con la anterior, es decir estereotipado. Esta es una cuestión muy relevante en el caso de personas intersexo y personas trans.

La sexualidad humana ha sido definida por la OMS como:

> «[...] un aspecto fundamental de la condición humana, presente a lo largo de la vida [que] abarca el sexo, las identidades y los papeles de género, la orientación sexual, el erotismo, el placer, la intimidad y la reproducción. La sexualidad se vivencia y se expresa por medio de pensamientos, fantasías, deseos, creencias, actitudes, valores, conductas, prácticas, funciones y relaciones. Si bien es cierto que la sexualidad puede incluir todas estas dimensiones, no todas ellas se vivencian o expresan siempre. La sexualidad recibe la influencia de la interacción de factores biológicos, psicológicos, sociales, económicos, políticos, culturales, legales, históricos, así como religiosos y espirituales» (OMS, 2010).

En los comportamientos sexuales hay estereotipos derivados, alineados, de forma que los hombres son percibidos como más agresivos sexualmente y más activos (o hipersexuales), ¿todos los hombres?; en tanto que las mujeres son caracterizadas como sexualmente pasivas, existiendo el estereotipo prescriptivo de «deberían estar dispuestas a satisfacer al hombre sexualmente», ¿todas las mujeres? Estos estereotipos ligados a personas cisgénero heterosexuales, se trasladan a quienes no lo son, añadiendo nuevos estereotipos. Como sucede en otros prejuicios, como los motivados por la raza o religión, los estereotipos vienen a ser el aspecto cognitivo del prejuicio e influyen en nuestro comportamiento y el de los demás. Los estereotipos asignados a las personas LGBTI+ son fundamentalmente estereotipos de género que condicionan, no solo el comportamiento de terceras personas frente a ellas, sino que son autolimitantes en el sentido de que condicionan su propio desarrollo: «influyendo sobre sus preferencias, desarrollo de habilidades, aspiraciones, emociones, estado físico, rendimiento, etc. [...] favoreciendo además, su vulnerabilidad para ser víctimas de violencia».

Los estereotipos no solo influyen en la percepción y juicio de terceros, también influyen en la autoconcepción de cada persona. Así, en sociedades donde de forma

sistemática o reiterada se ha estado devaluando a un grupo social y se ha estigmatizado a sus integrantes –como es el caso de las personas LGBTI+–, puede internalizarse esa percepción generalizada y dar lugar a resignación o, lo que es peor a formas de violencia autoinfligida. Puede dar lugar a la denominada "profecía autocumplida", cuando la persona se comporta conforme al patrón de comportamiento que de ella se espera por pertenecer a ese colectivo, reforzando la creencia en el estereotipo y dificultando las relaciones entre grupos sociales; o provocar la "amenaza del estereotipo".

No vamos a abundar en este concepto, pero si conviene tener presentes dos cuestiones: que los estereotipos evolucionan, aunque sea lentamente, y se generan nuevos; los estereotipos no son universales. Los estereotipos cambian conforme también cambia la sociedad que los sustenta. No obstante, en el caso de los estereotipos de género, aunque se observan cambios importantes, mientras que algunos estereotipos tradicionales han dejado de estar vigentes en buena parte de la sociedad occidental (por ejemplo, el estereotipo de que las mujeres son dóciles y complacientes, y los hombres independientes y activos), otros estereotipos tradicionales se mantienen (por ejemplo, el estereotipo de que las mujeres son cariñosas e inseguras, y los hombres despreocupados y egoístas). Al mismo tiempo, aparecen nuevos, o que antes eran atribuidos al género opuesto (por ejemplo, mujeres inteligentes y hombres pasivos). En este sentido, se observa cómo en la medida en que se visibilizan los cambios de roles, la componente prescriptiva del estereotipo y los prejuicios negativos que sustenta también se ven afectados, habiendo menos prejuicios y disminuyendo el rechazo, con los efectos que esto tiene para disminuir las discriminaciones y violencias. La otra gran cuestión es creer que nuestra estereotipación es universal y, con ello, que los estereotipos creados, los estigmas y mitos sociales asociados a ellos son exactamente iguales en todos los países. Aún siendo parecidos, hay matices sustanciales a consecuencia de la evolución del estereotipo en cada cultura.

El imaginario social es un término usado habitualmente en Ciencias Sociales como sinónimo de la mentalidad o conciencia colectiva frente a un tema; «un magma de significaciones [...], mundo de significaciones» que son «constructores del orden social», yendo más allá de los estereotipos y los roles, guardando relación con ellos y los metadiscursos sobre realidades construidas que ya han sido socialmente legitimadas o que construye y están por legitimar. Así pues, el imaginario social influye en cómo estamos observando esa realidad. Ese imaginario social actualmente cobra mucha fuerza gracias a las tecnologías, porque se puede construir una narrativa "machacona negativa" por quienes saben utilizar mejor esas tecnologías y las redes sociales que se impone al resto de narrativas. Entre los mitos presentes en el imaginario encontramos, por ejemplo: que la homosexualidad puede "curarse"; que la bisexualidad es una

"moda"; que la orientación sexual está vinculada a la identidad de género; todos los bebes intersexuales deben ser operados para que de mayores "no sufran rechazo"; que las personas LGBTI tienen más enfermedades de transmisión sexual; que los homosexuales son pedófilos; o que la homosexualidad "se contagia".

3. ANALIZAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

El análisis con perspectiva de género es una herramienta que permite "visibilizar" y abordar los diferentes comportamientos, necesidades y roles de cada género en una situación determinada (lugar/cultura/sociedad/tiempo). Hay diferencias sexogenéricas obvias, en tanto que otras son sutiles. No se trata solo de diferencias de carácter biológico o fisiológico, también hay que analizar las diferencias en actividades diarias, expectativas de actuación, relaciones sociales o circunstancias económicas. Todo ello influye en sus necesidades, en cómo impactan medidas políticas que se adopten, la programación y la planificación.

El análisis con perspectiva de género puede ser también un análisis de la diversidad. Para ello habrá que incluir partes desagregadas en el análisis como la edad, la etnia, la cultura, la religión, la orientación sexual, la ubicación geográfica y otros factores que interactúan con el sexo y el género en contextos específicos.

3.1 PRIMERO UN APUNTE SOBRE LA VIOLENCIA, LA VULVERABILIDAD Y EL RIESGO

Cuando hemos estado aludiendo a las violencias que se incrementan en situaciones de conflicto armado, pero que subyacían en esa sociedad antes de que estallara el conflicto. El objetivo de intervención para alcanzar la paz no es la vuelta al estado previo, sino contribuir a que se consiga alcanzar un desarrollo sostenible de toda esa "sociedad" en un entorno seguro. Así, si una buena parte de las violencias basadas en género son consecuencias de las desigualdades, no abordar esta cuestión hará que la paz sea inestable (más allá de otro tipo de componentes, como la búsqueda del cumplimiento de los derechos humanos). Traemos esto a colación en este epígrafe para recordar que la violencia es un concepto social, es la sociedad la que determina las acciones y actitudes que son socialmente recriminables y legalmente punibles.

A finales de los 60, el sociólogo Johan Galtung desarrolló su teoría del "triángulo de la violencia", distinguiendo entre la violencia directa, la violencia cultural y la violencia estructural, señalando que solo la violencia directa ejercida por los individuos es visible, en tanto que las actitudes violentas ejercidas al amparo de la cultura no son percibidas y resultan invisibles. Algo similar sucede con las violencias estructurales

(Figura 6.6), que resultan difíciles de evidenciar, de ahí la importancia de hacer revisión sistemática de su existencia (comprobar si hay una dimensión política, colectiva (social) y cultural (incluyendo la componente religiosa) que permita o consienta conductas y comportamientos discriminatorios y violentos hacia determinados grupos de personas.

Hay una dimensión política, colectiva (social) y cultural que son las raíces que soportan y mantienen este tipo de conductas y comportamientos de violencias contra "el otro" (el diferente, el inferior, el cosificado, como sucede en el caso de la violencia basada en género).

Si nos centramos en la naturaleza del acto, de la violencia en sí, podemos clasificarla en: verbal, física, sexual y psíquica. Estas formas o tipo de violencias son tan objetivas, tan evidentes, que difícilmente se escaparán al análisis (aun cuando los datos no sean buenos debido al bajo novel de registros). Pero cuando vayamos a tratar de hacer una análisis de un programa, una actividad, una ley, o de lo que sea con perspectiva de género, también hemos de tener en consideración que hay violencias de naturaleza económica (incluyendo privaciones y desatención), culturales, políticas y religiosas, a las que no suele aludirse, además de una forma de violencia que utiliza las tecnologías y que cada vez está mas presente: la denominada ciberviolencia (del ciberbullying en edades tempranas, al ciberacoso y el ciberdelito).

Figura 6.6.-Dos representaciones del Triangulo de la violencia de Galtung.

Hay Estados donde se evidencia una violencia colectiva de carácter sociocultural, política, religiosa y económica que sustenta y alimenta el desarrollo de violencias interpersonales de toda naturaleza, tanto en el seno de familiar y comunitario, como entre personas sin parentesco, en el ámbito público, el entorno laboral y educativo. En el contexto de la Unión Europea y España, suele tratarse de formas de violencia no letal, principalmente de carácter verbal/psicológico (intimidación, humillación, discriminación); y, en menor grado, agresiones físicas, de tipo sexual. Aunque también de carácter letal, más en el caso de homicidio de mujeres (mujeres cisgénero en el ámbito de la pareja, no hay dato desagregado de la orientación), que en el caso de