personas LGBTI (aunque puntualmente se haya registrado un homicidio). Ahora bien, en otras regiones del mundo es frecuentemente descrito el uso de formas de violencia letal, incluidas las «ejecuciones extrajudiciales cometidas por actores estatales o con aquiescencia de estos» (WHO/NMH/NVI/14.2, p.2). El caso de la violencia de género contra mujeres es distinto, pero en el supuesto de violencias contra personas LGBTI+ pasamos entonces del estereotipo negativo y la estigmatización a la externalización de una intolerancia que se manifiesta en alguna forma de violencia.

Aunque no seamos conscientes de ello, por una circunstancia u otra, cualquier persona puede ser víctima de una circunstancia violenta. Si esto sucede en general, podemos imaginar lo que acontece en una situación de conflicto armado o cuando hay una emergencia humanitaria y la supervivencia se convierte, literalmente, en una lucha. En estos contextos el riesgo de violencia aumenta y las vulnerabilidades se acentúan, lo que hay tener en consideración cuando se toman acciones para proteger a la población, como las que se toman en las misiones especiales. Son medidas y acciones orientadas a hacer frente a la violencia, la coacción, la privación de libertad deliberada o el abuso a personas, grupos y comunidades en el contexto del conflicto o de la crisis humanitaria.

En estos contextos, el concepto de riesgo va más allá del hecho de que algo pueda suceder, englobando también lo que ya está ocurriendo, lo que ya sabemos que ha ocurrido y lo que consideramos podría volver a repetirse nuevamente. Esto significa un esfuerzo por intentar conocer y evaluar las amenazas a las que se enfrentas esas personas a nivel individual y grupal, sus vulnerabilidades y las capacidades que tienen en relación con esas amenazas. Esas amenazas provienen de los actores, contendientes o no, en la búsqueda de sus propios fines afectan de manera negativa a la población objeto del análisis.

Bajo esta fórmula, que no ecuación matemática en sentido estricto, vemos fácilmente cómo el riesgo al que se enfrenta la población es directamente proporcional a las amenazas a las que debe hacer frente y sus vulnerabilidades, e inversamente proporcional a las capacidades que tienen:

	Definición	Ejemplos
AMENAZA	Violencia, coacción, privación, abuso o negligencia contra la población/persona afectada llevada a cabo por un actor del conflicto.	Los ataques armados de un ejército contra un actor armado no estatal provocan daños en comunidades civiles; una parte en un conflicto ha confinado a una población en una zona aislada; las bandas de crimen organizado están traficando con los recién llegados solicitantes de asilo; un grupo de la comunidad está explotando a personas afectadas por el conflicto, tales como mujeres desplazadas o niños/as; la crisis ha dado lugar a un incremento de la violencia en la pareja, etc.

VULNERABILIDAD	Las circunstancias de la vida (p. ej. pobreza, educación) y/o discriminación basada en características físicas y sociales (sexo, discapacidad, edad, origen étnico, religión, orientación sexual, etc.) reducen la capacidad de las principales partes interesadas (p. ej. personas individuales, familias, comunidad) para resistir al impacto adverso de los factores generadores de estrés. La vulnerabilidad no es un criterio fijo unido a categorías específicas de personas. Es decir, nadie nace vulnerable *per se*.	La probable exposición a sufrir daños es una de las vulnerabilidades más importantes junto a cuestiones como falta de libertad de movimiento, falta de acceso a medios de vida/actividades generadoras de ingresos, ciertas limitaciones derivadas de la edad y roles de género, ubicación, origen étnico, discapacidad, situación familiar, salud, normas locales negativas, etc.
CAPACIDADES	Experiencias, conocimientos y redes de principales grupos de interés (p. ej. personas individuales, familias, comunidades) que fortalecen su capacidad para resistir al impacto adverso de factores generadores de estrés. Las capacidades representan lo opuesto a las vulnerabilidades.	Incluye redes sociales, capacidad de liderazgo e incidencia, acceso a las autoridades, servicios de protección (incluida la protección física como cobijo, clínicas o espacios seguros) o el sistema jurídico u otros actores clave de protección que pueden también ayudarles, etc.

Esto supone actuar para reducir, en la medida de lo posible, las amenazas y vulnerabilidades, al tiempo que se buscan vías para incrementar sus capacidades. Así pues, será objetivo principal: **prevenir, reducir, mitigar y responder a las amenazas** en materia de protección a las que se enfrentan personas, grupos y comunidades afectadas por crisis humanitarias actuales, inminentes o futuras. Por ejemplo, los perpetradores pueden reducir o poner fin a las acciones que llevan a cabo contra la población civil, o cambiar hacia un enfoque menos dañino en la consecución de las hostilidades/actividades (evitando bloqueos de alimentos, desplazamiento forzado, restricciones de movimiento, etc.). O pueden mejorar su cumplimiento de acuerdo con los derechos humanos internacionales y normas del derecho humanitario, p. ej. cuando un comandante emite órdenes estrictas contra la violación y el maltrato de civiles.

Y será otro objetivo principal **reducir las vulnerabilidades e incrementar las capacidades** en el ciclo del conflicto o en la crisis humanitaria. Esto se puede lograr promoviendo cambios directos en la vida de las personas protegidas que mejorarán la forma en la que afrontan los riesgos. Por ejemplo, en respuesta a la amenaza de violencia por parte de un grupo armado dentro de un área geográfica determinada, las personas desplazadas internas que se encuentran en un campamento reciben ayuda humanitaria (alimentos, refugio seguro, etc.) por lo que no necesitan arriesgar sus vidas para poder conseguirlos. O, por ejemplo, En respuesta a una amenaza de maltrato de alguien que no posee identificación y las autoridades la detectan, se expiden documentos de identidad y de registro individuales a los/as refugiados/as con el fin de disminuir su vulnerabilidad.

Al pensar en las amenazas y vulnerabilidades es importante recordar tres cuestiones que, a veces pueden quedar olvidadas en el análisis como son: la exclusión social y/o discriminación estructural, la libertad de movimiento dentro de las fronteras de cada país y los mecanismos existentes para afrontar temas perjudiciales o peligrosos. Recordemos que la exclusión social se entiende como un proceso o estado que impide la plena participación de personas o grupos en la vida social, económica y política, así como la reivindicación de sus propios derechos. Deriva de las relaciones de poder excluyentes resultantes de la identidad social (raza, género, etnia, casta/ clan/tribu o religión) y/o la ubicación social (zonas remotas, estigmatizadas o golpeadas por una guerra/conflicto) o una combinación de ambas. Mientras que la persona ignorada dependerá de un contexto específico, es importante saber que hay ciertos grupos que tienden a sufrir un mayor aislamiento de forma sistemática, como es el caso de las personas LGBTI, poblaciones indígenas o personas con discapacidad. Estas personas, por sus características, pueden ver reducida su capacidad para disfrutar en igualdad de condiciones que otras del acceso a sus derechos, servicios y medios de vida, haciéndola más vulnerable y/o marginándola.

En cualquier contexto, las personas son o se vuelven más vulnerables debido a una combinación de factores físicos, sociales, ambientales, culturales y políticos, por lo que la vulnerabilidad no es una categoría fija. No todas las personas con las mismas características experimentarán el mismo nivel de vulnerabilidad; sin embargo, concurren una serie de factores que pueden contribuir a que determinados individuos o grupos sean por naturaleza más vulnerables a ciertas amenazas identificadas, tales como la edad, el género o, en el caso que nos ocupa, la orientación sexual o la identidad de género *trans*. En situaciones de conflicto armado, personas que no eran vulnerables se vuelven vulnerables, en tanto que personas ya vulnerables se vuelven mucho más vulnerables. Ahora bien, la vulnerabilidad asimismo tiene una duración limitada; alguien puede ser vulnerable debido a unas circunstancias específicas en un momento concreto (el estallido de un conflicto armado o una crisis humanitaria), pero eso no significa que tenga que seguir siendo vulnerable en un futuro, para eso habrán de adoptarse las medidas adecuadas en el posconflicto o tras terminar la emergencia (bloque III).

Respecto de la libertad de movimiento, puede haber situaciones en la que dicha libertad se restringe de forma intencionada, siempre de forma legal, pero también ser consecuencia de la inseguridad y violencia. Finalmente, los temas difíciles de identificar porque la población o individuos afectados dudan en plantearlos, ya sea por vergüenza o por no saber cómo plantearlos, como sucede con los temas de violencia sexual.

3.2 HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS

Para el análisis de las amenazas, vulnerabilidades y cuestiones de género se emplean diversas herramientas de carácter general, comúnmente conocidas como son las matrices, árbol de problemas, diagrama de Ishikawa, diagramas causa-efecto, etc. Herramientas que se adaptan para comprender las diferentes necesidades, intereses, relaciones entre actores, estrategias de supervivencia e incluso distintas experiencias individuales y de organizaciones que trabajan u operan sobre el terreno durante todo el ciclo del conflicto.

Lo primero es ser consciente de los propios prejuicios, los estereotipos que hemos conformado y aprendido a lo largo de nuestra vida, incluyendo estereotipos y prejuicios relacionados con el género (Caso práctico 💻). Posiblemente no somos conscientes de que habitualmente hay un cierto androcentrismo que persiste en buena parte de la acción diaria. Hay sesgos voluntarios y otros involuntarios como hemos visto y hasta ahora, la mayor parte de los trabajos realizados (en cualquier disciplina) parten de una identificación de lo masculino como lo humano en general, eso es el androcentrismo. Recordemos que hasta el concepto original de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se tituló como "los derechos del Hombre". Esta generalización también se observa en las cuestiones que atañen a las personas LGBTI. Durante nuestros años de estudio sobre violencias ejercidas contra personas por su SOGIESC, real o percibida, también hemos observado una jerarquización que ha afecta al enfoque, que en este caso suele ser un enfoque gaicéntrico, es decir, una identificación de los riesgos y vulnerabilidades sesgadas hacia los hombres homosexuales y mujeres *trans* (identidad de género hombre→identidad de género mujer), generándose vacios de interpretación y acción hacia mujeres lesbianas y bisexuales, hombres *trans* (identidad de género mujer→identidad de género hombre) y, sobre todo, manteniendo en la invisibilidad la idiosincrasia de las personas intersexuales.

Hacer ese enfoque de género significa hacer un estudio y análisis diferenciado para tratar de abordar de forma lo más adecuada y efectiva posible todas las necesidades, tratando de minimizar (o eliminar) nuestros propios sesgos cognitivos para que no influyan en los resultados del trabajo. Ahora bien, tampoco podemos caer la trampa del dicotomismo sexual-género, es decir, en extremar las diferencias hasta la exageración. Hay que intentar en lo personal y en el equipo, que haya la mayor imparcialidad y objetividad.

Estas metodologías se utilizarán de forma dinámica, es decir, permitiendo introducir ajustes para adecuarse lo mas posible a las experiencias y observaciones hechas durante la implementación de programas, actividades, etc. Estos trabajos deberían hacerse siempre de forma multidisciplinar, con personas que reúnan una serie de características

personales (no solo la capacidad de análisis, también la sensibilidad necesaria para abordar estos temas, la capacidad de trabajo en equipo, la escucha activa, etc.) y con capacitaciones que se renueven en continuo. No es suficiente hacer recibido un curso formativo sobre enfoque de género interdisciplinar y ya, es suficiente para el resto de la vida profesional. No, esa formación y capacitación debe ser en continuo por los cambios que acontecen, de forma que los análisis y asistencias posteriores puedan nutrirse de nuevos elementos, como son las buenas prácticas probadas, los cambios detectados en las amenazas emergentes, o formas de tratamiento a supervivientes, por poner unos ejemplos.

Primeras consideraciones

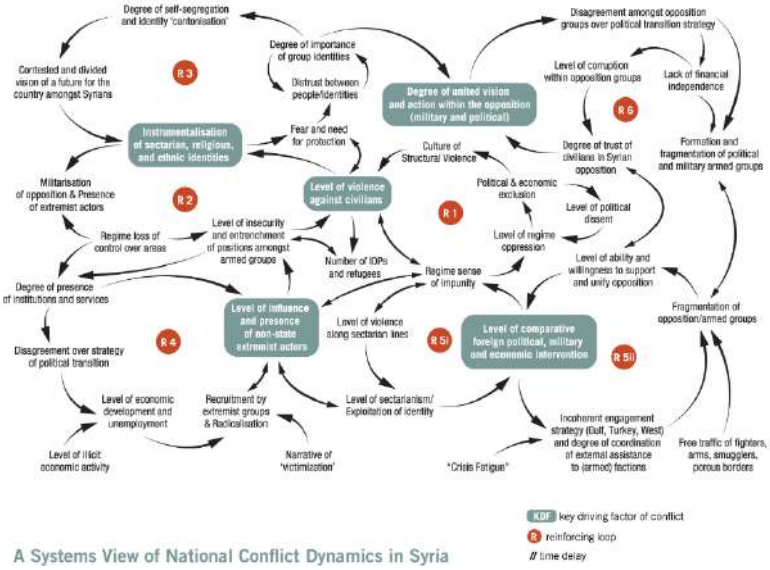
Hay cuestiones que requieren un **trabajo previo** de recopilación informativa: cultura y roles de género locales, necesidades prácticas de género, relaciones de poder, normativa que afectan a los géneros (reglas formales e informales de aplicación), comportamientos esperados, roles y "trabajos" que se desarrollan, etc. Es toda una parte previa de conocimiento, descripción, de la situación en el momento del trabajo, pero también que trata de intentar anticipar posibles situaciones que se pueden desencadenar. Conocer las estructuras sociales, económicas y políticas, culturales-religiosas son fundamentales. Se trata de **contextualizar** y apreciar las distintas influencias de esos contextos en las desigualdades y las violencias. También hay que hacerse un planteamiento sobre: ¿cuál es el propósito del análisis o evaluación a realizar?, ¿qué criterios y principios "debemos" incorporar en la forma de trabajo?, ¿estamos frente a una acción/programa dirigido a uno o más grupos (planteamiento de interseccionalidades) ?, ¿parte la propuesta ya con diferenciaciones de género? Si se está trabajando en el marco de un "mandato", por ejemplo, de la ONU o de la UE, hay una serie de premisas que deben estar presentes, empezando por los principios de actuación que ya vienen dados y de cuyo marco no se puede salir (salvo para dar recomendaciones o comentarios anexos).

Tampoco nos podemos olvida antes de afrontar una tarea de estas características del hecho de que, rara vez, hay relaciones causa-efecto directas. La mayor parte de los elementos a tratar tendrán correlaciones no estrictamente lineales (Figura 6.7). Igual que se utiliza frecuentemente la "estrategia de los 5 porqués" para ir "hacia atrás" en el examen de un problema, podemos plantear una estrategia similar "hacia adelante" basada en el para qué y/o cómo impacta sobre otros elementos o factores.

La Unión Europea está trabajando sobre su propia metodología de aplicación de la perspectiva de género conforme a los objetivos que se ha marcado en su propia Agenda UE sobre MPS. Hasta que se presente ese método de trabajo, apuntamos las distintas herramientas que hay a disposición y esbozamos brevemente una herramienta en uso, sin que ello signifique otra cosa que ser un mero ejemplo. Son múltiples los países que

desarrollan sus propias metodologías de trabajo, todas ellas igualmente didácticas y útiles.

Figura 6.7.- Ejemplo de cómo las interrelaciones entre los elementos a revisar en un contexto de conflicto no son lineales.



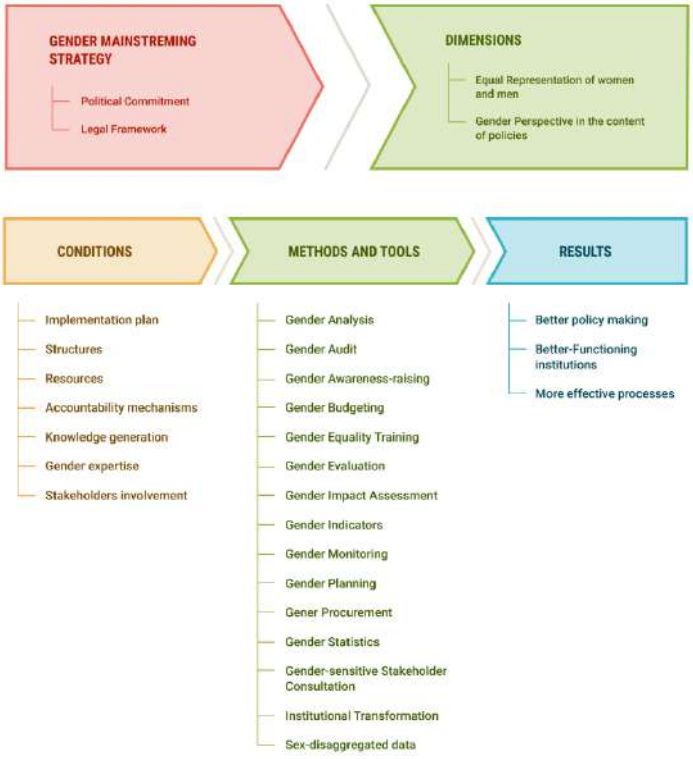
Fuente: ARK GroupSyria Team, 2019.

Métodos y herramientas similares, pero no idénticos

En la Unión Europea se viene incorporando la dimensión o perspectiva de género en ciertos ámbitos, como la educación o el empleo, desde finales del siglo pasado. Progresivamente, se ha tratado de introducir en nuevos contextos, tras observarse cómo en asuntos y sectores aparentemente "neutrales", las políticas pueden tener distintos impactos en las mujeres y en los hombres y pueden perpetuar la desigualdad o la discriminación de forma involuntaria. Las herramientas e instrumentos genéricos han seguido empleándose, al tiempo que se adaptaban o se complementaban con metodologías y herramientas más específicas, mediante la integración de "la perspectiva de género". En 1996, la Comisión Europea definió, la **integración de la perspectiva de género** como una política en la que «no se limitan los esfuerzos de promoción de la igualdad a la ejecución de medidas específicas en favor de las mujeres, sino en la que se movilizan explícitamente - con vistas a la igualdad - todas las acciones y políticas generales» [COM(1998)122 final]. Así pues, hasta que no haya una situación de igualdad efectiva, la integración de la perspectiva de género no será "neutra" puesto que trata de eliminar los elementos que, de una forma u otra, mantienen los desequilibrio o

desigualdades. La *perspectiva de género* no incumbe "solo" a uno de los géneros, sino que consiste en garantizar que las experiencias y las preocupaciones de todos (hombres, mujeres y otros géneros reconocidos en sociedades no binarias) se tengan en cuenta en la elaboración, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de los programas políticos, legislativos y presupuestarios, abordando tanto los derechos individuales como las desigualdades estructurales. Esta *perspectiva de género* también implica estudiar las instituciones/organizaciones y su funcionamiento, incluyendo la representación de los géneros en los ámbitos políticos y en las estructuras de toma de decisiones de esas entidades.

Figura 6.8.- Metodologías e instrumentos frecuentemente empleados en materia de género.



Fuente: EIGE, 2020.

Desde entonces, se han desarrollado distintos métodos e instrumentos para facilitar la puesta en práctica los principios de la integración de la perspectiva de género. Entre ellos, el análisis de género, la evaluación de impacto o la auditoría de género, entre

otros (Figura 6.8). El principal problema a la hora de emplear estas metodologías y herramientas suele encontrarse en los datos. No siempre están disponibles los datos desglosados por género, aunque cada vez sea más frecuente la desagregación y el uso de indicadores de género. A continuación, definimos brevemente algunas de las distintas herramientas metodológicas que pueden emplearse según la finalidad buscada.

Análisis de género

El análisis de género proporciona los datos y la información necesarios para integrar una perspectiva de género tanto en las políticas, como en programas y en proyectos. Como punto de partida para la incorporación de la perspectiva de género, el análisis de género identifica las diferencias y desigualdades entre las mujeres y los hombres (o dentro de cada grupo de género), en lo que respecta a su posición relativa en la sociedad, a la distribución de los recursos, las oportunidades, las limitaciones y el poder en un contexto determinado. El análisis de género permite conocer los grados de desigualdad en las cuestiones analizadas y hacer recomendaciones o propuestas de intervención que aborden las desigualdades entre los géneros observadas y que traten de satisfacer las diferentes necesidades de los géneros.

Siempre aplicado a un contexto específico, el análisis de género ayuda a comprender las diferentes pautas de participación, implicación, comportamientos y actividades que tienen las mujeres y los hombres en las estructuras económicas, sociales y jurídicas, así como las consecuencias de esas diferencias. Es un paso preparatorio para la etapa de planificación y sirve para informar las políticas, los programas y los proyectos de desarrollo que responden a las diferentes necesidades por género.

Básicamente, se aborda en 3 fases: recogida de información disponible (con identificación de lagunas o carencias, lo que se apuntará como "limitaciones del análisis"); identificación de las diferencias de género y causas subyacentes; realización del informe. Si bien, podemos encontrar varios marcos metodológicos que representan herramientas que, paso a paso, llevan a cabo el análisis de género. Cada uno de estos marcos presenta sus matices, pero todos ellos ayudan a plantear preguntas, analizar información y a desarrollar propuestas de estrategias para aumentar la representación y la participación de las mujeres y los hombres en las políticas, proyectos y programas. Entre ellos encontramos el marco analítico de Harvard, el marco conceptual de Moser y también el de Levy, o el método de las 4R.

El "Marco Analítico de Harvard" (también llamado Marco de Roles de Género), fue uno de los primeros desarrollados para identificar y comprender las diferencias

entre hombres y mujeres en su participación en la economía. Se utiliza para recopilar información de la comunidad y de los hogares, pero puede extrapolarse a otros contextos más amplios. Describe quién realiza cada actividad (qué género), quién tiene acceso y control de los recursos y la influencia en los roles de género. Para ello, el marco se compone de cuatro componentes interrelacionados: a) el perfil de "actividad" (que responde a la pregunta de ¿quién hace qué? para todas las tareas productivas y reproductivas pertinentes); b) y c) los perfiles de "acceso" y "control"(que identifican los recursos utilizados en las tareas identificadas anteriormente y que responden a las preguntas de ¿quién tiene acceso a esos recursos?, ¿quién tiene el control sobre el uso de los recursos? y ¿quién tiene acceso y controla los beneficios de esos recursos?); d) los "factores de influencia", que son los elementos que causan las diferencias en las funciones de los géneros identificados en los tres perfiles (actividad, acceso y control).

El "marco conceptual de Moser para el análisis y la planificación de género" se basa en los conceptos de los roles de género y las necesidades de cada género (aunque sus trabajos estaban aplicados a las necesidades de las mujeres). Distingue entre dos tipos de necesidades de género: a) las "necesidades básicas de género", que se relacionan con la vida cotidiana de la mujer, pero mantienen las relaciones de género existentes; y b) las "necesidades estratégicas de género", que potencialmente transforman la subordinación de género existente. El marco de Moser incluye la identificación de los roles de género (en la producción, la reproducción y la gestión comunitaria); la evaluación de las necesidades de género; la desagregación del control de los recursos y la toma de decisiones en el hogar; la planificación para equilibrar el triple rol; la distinción entre los diferentes objetivos en las intervenciones de política; y la participación de las mujeres y las organizaciones conscientes del género en la planificación. A través de este marco, Moser identifica diferentes enfoques para la planificación de las intervenciones, teniendo en cuenta el grado en que tienen como objetivo simplemente satisfacer las necesidades prácticas de género o desafiar las desigualdades de género mediante la satisfacción de las necesidades estratégicas de género. En esta línea encontramos el marco conceptual de Levy, conocido como "la red de institucionalización", pero que va más allá del marco de Moser al abordar la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones para la planificación del desarrollo.

En el ámbito de la acción humanitaria, el análisis de género se hace con un enfoque de capacidades y vulnerabilidades. Este enfoque se desarrolló para abordar cuestiones humanitarias y de preparación para los desastres, abordando principalmente cuestiones de cambio organizativo. La idea central de este enfoque es que las personas tienen capacidades y vulnerabilidades diferenciadas que determinarán el efecto que una crisis humanitaria tendrá sobre ellas y cómo responderán a ella. En este marco deben investigarse y analizarse tres dimensiones principales utilizando una perspectiva de

género: a) las capacidades y vulnerabilidades físicas/materiales; b) las capacidades y vulnerabilidades sociales/organizativas; y c) las capacidades y vulnerabilidades motivacionales/actitudinales.

El "Método de las 4R", que proporciona una imagen de los patrones de género que existen en las organizaciones, su impacto y un plan para remediar las deficiencias. El método 4R que se emplea en las administraciones suecas y que se articula en cuatro pasos de los que toma el nombre: 1) Representación, estudio de la representación de género en una organización que está llevando a cabo una intervención para proporcionar una imagen de la distribución de género en todos los niveles del proceso de toma de decisiones; 2) Recursos, examinando la asignación de recursos (dinero, tiempo, información, entre otros) entre mujeres y hombres; 3) Realidades, donde analiza las condiciones para comprender las razones o causas de la distribución por género de la representación y la asignación de recursos; 4) Realización, donde se formulan nuevos objetivos y medidas para lograr la igualdad de género efectiva.

Figura 6.9.-Esquema del NAPRI: partes y preguntas básicas.

NEEDS	Does the policy/practice/project meet the identified needs of women and men?
ACCESS	Do women and men (as employees and among the population) have access to the rights, benefits and/or resources afforded by the policy/practice/project?
PARTICIPATION	Have women and men been involved in developing, implementing, and evaluating the policy/practice/project?
RESOURCES	Is the distribution of resources (monetary resources, equipment…) equitable and consistent with the identified needs of women and men?
IMPACT	What is the impact of the policy/practice/project on women and men (as employees and among the population)?

Fuente: DCAF, 2016.

Finalmente, otra herramienta de análisis de género es el NAPRI (*Needs-Access-Participation-Resources-Impact*), que utilizan en el Centro para el Sector de la Seguridad y la Gobernanza de Ginebra (DCAF), como parte del conjunto de herramientas empleado para promover la igualdad de género en instituciones de seguridad y justicia. Es una de las varias herramientas que se emplean en el entorno formativo OSCE, OTAN, UE y que han sido desarrolladas en colaboración con ONU-Mujeres. De carácter muy práctico, analiza la situación de 5 cuestiones básicas en materia de género:

las necesidades, la accesibilidad (a derechos, recursos y beneficios), la participación (el grado de participación de cada género en el tema abordado), la distribución de los recursos y el impacto de aquello que se va a ejecutar o que ya está sucediendo desagregado por género. Para cada uno de estos apartados se plantea una sencilla pregunta que ha de responderse haciendo distinción entre hombres/mujeres y también según franja de edad (al menos, adultos-menores, Figura 6.9).

Auditoria de género

Una auditoría de género es una herramienta para evaluar y comprobar la institucionalización de la igualdad de género en las organizaciones, incluso en sus políticas, programas, proyectos y/o prestación de servicios, estructuras, procedimientos y presupuestos. Las auditorías de género permiten a las organizaciones ser conscientes de su propia realidad en materia de género, mediante datos y hechos objetivos (evidencias de auditoría) y así poder hacer propuestas para cambiar los aspectos de la cultura organizativa que discriminan por motivos de género o basados en género.

Como método para la incorporación de la perspectiva de género, las auditorías de género ayudan a identificar y comprender los "patrones de género" que hay dentro de su composición, estructuras, procesos, cultura organizativa y gestión de los recursos humanos, o los sesgos presentes en el diseño y la prestación de sus políticas y servicios. También ayudan a evaluar el impacto del desempeño organizacional y su gestión en la igualdad de género dentro de la organización. Las auditorías de género establecen una línea de base con la que se puede medir el progreso a lo largo del tiempo, identificando las brechas y los desafíos críticos de género. Como sucede en las técnicas de auditoría de otros temas, al final del proceso de auditoría de género se incorporarán recomendaciones sobre cómo pueden abordarse las mejoras en materia de igualdad y gestión de la diversidad mediante mejoras e innovaciones a lo que ya se hace.

Una auditoría de género suele incluir dos dimensiones: la interna y la externa. La dimensión interna se refiere al grado en que una organización fomenta la igualdad de género internamente dentro de su estructura organizativa, de gestión y trabajo; y si éstas contribuyen a la igualdad de género dentro de la organización. Una auditoría interna de género supervisa y evalúa el progreso relativo realizado en la incorporación de la perspectiva de género. La auditoría interna busca contribuir a la creación "cultura de género" mediante iniciativas de igualdad de género cuya efectividad se audita periódicamente. En el ámbito de la planificación, una auditoría de género analiza si hay objetivos específicos de género o si el género está incorporado en los objetivos generales de la política de la organización, a fin de garantizar que contribuyen a cerrar las brechas de género, asegurar que las mujeres y los hombres se beneficien por igual o de acuerdo con sus necesidades de género y que no se perpetúen las desigualdades.

La dimensión externa tiene como objetivo evaluar en qué medida una organización incorpora el género en sus políticas, programas, proyectos y servicios en términos de contenido, entrega y evaluación.

No existe un enfoque estándar para llevar a cabo una auditoría de género. Las organizaciones internacionales utilizan dos enfoques principales: la auditoría de género participativa y el marco de integración de género. En España, la Asociación Española de Normalización (AENOR) ha desarrollado dos modelos para la gestión proactiva de la igualdad de género en las organizaciones (modelo de Igualdad de Género y de Gestión de la Igualdad Retributiva). Estos modelos resultan fácilmente auditables, mediante herramientas de auditoría estandarizadas, pero no cuenta con un modelo de auditoría de género, por el momento.

Evaluación de género

Una evaluación con perspectiva de género es una valoración sistemática y objetiva del diseño y la planificación (objetivos, resultados perseguidos, actividades planificadas), la ejecución y los resultados de una actividad, un proyecto, un programa o una política en curso o finalizados desde una perspectiva de género. Puede tener lugar ya sea una vez terminado el proyecto, cuando se hace hincapié en las repercusiones en materia de género y en la contribución del programa a la promoción de la igualdad, o durante toda la ejecución del proyecto, con el fin de procurar tener un proceso de mejora continua. También puede tener lugar *ex ante* a fin de evaluar la forma en que una política puede afectar a la igualdad entre los géneros en una esfera concreta de acción. En un ejercicio de evaluación se deben tener en cuenta los indicadores ya establecidos.

Los evaluadores deben tener conocimientos especializados en materia de género y los criterios, preguntas, métodos e informes de evaluación deben integrar las consideraciones sobre la igualdad entre los géneros. El informe de evaluación debe basarse en datos cualitativos y cuantitativos desglosados por género, para poder medir los resultados y las tendencias. Lo ideal sería que las cuestiones relativas a la igualdad de género se incorporaran en todas las secciones del informe de evaluación, en lugar de mencionarlas sólo en una sección separada sobre el género.

Los criterios de evaluación más utilizados son: la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad. Las preguntas más frecuentes, que no únicas, a las que se debería dar respuesta suelen ser del siguiente tenor:

Criterio de pertinencia, ¿ha contribuido eficazmente el proyecto/programa a la creación de condiciones favorables para la igualdad entre los géneros?, ¿respondió a las necesidades prácticas y estratégicas de la mujer en materia de género?, ¿contribuyó

a los compromisos contraídos en materia de igualdad de género?, ¿se hicieron ajustes para responder a los factores externos del proyecto/programa (por ejemplo, una crisis económica, un desastre humanitario, etc.)?

Criterio de eficacia, ¿han resultado eficaces los resultados del proyecto/programa para lograr la igualdad entre los géneros?, ¿han contribuido las medidas/acciones al logro de los resultados y efectos previstos?, ¿se han beneficiado terceras partes (organizaciones, instituciones, grupos destinatarios indirectos) de las intervenciones para poder incorporar la perspectiva de género en sus intervenciones?

Criterio de eficiencia, ¿ha sido eficiente la aplicación con respecto a la igualdad entre los géneros o la atención de sus necesidades específicas?, ¿se están utilizando eficazmente los medios y recursos para lograr resultados en términos de mayores beneficios tanto para las mujeres como para los hombres?, ¿se han logrado los resultados a un costo razonable?

Criterio de sostenibilidad, ¿es probable que los logros alcanzados se mantengan una vez finalizada la financiación?, ¿en qué medida se han atendido las necesidades estratégicas de las mujeres y los hombres en materia de género a través del proyecto/acción, y se ha conseguido así una mejora sostenible de los derechos de la mujer y la igualdad de género? ¿En qué medida se ha creado e institucionalizado la capacidad para la incorporación de las cuestiones de género a través del proyecto?

Criterio de impacto, ¿cuál ha sido el impacto de los resultados del proyecto en las políticas, los procesos y programas más amplios en la zona?, ¿con este impacto se ha mejorado en los derechos de la mujer (igualdad, no violencia, asistencia sanitaria, etc.)? Una evaluación ex post específica de género también puede utilizarse para proyectos/programas sin una perspectiva de igualdad de género y evaluará si éstos han producido algún impacto (positivo o negativo) no deseado o inesperado en las relaciones entre los géneros.

Evaluación del impacto en materia de género

La evaluación del impacto en el género es una evaluación, análisis o valoración ex-ante de una ley, política o programa que permite estimar de manera preventiva la probabilidad de que una determinada decisión tenga consecuencias positivas, negativas o neutras para el estado de igualdad entre mujeres y hombres. La pregunta en torno a la cual suele girar la evaluación de impacto en materia de género es: ¿reduce, mantiene o aumenta una ley, política o programa las desigualdades de género entre los géneros?

La Comisión Europea define la evaluación del impacto de género como:

> «La evaluación de los efectos en función del género es el proceso de comparación y evaluación, con arreglo a criterios pertinentes en materia de género, de la situación y la tendencia actuales con la evolución prevista como resultado de la introducción de la política propuesta».

Unas evaluaciones que empezaron a hacerse en el ámbito de la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo para mejorar eficacia de sus actuaciones y que, demostrada su utilidad, se ha ido incorporado a otras áreas de trabajo.

La evaluación de impacto es una estimación de los diferentes efectos (positivos, negativos o neutrales) de cualquier política o actividad implementada para temas específicos en términos de igualdad de género. Puede hacerse de una política, o bien del plan o programas que sirven para implementarla. En este tipo de evaluación se hace un doble enfoque: la posición actual que ocupan los géneros en relación con la política/programa que se examina; y los efectos previstos o previsibles en los géneros una vez que se haya aplicado la política o implementado el programa. El objetivo final de una evaluación de impacto en materia de género es mejorar el diseño y la planificación de una política en cuestión (y sus acciones), a fin de prevenir un impacto negativo en la igualdad de género y fortalecer la igualdad de género mediante una legislación y políticas mejor diseñadas y transformadoras. Además de para evidenciar y evitar los efectos negativos, una evaluación del impacto también puede utilizarse de manera más transformadora como instrumento para definir los objetivos de la igualdad de género y formular la política a fin de promover proactivamente la igualdad de género.

Las principales etapas para realizar una evaluación del impacto en función del género son: 1) definir el propósito de la política/programa, para definir de forma lo más precisa posible el propósito de la política o intervención prevista; 2) comprobar la pertinencia de la diferenciación por género, lo que implica analizar si es o no susceptible de tener un impacto en la igualdad de género (o vulnerabilidad); 3) hacer el análisis, comprendiendo el estado de partida (situación actual) de los grupos afectados por la intervención pública y cómo se prevé que evolucionaría esta situación sin la intervención pública; y, por otra parte, cómo se espera que la intervención prevista cambie la situación existente; 4) ponderación del impacto de género, estableciendo cómo la medida evaluada (política/programa) contribuirá a la igualdad de género, así como evaluando el impacto previsto en las relaciones entre los géneros; 5) presentación de resultados y hallazgos, destacando los impactos (positivos o negativos) de la iniciativa y las recomendaciones sobre cómo eliminar los impactos negativos y cómo mejorar los positivos.

Lecturas recomendadas

- Swedish Gov. (2007). *Gender Mainstreaming Manual.*
- GBA+
- EIGE (2019). *Gender Mainstreaming: gender analysis.*
- EIGE (2019). *Gender Mainstreaming: gender audit.*
- EIGE (2019). *Gender Mainstreaming: gender impact assessment.*
- UNDP (2020). *Takling Social Norms. A game changer for gender inequalities.*

Videos para el debate

https://www.youtube.com/watch?v=AeksYuwndVM – What happens when we stop stereotyping, 2017 (inglés con subtítulos en inglés).
https://www.youtube.com/watch?v=GP-cqFLS8Q4 – How to Outsmart your own unconscious bias, Valerie Alexander, 2018 (inglés).
https://www.youtube.com/watch?v=D9Ihs241zeg – Chimamanda Adichie. El peligro de una única historia, 2009 (inglés subtitulado en español).
https://www.youtube.com/watch?v=TG0wqcct2B4 – Wendy Ramos. Un mundo sin etiquetas, 2018 (español).
https://www.youtube.com/watch?v=cK7QEJGwvJM&t=238s – Don't Ask Don't Tell, 2011 (inglés)

Ejercicio | ¿Con perspectiva de género?

CASO A: "Lucía"
Esteban, nacido en Madrid (España) el 16 de agosto de 1962, tiene una Ficha de seguimiento en el Hospital General, por haber ingresado en urgencias el 3 de octubre de 2001 con un cuadro de: dolor torácico, dificultad respiratoria, sudoración y dolor en el brazo izquierdo. Fue diagnosticado de infarto de miocardio y tras tres días de ingreso se le dio el alta, con un tratamiento farmacológico que habría de seguir de por vida.

Cuando estaba en urgencias esperando noticias de su marido Esteban, Lucía comentó al médico que no se encontraba bien. Preguntada sobre qué notaba, dijo sentir una fuerte presión en el pecho y nauseas, había vomitado, estaba alterada, le dolía la espalda y tenía mucha tensión mandibular. Se le dio un tranquilizante y se le dijo que fuera a casa a descansar, asegurando que su marido estaba fuera de peligro, aunque debía quedarse ingresado 48 horas por precaución. Si se producía algún cambio llamarían por teléfono.

En 2014, Lucía fue llevada al Hospital por un posible infarto de miocardio. Realizadas las pruebas, la doctora que la atendía le preguntó por qué no había mencionado al ingresar que ella ya había sufrido un infarto de miocardio y por qué no había mencionado entre los medicamentos que tomaba ninguno para su dolencia cardiaca. Lucía dijo que solo tomaba medicación relativa a su estado de pre menopausia, pero que no tenía problemas de corazón. La doctora le dijo que, a la luz de las pruebas, ese era su segundo infarto. ¿Pudo el sexo o el género de Lucía haber tenido algo que ver en el hecho de haber sufrido un segundo infarto? (Razone la respuesta)

A. Sí, por su sexo.
B. Sí, por su género.
C. Sí, por su sexo y género.
D. No, no hay relación.

CASO B: "el accidente"
Se ha producido un aparatoso accidente y los bomberos han sido los primeros en llegar al lugar del suceso. Entre los amasijos de hierro hay varias personas atrapadas, entre ellas un niño inconsciente, con un cristal clavado en el pecho.

Hay que proceder a excarcelar al niño y, de repente se escucha una exclamación: ¡Dios mío, es mi hijo!

Avisados en el Hospital General, el equipo de enfermería de urgencias espera la llegada de la ambulancia. Al bajar la camilla alguien exclama: ¡Dios mío, es mi hijo!

¿Qué cree que ha podido pasar?

CAPÍTULO 7: SEGURIDAD HUMANA Y MISIONES DE PAZ. EL PAPEL DE LAS FAS Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

SUMARIO: 1. LA DEFENSA Y SEGURIDAD HUMANA. 1.1. El concepto de "seguridad humana". 1.2. El enfoque basado en derechos y en necesidades. 2. OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ, MISIONES ESPECIALES Y HUMANITARIAS. 2.1. Operaciones de paz y misiones especiales de Naciones Unidas. 2.2. Una nueva arquitectura de la paz y la seguridad. 2.3. Operaciones humanitarias translineales y en situaciones de desastre. 3. EL PAPEL DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DE LAS ONG EN LAS MISIONES ESPECIALES. 3.1. Unas misiones cierran, otras continúan: la labor del "personal de paz". 3.2. Las ONG que están "en el terreno".

La paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Desde que terminara la II Guerra Mundial los conflictos no han cesado, como tampoco los intentos de conseguir un mundo seguro y en paz. En esos intentos de intentar garantizar la paz los Estados, y ciertos sectores sociales, enfocan sus esfuerzos en la "defensa", en la hipótesis de que, a mayor capacidad defensiva, mayor seguridad. Otros sectores sociales señalan de la necesidad de abordar la seguridad desde una perspectiva ligada al desarrollo. A finales de los años 90 se produjo un cambio de paradigma no exento de riesgos cuando los actores internacionales emplean "distintas reglas de juego", como nos muestra la actual situación de conflicto Ucrania.

1. LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD HUMANA

La paz debe entenderse en sentido amplio como objetivo y proceso para construir una visión común de una sociedad, asegurando que se tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores de la población, lo cual abarca actividades para impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos, así como abordar sus causas profundas, ayudar a las partes en conflicto a poner fin a las hostilidades, procurar la reconciliación nacional y avanzar hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo [A/75/L.53]. Esta concepción de la paz es más reciente de lo que a priori pudiera parecer.

1.1 EL CONCEPTO DE "SEGURIDAD HUMANA"

El concepto de seguridad ha evolucionado a lo largo del tiempo, en la misma medida en la que se producían transformaciones en la percepción de las amenazas y de los riesgos para la convivencia pacífica. Existe una tendencia a confundir la "seguridad nacional" con lo que se ha consensuado que es la "seguridad humana". La seguridad nacional comprende la acción del Estado para proteger los derechos y las libertades y el bienestar de sus ciudadanos, así como las encaminadas a la defensa de su territorio (ya sea por sus medios o de forma conjunta con socios y aliados). La seguridad nacional es un elemento indispensable para la paz y la estabilidad en un país, pero hay una interrelación entre antiguas y nuevas amenazas a la seguridad que hacen que el alcance de este concepto haya ido evolucionando sin dejar de atender a sus necesidades originarias. El concepto de seguridad (seguridad nacional) centrado en la seguridad del territorio frente agresiones externas más relacionado con el Estado-nación, fue dando paso a una noción de seguridad centrada en las personas.

Tras cerrarse el periodo de la Guerra Fría, surgió el debate en el contexto internacional sobre si la seguridad debiera simbolizar también la protección de la población frente a otras amenazas, más allá de las agresiones de terceros Estados. Las políticas de defensa nacionales eminentemente militares siguen su evolución, en tanto que las políticas de seguridad se van integrando en el contexto internacional con una concepción más amplia, conforme a las dinámicas observadas en el contexto global. No se separan, sino que evolucionan de forma complementaria.

El origen del concepto "seguridad humana" lo encontramos en el *Informe anual de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* de 1994. Se estaba evidenciando un cambio en el paradigma del desarrollo humano sostenible y ese cambio también se plasmó en un nuevo concepto:

> «Para muchos, la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente […]la seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas» [pág. 25].

Como su nombre indica, la seguridad humana para a estar «centrada en el ser humano», en «que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre [de desarrollo humano], y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecen totalmente mañana». Con ello se quiere poner de manifiesto que cuando el desarrollo humano está limitado por las circunstancias que fueran, o es un desarrollo fallido, las consecuencias pueden ser la erosión de la base de los modos de vida (como el acceso al agua y a los alimentos) provocándose situaciones de tensión y conflicto, que pueden acabar en un conflicto armado.

A partir de este informe del PNUD, se vino a compartir internacionalmente que el concepto de seguridad humana es un concepto integrador y no un concepto defensivo, como lo es la seguridad-defensa territorial de un país. Y se pide en distintos foros dejar de poner el acento de forma exclusiva en la seguridad del territorio, la soberanía y la autonomía para poner también el acento en la seguridad de la población; del mismo modo que se pide que se pase de una seguridad centrada en el uso de las armas, a una seguridad obtenida mediante un desarrollo humano sostenible.

La seguridad humana cuenta con **cuatro características básicas**: su universalidad, la interdependencia de sus componentes, el hecho de estar centrada en las personas y en tratar de garantizarla mediante la prevención. Con este enfoque, la seguridad humana es poliédrica y atiende a **siete ámbitos interrelacionados**: la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad en materia de salud, la seguridad ambiental, la seguridad personal, la seguridad de la comunidad y la seguridad política (el respeto de los derechos humanos fundamentales). Este abordaje supuso un hito en la forma en la que los Estados y la comunidad internacional venían a entender y medir tanto el desarrollo como su implicación para la seguridad.

Años más tarde, se crearía una Comisión Independiente de la Seguridad Humana en el año 2000, cuando se realizó la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. Esta Comisión se estableció con tres objetivos: promover el entendimiento público sobre seguridad humana, desarrollar este concepto y proponer programas de acción. Esta Comisión dio su propia definición de lo que habría de interpretarse como seguridad humana. Una definición demasiado abierta o laxa:

> «[…] la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del

> ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes(generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticas, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad».

De forma resumida y parafraseando a Kofi Annan, la seguridad humana se podría definir como la condición de tener libertad para vivir sin temor, vivir sin miseria y con dignidad [A/59/2005]. ¿Cómo interpretar esto? Los múltiples debates en torno a esta cuestión hicieron necesario ir concretando el contenido y alcance de ese concepto tan indeterminado. Como se dice en el Informe sobre Seguridad Humana de 2010:

> «La seguridad humana se basa en un entendimiento fundamental de que los gobiernos mantienen la función primordial de asegurar la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de sus ciudadanos. Es un instrumento inestimable para ayudar a los gobiernos a determinar amenazas graves y generalizadas al bienestar de su población y la estabilidad de su soberanía. Promueve programas y políticas para hacer frente a las nuevas amenazas y responden a ellas en forma contextualmente pertinente y priorizada. Esto ayuda a los gobiernos y a la comunidad internacional a utilizar mejor sus recursos y elaborar estrategias que fortalezcan el marco de protección y empoderamiento necesario para la seguridad humana y la promoción de la paz y la estabilidad en todos los niveles: local, nacional, regional e internacional». [A/64/701]

La concepción más actual de lo que debe entenderse como seguridad humana la encontramos en la resolución 66/290 de la Asamblea General, de 25 de octubre de 2012, en la que se recoge como conclusión de un debate oficial sobre el tema que:

> «3. […] el entendimiento común con respecto al concepto de seguridad humana engloba lo siguiente:
>
> a) El derecho de las personas a **vivir en libertad y con dignidad**, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano;
>
> b) La seguridad humana exige respuestas **centradas en las personas**, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades;

c) La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales;

d) El concepto de seguridad humana es distinto de la responsabilidad de proteger y su aplicación;

e) La seguridad humana no entraña la amenaza o el uso de la fuerza ni medidas coercitivas**. La seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado**;

f) La seguridad humana se basa en la implicación nacional. Puesto que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la seguridad humana varían considerablemente entre los países y dentro de ellos, así como en diferentes momentos, la seguridad humana refuerza las soluciones nacionales compatibles con la realidad local;

g) Siguen recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad primordiales de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. La función de la comunidad internacional consiste en complementar la labor de los gobiernos y proporcionarles el apoyo necesario, cuando lo soliciten, a fin de fortalecer su capacidad para responder a las amenazas actuales e incipientes. La seguridad humana exige una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil;

h) La seguridad humana se debe hacer efectiva respetando plenamente los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, incluidos el pleno respeto de la soberanía de los Estados, la integridad territorial y la no injerencia en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. La seguridad humana no entraña nuevas obligaciones jurídicas para los Estados».

Como se observa, se trata de una concepción que sigue siendo tan amplia que genera problemas de carácter práctico a la hora de aplicarse. Se corre tanto el riesgo de militarización de la acción o la injerencia (mantenimiento de paz, cooperación al desarrollo y asistencia humanitaria); como de su no puesta en práctica.

1.2 EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS Y NECESIDADES

«La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales» [resolución 66/290]. Estamos frente a la necesidad de hacer un enfoque multidimensional para garantizar los derechos de las personas y también en un enfoque basado en las especiales necesidades, al mismo tiempo.

Cuando nos referimos a un "enfoque basado en derechos", hacemos alusión al marco conceptual y metodológico para el proceso de desarrollo humano y con él, para el de seguridad humana. Se trata con este enfoque de superar el enfoque "asistencial"

o de "ayuda" cortoplacista y dependiente, para abordar un enfoque que analiza las necesidades de las personas como titulares de derechos que son. Desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos; y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo y suponen una amenaza a la seguridad humana y la paz. La incorporación de este enfoque en la seguridad y la cooperación internacional al desarrollo humano supone un cambio de orientación tanto de las acciones, como del propio análisis de los problemas y las amenazas. Este enfoque siempre prioriza a los grupos más vulnerables, entendiendo por tales aquella población que, por distintas circunstancias de carácter étnico, social político, económico, etc., se encuentran en una situación de mayor riesgo e indefensión (imposibilidad) de ejercer sus derechos y libertades. Esta vulnerabilidad (la vulneración de derechos y libertades) puede deberse a causas fácilmente percibibles, causas subyacentes y/o causas estructurales y son las que deben abordase desde el enfoque en derechos. Las necesidades a cubrir van, desde las más básicas –necesidades de tipo fisiológico para supervivencia (como alimentación y agua)–, hasta las de autorrealización, pasando por garantizar las necesidades de seguridad, empezando por el derecho a vivir una vida libre de la lacra de la violencia.

A diferencia del concepto de seguridad humana, sí hay una definición comúnmente aceptada de lo que es este enfoque, a la que ya hemos hecho referencia. Se adoptó en 2003, en la "Declaración para un entendimiento común", según la cual es:

> «Un marco conceptual para el proceso del Desarrollo Humano, que desde el punto de vista normativo, se basa en normas internacionales de los Derechos Humanos y desde el punto de vista operacional se orienta hacia la promoción y protección de los derechos humanos».

Este concepto, que surgió para todos los programas de cooperación, política o asistencia técnica para el desarrollo, es el que igualmente puede emplearse en otros contextos operativos.

En este punto, conviene que recordemos que entre los principios relativos a los derechos humanos figuran la universalidad y la inalienabilidad; la indivisibilidad; la interdependencia y la interrelación; la no discriminación y la igualdad; la participación y la inclusión; la obligación de rendir cuentas y la vigencia de la ley. De forma breve:

- Los derechos humanos son **universales e inalienables**, y les corresponden a todas las personas del mundo. Nadie puede renunciar a ellos por su propia

voluntad ni ser privado de los mismos por otras personas. Como establece el Art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos…».

- Los derechos humanos son **indivisibles**. Ya se trate de derechos de índole civil, cultural, económica, política o social, todos se refieren a la dignidad intrínseca de todas las personas. En consecuencia, todos tienen la misma importancia como derechos, y no pueden ser clasificados por orden jerárquico
- Los derechos humanos son **interdependientes** y están **interrelacionados**. La vigencia de un derecho depende por lo general, total o parcialmente, de la vigencia de otros derechos. Por ejemplo, la vigencia del derecho a la salud puede depender, bajo ciertas circunstancias, de la vigencia del derecho a la educación o a la información.
- Todas las personas son iguales en su condición de seres humanos y por virtud de la dignidad intrínseca de cada individuo. Todos los seres humanos deberían disfrutar de sus derechos humanos **sin discriminación** de ninguna índole, como su "raza", color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, discapacidad, bienes, nacimiento, y "otras características" (lo que incluye la orientación sexual y la identidad de género), como se establece en los diversos tratados de derechos humanos.
- Todas las personas y todos los pueblos tienen derecho a **participar** libre y significativamente en el desarrollo cívico, económico, social, cultural y político en el que se pueda disfrutar de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él.
- Los Estados y otros titulares de deberes tienen la obligación de **rendir cuentas** por el respeto de los derechos humanos. A tal fin, deben cumplir con las normas jurídicas consagradas en los instrumentos de derechos humanos. Cuando no lo hagan, las personas agraviadas tienen derecho a iniciar procesos judiciales ante tribunales competentes o ante otros árbitros acorde con las reglas y procedimientos previstos por la ley.

Con estos enfoques trabaja Banco Mundial ( ) para contribuir a la reducción de los confrontamientos y colaborar en la mejora de la situación de los países afectados por la fragilidad, los conflictos y la violencia (FCV). Conforme a los trabajos de Banco Mundial, la fragilidad de los Estados y los conflictos violentos son la causa del 80 % de todas las necesidades de asistencia humanitaria y reducen el crecimiento del producto interno bruto (PIB) en 2 puntos porcentuales al año, en promedio. La exclusión social y económica, el cambio climático, las desigualdades de género y de otra índole, los problemas demográficos, los flujos financieros ilícitos y otras tendencias globales intensifican esta complejidad. Advirtiendo que los desafíos relacionados con las situaciones de FCV no respetan fronteras y a menudo derivan en crisis multidimensionales, regionales o mundiales. Por ejemplo, las derivadas de los

movimientos de las personas desplazadas por ellos, que alcanzan la cifra de 79,5 millones de personas (en 2019). Una situación se prevé agravada por las consecuencias del COVID-19, por lo cual el Banco Mundial diseñó en 2020 una estrategia sobre FCV que incluye trabajar en las causas subyacentes en las crisis, que en las zonas de conflictos activos se continúe trabajando para preservar las instituciones clave y el acceso de los mas marginados a los servicios básicos como la salud y la educación, así como un mayor respaldo a los países en la transición posterior al conflicto.

2. OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ, MISIONES ESPECIALES Y HUMANITARIAS

El Consejo de Seguridad ha evolucionado notablemente en sus encomiendas desde su constitución hasta nuestros días. Particularmente en lo que atañe a las acciones ante la existencia de "amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión" y al uso de la fuerza, tal como se le habilita en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Nos llamará la atención el hecho de que allí no encontraremos expresamente recogidas las operaciones de paz u operaciones de mantenimiento de la paz, como tampoco las encontraremos en el Capítulo VI, donde se recoge el "arreglo pacífico de controversias". No están explicitadas en la Carta, pero desde 1948 las operaciones de mantenimiento de la paz se han hecho un hueco sobre el terreno por "derecho propio". Eran, como en su día expresó el Secretario General Dag Hammarskjöld "el capítulo VI y medio" de la Carta. Hoy en día, se encuentran amparadas en una interpretación aceptada del art. 24 de la Carta y han generado un derecho consuetudinario, mediante la aceptación reiterada de sus prácticas y el consentimiento dado por los Estados a través de los órganos de las Naciones Unidas.

2.1 OPERACIONES DE PAZ Y MISIONES ESPECIALES DE LAS NACIONES UNIDAS

La primera misión u operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas tuvo lugar en mayo de 1948. En aquel momento, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de observadores militares en Oriente Medio para supervisar el Acuerdo de Armisticio logrado entre Israel y los países de su entorno (guerra árabe-israelí). Los observadores permanecieron en el lugar para vigilar el alto el fuego, supervisar los acuerdos como personal del denominado Organismo de Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT). Desde 1948 hasta hoy, más de 1 millón de personas (personal uniformado, militares y policía, y civil) han formado parte de este tipo de actuaciones.

El Consejo de Seguridad ha autorizado (o prorrogando) distintas misiones y operaciones ligadas al mantenimiento de la paz. Mediante la aprobación de mandatos

específicos del Consejo de Seguridad, se desarrollan misiones allí donde hay conflicto armado contando con el personal y equipamiento que aportan distintos Estados, aunque siempre bajo el mando y control de Naciones Unidas allí. Son misiones "bajo bandera de la ONU". Dependiendo de las circunstancias, se han autorizado operaciones de paz de forma conjunta con otras operaciones de organismos regionales (por ejemplo, en la ex Yugoslavia); junto con coaliciones de Estados (como en Ruanda o Haití); o conjuntamente tanto con operaciones de organismos regionales como con coaliciones de Estados (caso de Somalia o Sierra Leona). La mayor parte de ellas desplegadas a partir de 1988.

Operaciones de mantenimiento de la paz

Como hemos apuntado, no encontraremos en la Carta de las Naciones Unidas alusión alguna a la competencia del Consejo de Seguridad para promover "operaciones o misiones de paz". No obstante, desde que se diera el mandato de vigilar el armisticio firmado entre Israel y los países árabes en 1948, de manera tácita los Estados han ido permitiendo al Consejo de Seguridad nuevas intervenciones como fórmula complementaria del arreglo pacífico de controversias y de la adopción de medidas coercitivas. De esta forma, se puso en marcha un mecanismo de intervención internacional que "rompía" los frecuentes bloqueos políticos que se daban en el Consejo de Seguridad en los años de la "Guerra Fria".

Al año siguiente de aprobarse la ONUVT [resolución 50(1948)], el Consejo de Seguridad hizo un llamamiento de alto el fuego en el enfrentamiento acaecido entre los recién conformados Estados independientes de India y de Pakistán por el territorio de Jammu y Cachemira. Como en el caso anterior, el Consejo dio un mandato con el que se constituyó el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP), encargado de supervisar la línea convenida de alto el fuego. Como en el mandato anterior, aquellos observadores no iban armados. La primera operación de mantenimiento de la paz armada fue la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (FENU), desplegada en la "crisis del Canal de Suez" iniciada en 1956, entre Francia, Israel, Reino Unido y Egipto. Esta será una intervención que, años mas tarde, provocaría una crisis en el sistema empleado para el mantenimiento de la paz, cuando en 1967 Egipto pidiese la retirada de la FENU (y pocos días después comenzase la "guerra de los Seis Días"). La primera misión armada a gran escala fue la Misión de las Naciones Unidas en el Congo (UNOC), de 1957, en la que llegaron a desplegarse cerca de 20.000 cascos azules.

Durante los años 60 y 70 se establecieron varias misiones de corta duración en República Dominicana, Nueva Guinea Occidental y Yemen; junto con algunas de duración más extensa en Chipre y en Oriente Medio. Acabada la Guerra fría hubo un

incremento en el número de operaciones de mantenimiento de la paz. En el periodo entre 1989-1994, el Consejo de Seguridad autorizó hasta 20 operaciones para ayudar a implementar acuerdos de paz complejos y también con funciones nuevas, como estabilizar la situación de la seguridad, reorganizar el personal militar y la policía en la zona afectada, entre otras cuestiones. Fue el caso de operaciones en El Salvador, Camboya, Mozambique o Namibia por poner unos ejemplos.

La finalización de la operación, del mandato, no siempre fue un éxito de consolidación de la paz. Algunas si han contribuido a mejorar la situación, en otros casos las "dificultades" para que las partes abandonaran el enfrentamiento han hecho que las actuaciones hayan sido cuestionadas por sus deficiencias. En la segunda parte de los años 90 se autorizaron tres operaciones de gran repercusión que fueron objeto de críticas. Estas no eran realmente operaciones de mantenimiento de la paz, en el sentido de que la paz no se había llegado a alcanzar realmente, las partes beligerantes no se ajustaron a los acuerdos pactados y el personal desplegado no contaba con efectivos suficientes para acometer de forma más eficaz lo que allí sucedía. Estas operaciones eran la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia (UNPROFOR), la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Ruanda (UNAMIR) y la Operación de las Naciones Unidas en Somalia II (ONUSOM II). Las críticas y deficiencias observadas en las operaciones de los años 90, particularmente en los graves sucesos que acompañaron a las tres misiones mencionadas y el fracaso en Liberia, dieron paso a un primer proceso de reflexión sobre el abordaje de este tipo de operaciones por parte del Consejo de Seguridad. No obstante, la autorización de nuevas operaciones continuó (en Angola, Croacia, Macedonia del Norte, Guatemala, Haití, Costa de Marfil, Liberia, Sierra Leona, Siria o Haití, entre otros). Ahora bien, estas operaciones, como las misiones especiales, han continuado tras un proceso de revisión para adaptarlas a las nuevas amenazas y desafíos surgidos o potenciados a lo largo de las dos primeras décadas de este siglo (epígrafe 2.2).

Las actuales operaciones de mantenimiento de la paz se caracterizan por ser flexibles y multidimensionales (véase Informe Brahimi, A/55/305). Esta multidimensión viene a significar que ya no se constriñen a mandatos directos de mantenimiento de la paz y la seguridad, sino que encontramos misiones donde se ha dado también el mandato de protección a civiles, facilitar procesos políticos, apoyar la organización de procesos electorales, promover el respeto a los derechos humanos y ayudar a restablecimiento del estado de derecho como parte del proceso de reconstrucción. El gran salto en el alcance de los mandatos, de los "tradicionales" centrados en la observación y vigilancia de acuerdos a los multidimensionales, se produjo al finalizar el periodo de la Guerra Fría. A partir de ese momento, el contexto estratégico de mantenimiento de la paz cambió, como también se evidenciaron

cambios notables en la naturaleza y complejidad de los conflictos armados (Tema 1 de este mismo bloque).

Las operaciones de mantenimiento de la paz se rigen por tres principios básicos:

a) Consentimiento de las partes.
b) Imparcialidad.
c) No uso de la fuerza.

Las operaciones de mantenimiento de la paz se despliegan con el **consentimiento de las partes en conflicto**. Este consentimiento evitar el riesgo de que las fuerzas de Naciones Unidas acaben convertidas en parte del conflicto, al tiempo que tiende a garantizar la libertad de acción (política y física) del personal de Naciones Unidas para llevar a cabo el mandato encomendado. Ahora bien, esta universalidad del consentimiento, es decir, de contar con el consentimiento de todas las partes se hace inviable cuando hay grupos terroristas implicados o grupos armados que escapan al control de las partes.

El principio de **imparcialidad** no significa neutralidad. El personal debe ser imparcial en su trato con las partes, pero no es neutral en la ejecución de su mandato puesto que no se debe tolerar que alguna de las partes infrinja los compromisos asumidos en el marco del acuerdo de paz o se contravengan los principios internacionales que sostienen la operación, el derecho internacional humanitario o los derechos humanos.

El "**no uso de la fuerza**", resulta el más controvertido. Está prohibido el uso de la fuerza, excepto en el caso de legítima defensa. No obstante, la dificultad de algunas de estas operaciones ha hecho que se autoricen "todas las medidas necesarias" para conseguir los fines del mandato. El fin del mandato no es nunca "imponer la paz", aunque ocasionalmente pueda valorarse como alternativa (ⓘ). La decisión de uso de la fuerza es un tema complejo que requiere de que se de una combinación de factores que incluyen la capacidad de la misión, la percepción pública, el impacto humanitario, la protección de las fuerzas, la protección y la seguridad del personal y, lo más importante, el efecto que la acción tendrá sobre el consentimiento nacional y local de la misión.

No debe pensarse que al tratarse de operaciones de mantenimiento de la paz éstas se encuentran exentas de riesgo. El mandato de proteger a civiles de amenazas inminentes o de asistir a las autoridades nacionales para mantener el orden público, o para que procesos políticos no sean interrumpidos por la fuerza genera en algunos contextos un alto riesgo. Así lo evidencian las estadísticas sobre víctimas mortales.

Más de 4.000 personas desplegadas bajo bandera de Naciones Unidas han fallecido en operaciones de paz y misiones especiales (conocidos como "personal de paz", "personal de mantenimiento de la paz o en inglés "peacekeepers"). Unas veces por accidentes, otras por enfermedad y, las más preocupantes, por ataques deliberados contra personal de Naciones Unidas. Algunos años fueron particularmente duros por el número de bajas (1961 y 1993), pero lo que se observa en estas últimas décadas es una constante de ataques que afecta tanto a personal de mantenimiento de la paz, como a civiles que operan en la zona (defensores de derechos humanos, personal humanitario, agentes de ONG locales e internacionales, etc.) y que vienen ocasionando más de un centenar de víctimas mortales al año.

Las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz con mayor mortalidad son la misión del Líbano UNIFIL (por sus siglas en inglés), con 320 muertos en servicio (España es uno de los 10 países con mayor contribución de tropas); la operación híbrida de las Naciones Unidas con la Unión Africana en Darfur UNAMID, con 288 fallecidos; la misión en Malí MINUSMA, con 231 fallecidos; la misión de estabilización de la República Democrática del Congo MONUSCO, con 205 fallecidos.; y la misión en Chipre UNFICYP, con 183 fallecidos. Entre las operaciones finalizadas, la operación desarrollada en el Congo en los años 60, ONUC, fue la que más fallecidos tuvo, con 249 fallecidos, incluyendo la muerte en "extraño" accidente aéreo del entonces Secretario General de Naciones Unidas Dag Hammarskjöl cuando viajaba para mediar en el conflicto (existen sospechas de que el avión fue derribado); la misión el Liberia UNMIL (2003-2018), con 204 fallecidos; la misión en Sierra Leona UNAMSIL (1999-2001), con 192 fallecidos; la misión de estabilización en Haití (2004-2017), con 187 fallecidos; y el mandato inicialmente establecido en Croacia y luego extendido a Bosnia y Herzegovina UNPROFOR (1992—1995) con 167 fallecidos.

En el año 2008, el Departamento de Operaciones de la Paz de Naciones Unidas elaboró un documento con los nuevos principios y guías para las operaciones de paz. Conocida como la *Doctrina Capsone*, entendiendo que, en este siglo, el mantenimiento de la paz es parte de una agenda compleja que abarca desde la prevención de los conflictos y el establecimiento de la paz (*peacemaking*) hasta su consolidación (*peacebuilding,* con proyectos específicos), e incluye ocasionalmente su imposición (*peace enforcement*). En cada caso, las tareas que deberá acometer el personal desplegado tendrá variaciones sustantivas (epígrafe 3.1).

Misiones políticas especiales

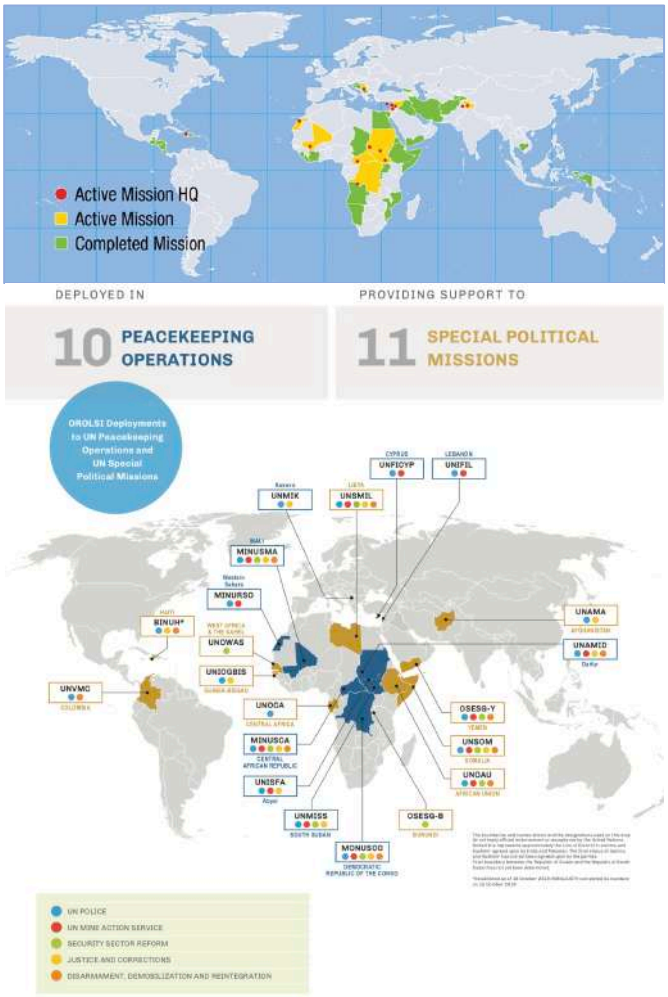
Muy brevemente, apuntar que hay misiones relacionadas con situaciones de conflicto que no son operaciones de mantenimiento de la paz. Son misiones políticas y de actividades de buenos oficios para el mantenimiento y consolidación de la paz

aprobadas por el Consejo de Seguridad. Este es un medio que se ha venido utilizando de forma creciente por parte del Consejo de Seguridad que incluye misiones específicas para cada país y las oficinas regionales. Estas misiones políticas especiales proporcionan una vía avanzada para la acción diplomática y apoyan transiciones políticas complejas en coordinación con los agentes nacionales, las entidades humanitarias y de desarrollo de Naciones Unidas, colaborando con ONG locales.

El término de "misiones políticas especiales" surgió formalmente en los años 90, terminada la Guerra Fría, aunque este tipo de "misiones especiales" o de "presencia de las Naciones Unidas, para hacer referencia a misiones políticas para el desarrollo de buenos oficios es anterior. Estas misiones han venido centrando su trabajo en la asistencia para celebración de elecciones, para el establecimiento del estado de derecho, acción de reconciliación posconflicto. En el presente, sin que se hayan abandonado tareas como las anteriores, las acciones se han incrementado. Como en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz, estas misiones no siempre han tenido el éxito esperado. En ocasiones solo han tenido una repercusión marginal, ya sea por la falta de compromiso de las partes o a la escasa capacidad que tiene la propia misión. En otras ocasiones, el éxito de los trabajos pasa completamente desapercibido, como suele suceder con la labor de los centros y oficinas regionales. Por ejemplo, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central interpuso inmediatamente sus buenos oficios y prestó apoyo a la respuesta a la crisis en Kirguistán tras el estallido de violencia interétnica en 2010.

En los últimos años se observan tres tendencias en estas misiones políticas especiales: un aumento en su número, un incremento en su tamaño y una mayor complejidad de sus mandatos. De una manera generalista, podemos agrupar estos mandatos en tres tipos: los que se refieren al envío sobre el terreno de personal de alto nivel para desempeño de buenos oficios; los envíos de equipos especializados, grupos o paneles de expertos para vigilancia de la aplicación de resoluciones, supervisión y análisis de temas concretos; las misiones que están sobre el terreno, incluyendo las oficinas regionales. Se han desarrollado misiones políticas especiales principalmente en África, pero también en América (caso de Guatemala, Haití, El Salvador o Colombia) y en la región de Asia y Pacífico (por ejemplo, en Timor Oriental, Tayikistan o Nepal, Figura 7.1). Bajo este nombre, de misiones especiales, se han mandado asesores especiales a Yemen o Myanmar; se han conformado paneles como el Grupo de Supervisión en Somalia y Eritrea; se han generado unidades como la Oficina del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio; o dado apoyo al Consejo de Seguridad sobre temas concretos como la Misión de Verificación de la ONU para Colombia (varias hasta la fecha, que supervisa las cuestiones de género en el acuerdo de paz 🎬) o el Equipo de Investigación de Naciones Unidas para la Responsabilidad del Dáesh.

Figura 7.1.- Mapa de histórico de misiones (1948-2018) y último mapa publicado por la Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones (ORLOSI, 2020).



Fuente: peacekeeping.un.org. 2020

Desde principios de este siglo había una tendencia al alza en los presupuestos para las operaciones de mantenimiento de la paz, pero esta tendencia se ha roto en los últimos años. Los diez principales contribuyentes financieros para este tipo de operaciones son (datos 2020): Estados Unidos (27,89%); China (15,21%); Japón (8,56%); Alemania (6,09%); Reino Unido (5,79%); Francia (5,61%); Italia (3,30%); Federación de Rusia (3,04%); Canadá (2,73%) y República de Corea (2,26%). Además, hay otros países que realizan aportaciones voluntarias y no reembolsables de recursos

adicionales para gastos como transporte, suministros o personal. También hay una tendencia a la baja en cuanto a la aportación de recursos humanos, donde los diez principales proveedores son: Bangladesh (6.730); Ruanda (6.388); Etiopía (6.260); Nepal (5.722); India (5.428); Pakistán (4.550); Egipto (3.117); Indonesia (2.831); China (2.541) y Ghana (2.231). Esta tendencia a la baja no sabemos qué tipo de repercusiones tendrá respecto de la eficacia de las misiones en curso. Nada indica que esta tendencia vaya a revertirse.

2.2 UNA NUEVA ARQUITECTURA DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Podría tenerse la percepción de que las operaciones de mantenimiento de la paz o las misiones especiales son un fracaso, puesto que hay conflictos que permanecen aparentemente cronificados, pero siguen siendo el único instrumento de respuesta a las crisis en pro de la paz y la seguridad internacionales. En la medida en la cual los conflictos armados cambiaban, surgiendo nuevas amenazas y riesgos (véase Tema 1), se hacía necesario introducir cambios dentro del sistema de Naciones Unidas y la forma en la cual los Estados hacían frente a estos nuevos desafíos a la paz y la seguridad. Con el inicio del siglo, se hizo una profunda revisión de la operatividad del sistema. Entonces, como ahora, muchos cuestionaban la utilidad de todo el complejo y caro sistema de Naciones Unidas, no solo de la parte relativa a la acción en materia de paz y seguridad.

El Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas –que está integrado por personas con experiencia en diversos aspectos de la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz– evaluó las deficiencias del sistema y sus fracasos. Tras el análisis, formuló recomendaciones para hacer cambios en la dirección estratégica para la consolidación de la paz. En su mencionado *Informe Brahimi,* el Grupo aludió a la necesidad de adoptar decisiones y mandatos claros, convincentes y viables, donde cada Estado asuma sin lugar a duda el papel que desempeña en la operación, como fórmulas para que las operaciones sean exitosas. Si no hay claridad en el compromiso (con aporte de medios materiales, financieros y de personal), mejor no lanzar una operación.

Poco después surgiría un documento con los "Principios y directrices" (2008, revisado en 2010) para actualizar los principios de actuación en las operaciones de mantenimiento de la paz, con un enfoque multidisciplinar y, como señalamos anteriormente, multidimensional. Es lo que se conoce como la *Doctrina Capstone*, que hace particular hincapié en cómo ha de darse cobertura a las operaciones, cada vez más complejas y en entornos cada vez más hostiles. No solo recoge la necesidad de la multidimensión, también la necesidad de abordaje conjunto con otras organizaciones (operaciones híbridas) y de hacer despliegues rápidos, lo que requiere simplificar las

estructuras para que no sean ellas mismas un obstáculo para la consecución de los objetivos de la misión. Esto último una tarea compleja de restructuración interna y de establecimiento de nuevos compromisos compartidos.

Una nueva "Arquitectura de la paz y la seguridad" internacional: Acción por el mantenimiento de la paz

Esta terminología la vamos a encontrar en múltiples documentos de todo tipo, especializados y no. A la complejidad y hostilidad crecientes (y a la ineficacia en la ejecución de una parte de los mandatos), había que añadir la falta de confianza de algunos Estados (donantes) y el aumento de peticiones de acción por parte de quienes se veían incapaces de abordar sus conflictos internos.

En 2009 se abrió el proceso denominado "Nuevo Horizonte", para evaluar los principales problemas en materia política y de estrategia, y para intentar dar mejor respuesta en las operaciones de mantenimiento de la paz en curso, generando las bases de un cambio. Hay un reconocimiento explícito de las dificultades y fracasos:

> «El número de efectivos destacados sobre el terreno se corresponde con un aumento de la complejidad de los mandatos y un despliegue en terrenos que, a menudo son, inhóspitos. Sin embargo, **no siempre se dispone de las capacidades y los recursos necesarios** para satisfacer esas fuertes exigencias […] La seguridad y el bienestar del personal destacado sobre el terreno es una preocupación perpetua y creciente […] **el personal de las Naciones Unidas** destacado sobre el terreno se ha convertido, cada vez más, en **blanco directo de ataques mortíferos**» [A/64/573]

Diez años más tarde del *Informe Brahimi* (y sus recomendaciones que darían lugar a una estrategia renovada denominada "Operaciones de paz 2010", A/60/696, párrs. 6-21), las prioridades comunes de los Estados que participaban en operaciones de paz no estaban todavía claras y esto tenía su reflejo en la eficacia operativa sobre el terreno. Se acordaron entonces 3 esferas de actividad fundamentales: protección de civiles, "mantenimiento enérgico" de la paz y la consolidación inicial de la paz. Era necesario consensuar cuándo la población civil tiene una "amenaza inminente" de sufrir violencia física (y sexual); hasta dónde y qué debe entenderse por la "energía" que debe aplicarse en la práctica para hacer un "mantenimiento de la paz enérgico". Una cuestión era y es clara: el mantenimiento de la paz no es un mero asunto militar, es una estrategia política y operativa. Esa energía debe verse también mediante imposición de sanciones (cuando se identifican saboteadores de los procesos), apoyo concreto a medidas de reconciliación, actividades para favorecer el desarrollo de la

"seguridad humana" y ayudar a consolidar la paz en base a la creación de capacidades en colaboración con distintos actores locales y regionales.

No será hasta 2017 que se consiga el consenso necesario para reformar la llamada "arquitectura de la paz y la seguridad" dentro del sistema de Naciones Unidas. Su objetivo principal la reducción de la fragmentación para ofrecer una mejor respuesta, hacer que el pilar de la paz y la seguridad sea más coherente, ágil y eficaz al darle prioridad a la prevención, el mantenimiento y la prestación de la paz para la Agenda 2030. Conseguidos los acuerdos, el Secretario General Guterres lanzó la iniciativa "*Action for Peacekeeping*" (A4P), en julio de 2018 y 150 Estados hicieron una "Declaración conjunta sobre los compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas". La Declaración viene a representar, como gusta decir ahora, una hoja de ruta común para esta década de los años 20. En ella se establecen 8 ámbitos de compromisos prioritarios, unos nuevos, otros ya existentes:

1) La primacía de la política en la resolución de los conflictos y función de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz.
2) **La ejecución colectiva de la Mujeres, paz y seguridad.**

> «Nos comprometemos colectivamente a ejecutar la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad y sus prioridades garantizando una plena participación significativa y en pie de igualdad de las mujeres en todas las etapas del proceso de paz e integrando una perspectiva de género en todas las etapas de análisis, planificación, ejecución y presentación de informes. Nos volvemos a comprometer a aumentar el número de mujeres uniformadas y civiles en las operaciones de mantenimiento de la paz a todos los niveles y en los puestos clave» (pár.8).

3) Enfoques de mantenimiento de la paz enfocados a la protección de civiles (particularmente mujeres y niños).
4) Mejora de la protección y seguridad también del personal de Naciones Unidas.
5) Mejora del rendimiento y desempeño operativo (mejora de la capacitación y del equipamiento) y de la rendición de cuentas.
6) Consolidación y mantenimiento de la paz con enfoque multidimensional, inclusivo y participativo.
7) Mejora y fortalecimiento de las alianzas (en particular con la Unión Europea y la Unión Africana, además de los gobiernos receptores de operaciones).
8) **Conducta del personal de mantenimiento de la paz y operaciones de mantenimiento de la paz.**

«Nos comprometemos colectivamente, dentro de nuestras responsabilidades respectivas, a exigir cuentas a los funcionarios y al personal directivo respecto de una conducta adecuada, en particular mediante el **apoyo a la política de tolerancia cero** de las Naciones Unidas, que tiene un **enfoque centrado en las víctimas** respecto de todas las formas de explotación y abusos sexuales. Como Estados Miembros, nos comprometemos a certificar que el personal que se propone contratar cumpla las normas de la Organización para prestar servicio en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas(pár.21)».

Desde enero de 2019, la labor relacionada con el pilar reestructurado de paz y seguridad ha impulsado una concepción del pilar integral y más multidimensional, en las diversas fases del conflicto, y una colaboración más estrecha con los sectores del desarrollo, los derechos humanos y la asistencia humanitaria.

2.3 LAS OPERACIONES HUMANITARIAS TRANSLINEALES Y EN SITUACIONES DE DESASTRE

Hay una serie de **principios rectores de la asistencia humanitaria de emergencia**, de principios éticos que, teóricamente, han de respetarse en toda situación:

- humanidad;
- neutralidad,
- imparcialidad;
- e independencia al prestar la ayuda.

Los tres primeros acordados por la Asamblea General en el año 1991 (resolución 46/182), al que posteriormente se añadiría el de la independencia en prestar la ayuda; el último incorporado en 2005 (A/RES/60/124). Hemos de tener en cuenta que en la asistencia humanitaria se respeta la soberanía del país afectado, a quien corresponde hacer la petición de asistencia (posteriormente organizarla, coordinarla y asistir en la prestación). Estos principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad también han de ser guía en la actuación de las organizaciones humanitarias que actúen sobre el terreno, pero ¿qué significan?

El **principio de humanidad** alude a que el sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre ya que el objetivo de la asistencia humanitaria es proteger la vida, la salud y la dignidad de las personas. En esta protección de la vida, la salud y la dignidad no se pueden hacer discriminaciones basadas en el sexo, identidad de género u orientación sexual de la persona, como a veces se ha documentado sobe el terreno.

El **principio de neutralidad** alude a que los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y controversias de orden político, ideológico, religioso, etc. Aquí encontramos una diferencia importante en relación con el personal de operaciones de mantenimiento de la paz quienes deben ser siempre imparciales, pero habrá ocasiones en las que no puedan permanecer neutrales y no actuar en situaciones de amenaza inminente de la población civil, o flagrante conculcación de derechos (Derecho Internacional Humanitario y derechos humanos, según su mandato, además del Derecho de los Refugiados y el Derecho Penal Internacional).

El **principio de imparcialidad** se refiere a lo comentado al definir el principio de humanidad, la asistencia humanitaria ha de hacerse sin distinciones discriminatorias sobre la base de la nacionalidad, la raza, sexo, orientación sexual u otras características de las personas afectadas, sino que ha de hacerse atendiendo a las necesidades más urgentes de necesidad.

El **principio de independencia** guarda relación con la premisa de que la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia debe ser autónoma a objetivos políticos, económicos, militares o de cualquier otra índole que los agentes humanitarios puedan tener respecto de la zona donde están ejecutando las medidas humanitarias.

El objetivo de toda acción humanitaria de emergencia, ya se produzca dentro del ciclo de un conflicto o fuera de el, es salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de la crisis o desastre que la provocó. Esta asistencia humanitaria es responsabilidad del gobierno y la administración del país, pero allí donde las circunstancias impiden la asunción en solitario de tal responsabilidad tienen cabida no solo las ayudas puntuales, también el desarrollo de operaciones de carácter humanitario. Ahora bien, si una acción humanitaria tiene lugar en un país donde se viene discriminando a un sector de la población (como frecuentemente pasa con mujeres y menores), incluso criminalizándolo como pudiera ser el caso de las personas LGBTI+, los agentes humanitarios no pueden incurrir en esa "trampa". Además de los principios enunciados, hay otro concepto ligado a la asistencia humanitaria que es clave, "no hacer daño". Esto implica que la asistencia humanitaria debe evitar que se agraven las desigualdades o discriminaciones entre las poblaciones afectadas por la emergencia, el desastre o por las denominadas *emergencias humanitarias complejas*. Estas últimas son aquellas donde se entremezclan situaciones de emergencia humanitaria de larga duración ocasionadas por los altos niveles de violencia (conflicto armado), con el sumatorio de otros agravantes como pueden ser desastres naturales, tensiones geopolíticas, acción terrorista, etc. Tampoco debe permitirse la denegación del "acceso humanitario" a esos grupos poblacionales particularmente vulnerables según entorno. Este acceso supone el poder llegar a las personas vulnerables para la provisión de una adecuada asistencia y protección (en el

contexto de la crisis humanitaria, el desastre humanitario o la emergencia), así como el fortalecimiento de la capacidad local de apoyo a las necesidades humanitarias.

Hay agencias y organizaciones especializadas dentro y fuera del sistema de Naciones Unidas que prestan servicios en este tipo de situaciones. Dentro del sistema, posiblemente la más conocida es ACNUR (la Agencia de la ONU para Refugiados), pero también intervienen otras como UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD) o la OMS (Organización Mundial de la Salud). Fuera, hay grandes organizaciones internacionales como la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la norteamericana *Mercy* Corps, la asiática *BRAC*, o *Care International*, por poner unos ejemplos. Estas organizaciones, como sucede con otras menos conocidas que operan en entorno locales concretos, colaboran en las emergencias humanitarias dando refugio y/o cobijo, alimentos, agua y saneamiento, servicios de salud y otros medios de subsistencia. En situaciones de conflicto armado como las referenciadas en temas anteriores, encontraremos situaciones que requieren de operaciones humanitarias. Unas situaciones que pueden agravarse por desastres naturales como seísmos, crisis alimentarias (hambrunas), inundaciones o sequías. Finalmente, apuntar la presencia en el terreno de otras ONG de carácter internacional o regional, caso de Médicos sin Fronteras, Médicos del Mundo, Algunas de estas ONG organizan respuestas de forma coordinada a través de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA) que gestiona el Fondo oficial para dar respuesta a estas situaciones (FCRE). Todas ellas interviniendo según su especialización y dependiendo de si se trata de una asistencia de emergencia, de reconstrucción y rehabilitación, de prevención de desastres, etc. (Figura 7.2).

El comienzo del siglo XXI vino acompañado las guerras de Iraq y de Afganistán, el tsunami asiático (finales de 2004), el terremoto de Cachemira (2005), el huracán Katrina (2005), entre otros desastres que se añadieron a los múltiples conflictos armados ya existentes. Esto llevó a la necesidad de revisar la forma de actuación y de incrementar los fondos disponibles, lo que se hizo a través de un mecanismo de donaciones que pasó a denominarse Fondo Central de Respuesta a Emergencias (FCRE). Esto hizo que el año 2006 se produjese un punto de inflexión en cuestiones humanitarias, con la reforma llevada a cabo. Pese a todo, siguen resultando insuficientes no solo por las consecuencias que los conflictos y los desastres tienen sobre millones de personas (las ayudas movilizadas para la asistencia y protección frente a situaciones de conflicto dieron cobertura a 132 millones de personas en 2019), también por la fragilidad de muchos Estados que no alcanzan a garantizar necesidades básicas.

En los últimos años se observa una tendencia creciente en cuanto a la cantidad y duración de las situaciones que requieren de asistencia humanitaria. Esto hace que la

presencia de personal humanitario se prolongue por más de 5 años en el 90% de los casos. Hay planes de respuesta humanitaria en Afganistán, Burundi, Camerún, Chad, Rep. Democrática del Congo, Etiopía, Haití, Iraq, Libia, Mali, Myanmar, Niger, Nigeria, Somalia, Sudan, Sudán del Sur, Siria, Ucrania y Yemen. Además de programas regionales para refugiados y otras actuaciones humanitarias en curo en Bangladesh, R.P.D. de Corea, Indonesia, Mauritania, Pakistán, Filipinas y Senegal. De estos países, la mayor parte de la acción humanitaria internacional (y los fondos) en estos últimos años se concentra en Somalia, Sudan del Sur, Sudan y Siria.

Figura 7.2.- Sistema de "clusters" o grupos sectoriales que pueden llegar a interactuar en una emergencia humanitaria.

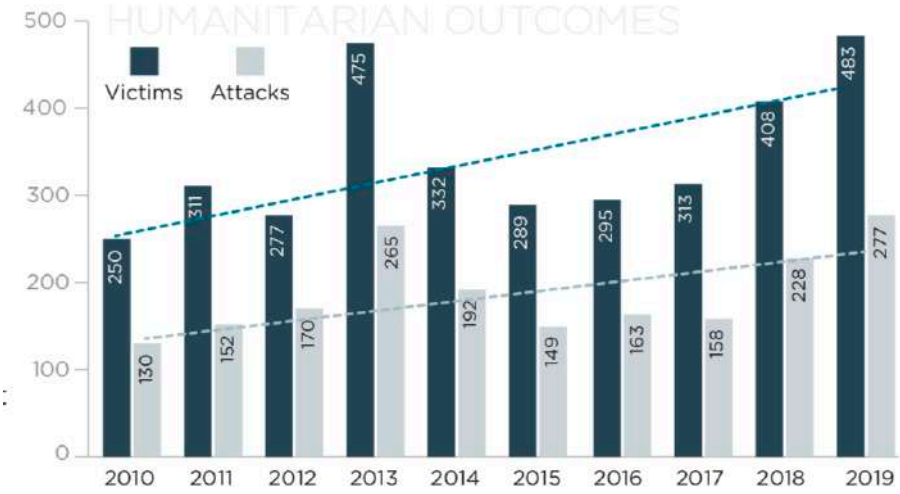
Fuente: onucha.org. 2020.

Otra tendencia observada es la del incremento de las contribuciones de los principales donantes. Los principales países donantes son: Reino Unido, Alemania, Suecia y Países Bajos. Pese a todo, la brecha entre los fondos que se reciben y las necesidades sobre el terreno sigue creciendo.

La tercera gran tendencia observada es que en situaciones de conflicto armado y las emergencias humanitarias complejas se produce el ataque deliberado al personal humanitario, igual que sucede con el propio personal de paz de Naciones Unidas. Unos ataques que son cada vez más violentos. A pesar de estar amparados por el Derecho Internacional Humanitario, cada vez es más frecuente que a este personal se

le impida prestar asistencia, que sean heridos, secuestrados e incluso asesinados cuando realizan labores humanitarias (Figura 7.3). Los contextos más peligrosos para el personal humanitario son Siria, Sudán del Sur, República Democrática del Congo, Afganistán, República Centroafricana.

Figura 7.3.- Evolución de los principales incidentes de seguridad ocurridos contra personal humanitario.



Fuente: humanitarianoutcomes.org. 2020.

Uno de los principales motivos por los que se ataca al personal humanitario es la percepción de parcialidad que de ellos se tiene. No siempre resulta fácil de comprender por las partes la diferencia existente entre el personal de paz desplegado, que tiene la responsabilidad de proteger al personal humanitario, y el propio personal de paz. En ocasiones las partes en conflictos ven a este poersonal como un todo, como una intervención extranjera, lo que puede afectar negativamente a las actividades humanitarias. Si bien, por otro lado, buena parte de esas intervenciones humanitarias en situaciones de emergencia complejas serían imposibles de desarrollar por la falta de los mínimos de seguridad necesarios al quebrantarse el derecho internacional por los contendientes.

Hay veces que la asistencia humanitaria obstaculizada. Se impide que la ayuda llegue a población civil afectada por el conflicto con diferentes fines. En algunas ocasiones ha sido utilizada por los actores del conflicto como "instrumento de guerra" o "elemento de presión", lo que ha obligado a las fuerzas de paz a tener que hacer una "intervención humanitaria", es decir, el uso de la fuerza para garantizarla. En otras

ocasiones, se han creado barreras como fórmula de "castigo" a determinadas poblaciones, lo que ha dado lugar a hacer "injerencias humanitarias", es decir, a dar la asistencia a esas víctimas del conflicto a las que no estaban amparando las autoridades competentes, pero esta vez sin que haya empleo de la fuerza. Un claro ejemplo de continuada denegación de asistencia humanitaria a la población civil de zonas sitiadas por partes contendientes lo hemos podido ver en varias ocasiones desde que comenzó la guerra en Siria (en 2011). Tras varios llamamientos hechos desde Naciones Unidas, finalmente el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad una resolución autorizando por vez primera que se llevaran a cabo acciones humanitarias Siria desde los países vecinos para asistir a los 6,4 millones de desplazados internos y cerca de 5 millones de personas que vivían en zonas de difícil acceso y áreas asediadas (resolución 2165(2014)).

Finalmente, hay que apuntar que la asistencia humanitaria no está exenta de zonas oscuras. Lamentablemente la corrupción es un fenómeno universal. Corrupción relacionada con la función pública del país receptor, pero también se han reportado prácticas corruptas en entidades privadas (ONG y empresas), como nepotismo, malversación y desvío de fondos, abusos y explotación sexual. En el marco internacional, la Cruz Roja, la Media Luna Roja y algunas ONG han adoptado sus Códigos de Conducta para evitar que estas situaciones de corrupción aparezcan. Nadie desea la repetición de escándalos como los surgidos en 2018 por abuso y explotación sexual por parte de dirigentes y personal de grandes ONG como Oxfam, Merlín, Save The Children o Médicos sin Fronteras.

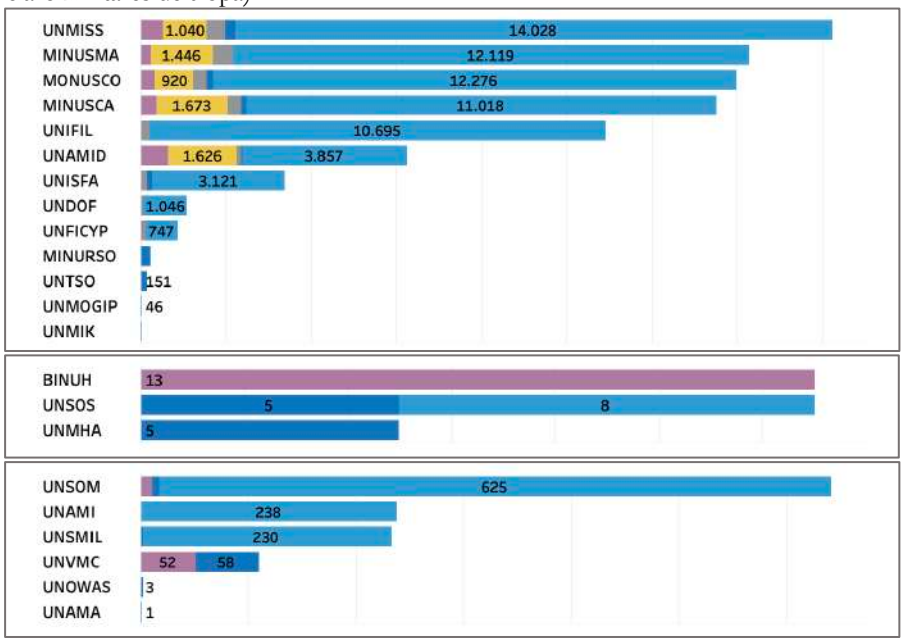
3. EL PAPEL DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DE LAS ONG EN LAS MISIONES ESPECIALES

Hemos visto que hay dos grandes bloques de misiones: las tradicionalmente llamadas operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales. Cada una con su propio mandato, es decir, que el Consejo de Seguridad da encomienda de gestión diferenciada a cada una de ellas, aunque haya puntos que puedan ser comunes. Esto significa que el papel a desarrollar o tareas encomendadas al personal civil y uniformado que se despliega viene dado a grandes rasgos por la resolución correspondiente, la que aprueba la misión. En el caso de las ONG que operan sobre el terreno, el papel de ayuda que desarrollan viene dado por su grado de especialización.

3.1. UNAS MISIONES CIERRAN OTRAS CONTINUAN: LA LABOR DEL "PERSONAL DE PAZ"

Hay operaciones y misiones que son renovadas en el tiempo, en tanto que otras se dan por cerradas, aunque en ese mismo entorno puede aparecer una nueva misión que continúe operando. El mapa de la Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad (Figura 7.1), nos muestra la ubicación de 21 operaciones y misiones especiales en curso (con 11 operaciones de mantenimiento de paz en las que participan). La web del Departamento de Operaciones de la Paz lista 14 operaciones en curso (MINUJUST, MINURSO, MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO, FNUOS, UNFICYP, FPNUL, UNISFA, UNMIK, UNMISS, UNMOGIP y ONUVT ⓘ). En cada misión el número de personal asignado es muy variable, con una horquilla que va desde 1 sola persona hasta las más de 15.000 personas desplegadas en Sudán del Sur (Figura 7.4).

Figura 7.4.- Personal desplegado en operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales, a 30 de noviembre de 2020 (*En la barra, de izquierda a derecha: color malva, policía; naranja FPU; gris, oficiales del staff; azul oscuro, expertos; azul claro militares de tropa).



Fuente: Peacekeeping.un.org, 2020.

La mayor parte del personal desplegado es "personal uniformado", militares y policías, aunque hay una cantidad reducida de personal civil. Las funciones y responsabilidad cambian incluso dentro del propio mandato de la misión, en la medida en la cual también cambian las situaciones en el terreno. En los primeros años, los objetivos de las misiones estaban principalmente limitados al mantenimiento de los acuerdos de alto el fuego y a la estabilización de la situación sobre el terreno, en tanto que se pudieran hacer esfuerzos políticos y diplomáticos para que el conflicto llegara a resolverse por medios pacíficos. Las misiones actualmente vienen a cubrir también las intervenciones en el posconflicto y el mandato de garantía del respeto de los derechos humanos de la población civil.

La labor del personal "civil"

Los miembros del personal civil desplegados pueden llevar a cabo varias de las tareas asignadas de las operaciones de mantenimiento de la paz como son: fomentar y proteger los derechos humanos, contribuir al refuerzo del estado de derecho, promover los procesos políticos y las reconciliaciones, aumentar la concienciación sobre el peligro de las minas y servir como oficiales de información pública que expliquen y sirvan de apoyo en los procesos de paz y la labor de las Naciones Unidas.

Es frecuente que haya desplegados expertos civiles como asesores de protección infantil y asesores de protección de las mujeres, particularmente para su protección frente a la violencia sexual relacionada con el conflicto, particularmente en situaciones de posconflicto. Este personal civil también presta apoyo en materia de finanzas, logística, comunicación y tecnología (TIC), recursos humanos y administración general. Este personal puede ser parte del *staff* de Naciones Unidas, o que son consultores o contratistas del sistema; personal de organizaciones internacionales y nacionales; así como personal procedente del país anfitrión. En la medida en la que las operaciones de mantenimiento de la paz se han hecho multidimensionales, se ha producido una demanda creciente de personal civil especializado.

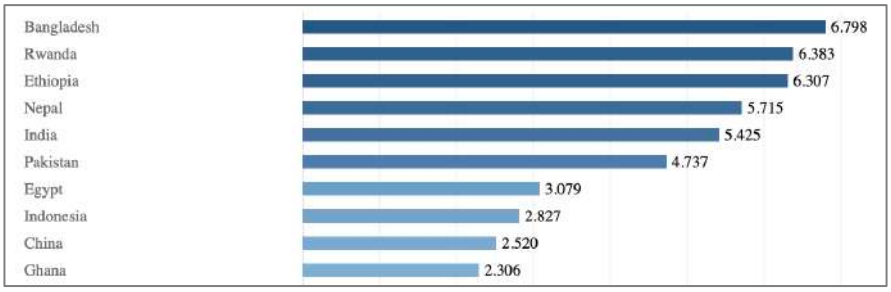
La labor del personal "uniformado"

Como se observa en la Figura 4, la mayor parte del personal uniformado desplegado es militar. Conviene recordar que las Naciones Unidas no cuentan con un cuerpo militar propio, dependiendo de las contribuciones de los Estados miembros. Así pues, todo el personal militar que trabaja como "casco azul" es personal perteneciente a un ejercito nacional que ha sido adscrito a un mando de Naciones Unidas para el desempeño de una misión. Estos efectivos, cerca de 100.000, provienen de más de un centenar de países (Figura 7.5). Hay una división de policía de las Naciones Unidas, conformada por cerca de 9.000 efectivos de 94 países.

Los mandatos del Consejo de Seguridad también reflejan una serie de tareas intersectoriales y temáticas que habitualmente se asignan a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en virtud de las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad:

a) **Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre las mujeres, la paz y la seguridad**.
b) Resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados.
c) Resolución 1674 (2006) del Consejo de Seguridad sobre la protección de civiles en conflictos armados.

Figura 7.5.- Top 10 de contribuciones por país de personal militar.



Fuente: Peacekeeping.un.org, 2020.

De forma más específica, podemos decir que en las tareas de supervisión de una tregua, vigilancia de un cese el fuego u observación militar, suelen incluir la separación de combatientes, la verificación de los términos del respeto del cese el fuego, la creación de zonas desmilitarizadas, la vigilancia del repliegue de las tropas, etc. En los casos de prestar asistencia a la desmovilización y reinserción realizan tareas de supervisión de la concentración y de la desmovilización de los antiguos combatientes, a quienes se proporcionan pequeñas cantidades de dinero, útiles para la vida diaria, un domicilio, material agrícola, etc., para que puedan reiniciar la vida normal. En el desarme hay tareas de recogida o la vigilancia de la recogida, el almacenamiento y/o la destrucción de armas de diferentes tipos. También se suele colaborar en acciones de desminado. Por poner unos ejemplos.

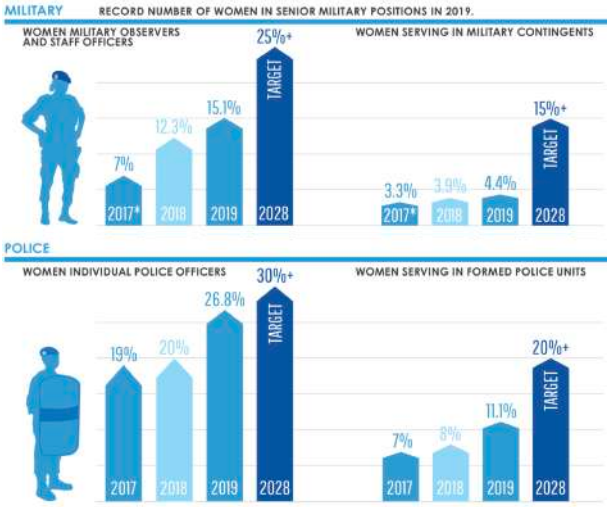
En el caso de la policía, esta respalda o actúa como sustituta de la capacidad policial del Estado anfitrión para prevenir y detectar delitos, proteger la vida y la propiedad, mantener el orden y la seguridad públicos de conformidad con el Estado de derecho y las normas internacionales sobre los derechos humanos. Esta actuación de

sustitución, total o parcial, dependerá de lo establecido en el mandato. Además, este personal de policía refuerza y restablece la seguridad en el entorno de la misión mediante el patrullaje. Unas tareas cada vez más presentes en el despliegue de policía es el asesoramiento para los servicios policiales nacionales, así como la ayuda en la formación y capacitación para que la policía del país anfitrión pueda desempeñar mejor sus obligaciones de seguridad pública y protección del estado de derecho.

Un apunte sobre las "mujeres uniformadas"

Desde que se aprobase la resolución 1325, las operaciones de paz han ido contando con un mayor número de uniformadas desplegadas. Pese a que la resolución 2242 (2015), vino a pedir un esfuerzo por duplicar la cantidad de mujeres miembros del personal uniformado para 2020, las cifras muestran que se está lejos de llegar a un equilibrio que se estableció como "ambicioso" en un 70:30 (Figura 7.6). En 1993, el número de mujeres uniformadas era del 1%. En el año 2019, de las 95 personas uniformadas que conformaron el personal de mantenimiento de la paz, las mujeres sólo representaron el 4,7% del personal militar y el 10,8% de los efectivos policiales.

Figura 7.6.- Mujeres uniformadas desplegadas e incremento "deseado" para el año 2028.



Fuente: Peacekeeping.un.org, 2020.

El aumento de las mujeres en operaciones de mantenimiento de la paz no es solo una cuestión de derecho, nunca se ha enfocado así, pese a luego requerirse este enfoque para otras cuestiones. El incremento de mujeres se ha "vendido" a los

responsables de los Estados encargados de facilitar su presencia en base a la mejora de la eficacia de las misiones bajo los siguientes argumentos:

- **Mejora de las operaciones y el rendimiento**: una mayor diversidad y un conjunto de habilidades ampliado se traduce en una mejora de la toma de decisiones, la planificación y los resultados, lo que conduce a un aumento en la eficacia operativa y el rendimiento.
- **Mejora del acceso**: las mujeres que trabajan en el mantenimiento de la paz pueden acceder más fácilmente a la población, incluidas las mujeres, así como las niñas y los niños (por ejemplo, entrevistando y apoyando a supervivientes de la violencia de género e infantil), por lo que generan información crítica que de otra manera sería difícil de obtener.
- **Reflejo de las comunidades a las que servimos**: la diversidad en el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas permite involucrar a todos los miembros de las comunidades a las que debemos proteger. Fomento de la confianza: las mujeres que trabajan en el mantenimiento de la paz facilitan el fomento de la confianza entre las comunidades locales, y contribuyen a que las mujeres locales cuenten con un mayor acceso y apoyo, por ejemplo, interactuando con mujeres en sociedades en las que estas no pueden hablar con los hombres.
- **Contribución a la prevención y mitigación de los conflictos y las confrontaciones**: la diversidad en el mantenimiento de la paz ayuda a abordar los efectos desproporcionadamente negativos que tiene el conflicto en la subsistencia de las mujeres, así como a poner sobre la mesa nuevas perspectivas y soluciones, abordando de manera eficaz las necesidades de las mujeres que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, incluidas las de las mujeres excombatientes, así como las niñas y los niños soldados, durante el proceso de desmovilización y reintegración en la vida civil.
- **Inspiración y creación de modelos**: las mujeres que trabajan en el mantenimiento de la paz actúan como influyentes mentoras y modelos para las mujeres y las niñas que se encuentran en situaciones posteriores a conflictos en la comunidad de acogida, sirviéndoles de ejemplo para que defiendan sus propios derechos y desarrollen carreras profesionales no tradicionales.

De las misiones de la Figura 4, ninguna misión tiene ese "equilibro". Lo más próximo lo encontramos en UNFIYP, donde entre el personal de policía hay 42 hombre y 26 mujeres y en UNISFA con 17 hombres policías y 7 mujeres policías; en la UNVMC, la BINUH y la UNMOGIP. En estos momentos, las misiones que cuentan con un mayor despliegue de mujeres uniformadas, aunque las proporciones sean muy dispares, son UNMISS (con 808 mujeres militares y 417polocías), UNFIL

(con 627 mujeres militares, aunque no hay ninguna mujer policía), MONUSCO (606 militares y 258 policías), UNAMID (256 militares y 309 policías) MINUSMA (445 militares y 231 policías) y MINUSCA (596 militares y 265 policías).

3.2 LAS ONG QUE OPERAN "SOBRE EL TERRENO"

Las ONG que van a estar operando en el terreno pueden ser de carácter internacional o nacional. Las primeras suelen ser de carácter asistencialista, interviniendo en situaciones de crisis o emergencia humanitaria y también contribuyendo a las necesarias actuación de fomento del desarrollo. No se trata sólo de atender a las necesidades básicas, también de acciones a largo plazo dirigida a refugiados, desplazados internos y también a población local, particularmente a las víctimas y supervivientes del conflicto armado. Hay que pensar que, por ejemplo, las personas desplazadas por conflictos armados tardan años en regresar a su hogar. Un campo de refugiados, que teóricamente es una solución temporal, puede prolongarse en el tiempo varias décadas. Como en el caso de los refugiados saharauis que llevan 45 años viviendo en los campamentos argelinos de Tinduf. Estas personas ubicadas en asentamientos "provisionales", requieren de todo tipo servicios y medios: desde alimentos y agua, vivienda y ropa, asistencia sanitaria, educación, etc., además de seguridad, protección frente a la violencia.

Es completamente imposible que los organismos internacionales y regionales puedan, por si solos, proporcionar la asistencia y ayuda necesaria en contextos de conflicto y allí donde hay una situación de emergencia humanitaria. Las ONG de carácter nacional y local son necesarias para garantizar el acceso a suministros, para ayudar en la atención de desplazados y víctimas, para canalizar proyectos de desarrollo, etc. Es frecuente que estas ONG nacionales y locales requieran, durante un tiempo del soporte de otras ONG internacionales para sus labores, no solo por cuestiones de carácter técnico, también para intentar generar una barrera frente a ataques o para mejorar situaciones donde pueda estar produciéndose una obstaculización de la asistencia humanitaria.

Las ONG locales son quienes mejor conocen las circunstancias del entorno, tanto en situaciones de conflicto como tras él. No solo es el conocimiento del entorno (las relaciones de poder, las necesidades, etc.), también es la confianza de los perceptores de las asistencias y servicios (a veces los recelos) cuestión mucho más difícil de alcanzar por parte de las internacionales cuyo personal es ajeno y rotativo (aunque a veces contratan personal local, para facilitar la operatividad). Durante un cierto tiempo lo habitual es que se actores locales, actores del ámbito nacional e internacional asuman responsabilidades compartidas en la ejecución de tareas. A largo plazo, lo mas adecuado sería capacitar a las ONG locales y nacionales, para que sean ellas quienes

reciban los medios para la acción y la ejecución de los proyectos de actuación. Bien es cierto que aquí se produce un punto de controversia, entre las organizaciones que prefieren percibir dinero para comprar localmente los medios que necesiten para su labor; frente a las agencias y organizaciones internacionales que prefieren enviar bienes en vez de dinero. No solo para evitar posibilidades de corrupción, también porque con el tiempo se han ido introduciendo medidas administrativas (como los certificados anti-terror, o anti-blanqueo).

Las acciones de las ONG son tanto para abordar los efectos del conflicto (como la asistencia médica), como las causas de los conflictos, sobre todo cuando estos son prolongados. Entre estas "causas", tal y como se recoge la Agenda MPS, se abordan las desigualdades existentes entre géneros. Una demanda repetida de estas organizaciones es la demanda de poder operar con cierta seguridad plurianual, que permita la continuidad en su acción, sin lo que podríamos denominar "tutelas" de organizaciones internacionales que, a veces, tienen otros intereses.

Las peticiones reiteradas de las ONG y de otros entes de sociedad civil sobre cuestiones humanitarias, dieron lugar a la celebración de una "cumbre" en el año 2016. En la Cumbre Humanitaria Mundial de Estambul, el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon lanzó una Agenda Humanitaria en la que se propusieron cinco responsabilidades compartidas fundamentales para los retos del momento y alinear esta agenda con la Anda 2030 (prevenir los conflictos y ponerles fin, respetar las normas de la guerra, no dejar a nadie atrás, trabajar de manera diferente para poner fin a las necesidades e invertir en humanidad, [A/70/709]). Entre las cuestiones abordadas la necesidad de reforzar los sistemas de organizaciones y sociedad civil para desarrollar labores de prevención de conflictos, la ejecución de actividades humanitarias y también de desarrollo para trabajar en las fases de posconflicto. En esta línea de mayor apoyo de las organizaciones locales, un grupo de ONG nacionales e internacionales firmaron la "Carta para el cambio" (*Charter4Change*). En la carta las ONG reclaman, entre otras cuestiones, mayor financiación, mayor transparencia en la transferencia de recursos y el apoyo para el mayor liderazgo y capacitación. En ella también se alude a una práctica habitual que entendían negativa, el reclutamiento o contratación del personal local por parte de las ONG internacionales o de agencias de Naciones Unidas (sobre todo en situaciones de emergencia) porque desabastecen a las ONG locales de personal ya formado, justo cuando ellas mismas podrían tomar ese protagonismo.

En esta línea de refuerzo del liderazgo local y de dar cobertura a sus necesidades ponemos de ejemplo los llamados **proyectos de efecto rápido** son proyectos a pequeña escala (de bajo coste y financiados por las propias misiones). Estos proyectos de efecto rápido responden a las necesidades que expresan las comunidades locales,

abarcando un gran número de actividades de diversa índole, desde renovar una escuela hasta facilitar puntos de acceso con agua potable a mujeres. Los proyectos se aplican principalmente a través de actores locales, incluidas las autoridades locales y las ONG. De este modo, la ejecución de los proyectos de efecto rápido ayuda a crear capacidades de gestión en el personal local. A modo de ejemplo, las acciones a través de ONG locales en las operaciones de mantenimiento de la paz en Sudan del Sur o Mali; o más recientemente proyectos de efecto rápido motivados por la pandemia del COVID-19 en la MONUSCO.

La misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) empleó proyectos de efecto rápido para crear una zona libre de armas en el perímetro de la zona de protección de los civiles del recinto de las Naciones Unidas en Yuba. El proyecto incluía la construcción de un sistema de agua alimentado con energía solar y la retirada de vegetación en torno a las tres comunidades que rodean el recinto de la misión de las Naciones Unidas en Yuba. Actividades concretas como estas ayudan a fomentar la confianza de la población en la capacidad de la misión para cumplir su mandato. La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) actualmente trabaja con una organización local especializada en promover la alfabetización de adultos en Gao, en el norte de Malí. Las misiones distribuyeron suministros médicos, alimentarios y de limpieza, y kits de higiene entre la población, además de formación sobre el lavado de manos y la fabricación de jabones y mascarillas. Por ejemplo, en la República Centroafricana, los grupos de mujeres locales están poniendo en práctica un proyecto destinado a hacer jabón y fabricar mascarillas para la población. De la misma forma, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) puso en marcha un proyecto sobre la fabricación de mascarillas protectoras que dio lugar a la producción de más de 2.000 máscaras al día.

Lecturas para debate

- "De las palabras a la acción. La experiencia de las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas en Colombia en materia de Mujeres, Paz y Seguridad". Resumen ejecutivo. DPPA.
- Stoddard, A., Harvey, P., Czwarno, M. & Breckenridge, M.J. (2020). Aid Worker Security Report 2020: Contending with threats to humanitarian health workers in the age of epidemics. Humanitarian Outcomes, August.
- Una Humanidad. Nuestra responsabilidad compartida [A/70/709].
- Banco Mundial. Estrategia del Grupo Banco Mundial sobre Fragilidad, Conflicto y Violencia 2020-2025.

El mantenimiento "robusto" de la paz

En ciertas situaciones inestables, el Consejo de Seguridad ha dado a las misiones de mantenimiento de la paz un mandato «robusto» que las ha autorizado a «emplear todos los medios necesarios», proteger a los civiles de la amenaza inminente de un ataque físico, asistir a las autoridades nacionales legítimas en el mantenimiento del orden público, o para disuadir intentos de interrumpir el proceso político por la fuerza (por ejemplo, la celebración de lecciones).

En el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas se contempla la posibilidad, cuando otras medidas fallan, de que a nivel táctico se haga el uso de la fuerza para el **mantenimiento de la paz** («demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas»), siempre bajo autorización del Consejo de Seguridad y con el consentimiento del país anfitrión o las partes principales del conflicto.

Podcast

- Sobre Misiones internacionales españolas: https://www.ivoox.com/hablamosdederechoshumanos-t5-pgm2-audios-mp3_rf_44152724_1.html

Videos

- Sobre las Misiones Políticas Especiales de Colombia sobre MPS: lecciones aprendidas, ONU-DPPA, 2020 (en español): https://www.youtube.com/watch?v=e4ku5Akvkcs&feature=emb_logo
- Hacia una paz sostenible: enfoques de desarrollo para abordar la fragilidad, el conflicto y la violencia. Banco Mundial, 2019 (doblado al español): https://www.youtube.com/watch?v=-QI0_UggRsU&feature=emb_logo

BLOQUE III

EL POST CONFLICTO

CAPÍTULO 8: LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ

SUMARIO: 1. EL ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS. 1.1. El principio de la obligación del arreglo pacífico. 1.2. Unas pautas sobre las resoluciones del arreglo pacífico de controversias. 1.3. ¿Puede haber 'inclusividad' sin perspectiva de género? 2. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA MEDIACIÓN. 2.1. El consentimiento y la imparcialidad. 2.2. La implicación nacional y el Derecho Internacional y marcos normativos. 2.3. Coherencia, coordinación y complementariedad de la mediación. 2.4. El 'carácter inclusivo' en los acuerdos de mediación. 3. MEDIACIÓN, GÉNERO Y VSRC. 3.1. Incorporando la perspectiva. 3.2. El abordaje de la VSRC. 4. LAS NEGOCIACIONES DE PAZ

La mediación y los buenos oficios son herramientas de resolución pacífica de conflictos utilizadas en muy diversos ámbitos. Son fórmulas para intentar conseguir el "Arreglo Pacífico de Controversias" (APC). Recordemos que la Carta de las Naciones Unidas recoge como propósito de la organización:

> «Art. 1.1 Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar las medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz».

1. EL ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS

Las mediaciones en entornos de conflicto pueden ir, desde un acuerdo de mínimos para iniciar conversaciones de alto el fuego o cese de hostilidades; hasta mediaciones en la implementación de programas acordados en las negociaciones de paz. No hay un procedimiento estándar para realizar una mediación, pero veremos que hay unas directrices o pautas de actuación recomendadas por las Naciones Unidas. En todo caso, la propia Carta determina en sus Principios que el APC es la vía cuando señala que:

> «Art. 2.3 Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia».

1.1 EL PRINCIPIO DE LA OBLIGACIÓN DEL ARREGLO PACÍFICO

El Capítulo VI de la Carta (artículos 33 a 38) está dedicado al APC. Si el primer principio que rige la solución de controversias en el marco internacional es el **principio de la obligación del arreglo pacífico**. Así pues, estamos frente a un principio jurídico internacional y un propósito de la organización. Hay varias resoluciones básicas que vienen a desarrollar el principio de APC:

a) Resolución 2625 (XXV), Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.
b) Resolución 37/10, "Arreglo pacífico de controversias internacionales, conocida como la Declaración de Manila.
c) Resolución 43/51, "Declaración sobre prevención y eliminación de controversias y situaciones que pueden poner en peligro el mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacional y sobre el papel de la ONU".
d) Resolución 53/101, "Principios y Directrices para las negociaciones internacionales".
e) Resolución de la Asamblea 57/26, "Prevención y solución pacífica de controversias".
f) Resolución 65/283, "Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución".

Las personas que desarrollan las labores de mediación podrán ser expertas imparciales al conflicto, pertenecientes a organizaciones de terceros neutrales; o bien, pertenecer a los grupos en conflicto. En cualquier caso, habrán de ser aceptados por las partes. Solo así podrán *sentarse* (de forma real o virtual) para dialogar y exponer los

distintos posicionamientos. Hay ocasiones donde encontramos personas ejerciendo la labor de co-mediador o asesor en la mediación. Podemos encontrar escenarios donde hay un elevado número de grupos de interés (organizaciones nacionales, organizaciones internacionales o regionales, organizaciones no gubernamentales, agencias, etc.), lo que hace necesaria una tarea de coordinación para disminuir el riesgo de fracaso en las iniciativas que se presenten. Como nos apunta la experta en el proceso colombiano, Graciela Tapia (2015):

> «Un proceso de paz no es "uno", es muchos, es una infinidad de tramas, relatos, etapas no lineales, actores visibles y no visibles, plataformas de actores que se organizan para lograr un nuevo sistema de altísima complejidad. El proceso de paz no es un momento puntual, ni solamente el conjunto de etapas formales que plantea una hoja de ruta, sino que está constituido por muchos procesos en simultáneo que se dan en distintos niveles, espacios, contextos y con diversos actores. Si bien algunos de ellos pueden ser más relevantes que otros, el desafío con mayor poder catalizador, aunque no sea tan visible ni mediático, es el de quienes promueven que todos los esfuerzos se puedan articular y potenciar y no generen competencia o falta de congruencia entre ellos boicoteando la meta común de lograr una paz sustentable».

No cabe duda de que aun empleando el término "neutral", los mediadores, así como aquellas organizaciones o instituciones a las que pertenecen o están ligados, tienen intereses. Los intereses, principios y valores de cada parte han de quedar expuestos para que no haya duda de la "buena fe" que mueve a cada uno de ellos, para que las otras partes conozcan y entiendan dónde están y el por qué de las "líneas rojas" que ponen en riesgo o truncan la mediación.

Para autores como Roy Licklider (2001:300) la mediación puede resultar una fórmula poco adecuada para poner fin a conflictos particularmente violentos:

> «We know more about how wars begin than how they end. Intellectually, the problem of negotiating an end to a civil war is daunting; how do you make peace and agree to live in the same state with people who have killed your friends and family? How do you live with these people for the rest of your life? How do you trust them enough to work with them economically and socially to create a functioning political system?».

1.2 UNAS PAUTAS SOBRE LAS RESOLUCIONES RELATIVAS AL ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS

Si el primer principio era el APC, el segundo principio es el de la **libre elección de los medios.** La mencionada resolución 2625 (XXV) enumera varios de los

procedimientos para la solución pacífica de conflictos, de tipo político o diplomático y de tipo jurídico o jurisdiccional. Entre los primeros se encuadra la mediación (además de la conciliación, o los buenos oficios, entre otros). La mediación, como el resto de los instrumentos, debe ser libremente consentida por las partes y debe haber un acuerdo de respeto del resultado final.

Excede el ámbito de esta asignatura entrar en los pormenores de las resoluciones mencionadas, pero consideramos oportuno aclarar ciertos puntos antes de entrar a abordar el enfoque de género para desarrollar una mediación inclusiva. Lo primero es aclarar que la mediación trata de abrir vías de comunicación entre las partes en conflicto, sugiriendo vías de acuerdo y realizando esfuerzos para encontrar posicionamientos que resulten aceptables para ambas partes. Corresponde al Consejo de Seguridad el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, aunque la Asamblea General y el Secretario General también tengan un papel relevante en estos asuntos (Véase la Declaración de Manila y la Resolución 43/51 al respecto). Al Secretario General, la Declaración de Manila le insta a asumir responsabilidades de mantener conversaciones y consultas con las partes en conflicto.

La "**controversia**" podemos definirla como la existencia de un desacuerdo entre dos partes que, en el caso que nos ocupa, se ha exteriorizado mediante un conflicto armado. Como vimos al hacer referencia a los conflictos contemporáneos, buena parte de los conflictos actuales surgen de la competencia por el poder y los recursos, la desigualdad, la mala gobernanza, la debilidad de las instituciones y las decisiones sectarias. Situaciones que ahora se ven agravadas por los desequilibrios poblacionales, las consecuencias del cambio climático, la globalización de la delincuencia y el avance del extremismo violento y del terrorismo. No obstante, cada controversia tiene sus características, por lo que se hace necesario analizar la naturaleza de la controversia, sus raíces socio-culturales, sus peculiaridades y las circunstancias en las que se encuentra la población. Y dentro del conjunto de la población, a los grupos y subgrupos que la integran.

El compromiso de los Estados es, teóricamente, prevenir la aparición del conflicto armado [Resolución 2171(2014), "Prevención de conflictos armados" *Material], ello requiere actuar lo antes posible para resolver las controversias que se generen entre partes. En las estrategias integrales de prevención de conflictos se suelen incluir, además de las medidas de alerta temprana, medidas de carácter diplomático (diplomacia preventiva) y de mediación. La "diplomacia preventiva" busca eso, evitar que una controversia existente se transforme en conflicto o que cuando el conflicto ya ha estallado, que no se extienda.

En el marco internacional, Naciones Unidas cuenta desde 2008 con una Unidad de Apoyo a la Mediación, dentro de su Departamento de Asuntos Políticos. Se encarga de prestar apoyo a las actividades que se encuentran relacionadas con la ONU, ya sea por haberlas promovido o respaldado, como sucede frecuentemente con las misiones de paz. El auge de este instrumento herramienta de APC llevó a crear un grupo de expertos reconocido, que se denomina *Grupo de Amigos de la Mediación*, del que forman parte diversos Estados, entre ellos España. Creado en 2010, en el seno de la organización, cerca de medio centenar de estados aportan expertos que, entre otras funciones, proporcionan apoyo político a los mediadores que son formalmente nombrados por la ONU.

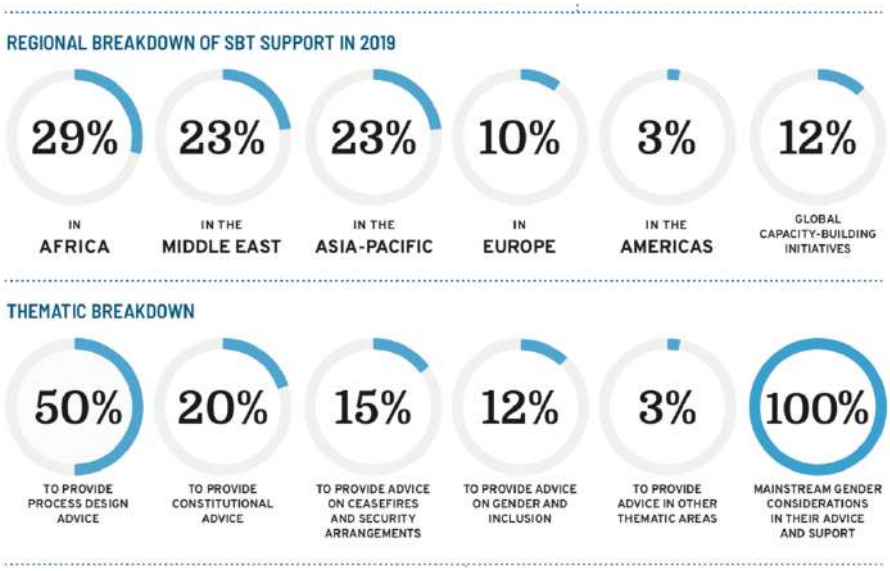
Figura 8.1. Principales áreas en las que colaboran los mediadores senior de reserva.

Fuente: DPPA-ONU, 2020.

Como sucede en otros tantos ámbitos de actuación, disponer de redes facilita el conocimiento de la cultura y las diferencias de identidad entre las partes en controversia o conflicto. Son muchos los aspectos culturales de un conflicto que deberían tenerse en consideración para no fracasar en el arreglo, también las cuestiones relacionadas con el género como estereotipos, creencias, roles, además de cuestiones que interseccionan como la edad, las creencias religiosas, etc. Naciones Unidas también cuenta con los llamados *Mediadores de reserva*, un pequeño grupo de expertos senior (8 personas) que prestan asesoramiento experto y apoyo sobre el terreno, siendo desplegados en misiones a corto plazo. Se despliegan en un plazo de 72 horas para dar apoyo procesal, asesoramiento técnico, ayudar en el establecimiento de prioridades o analizar situaciones concretas, elaboración de agendas, identificar puntos de entrada, etc. Este término "punto de entrada", hace referencia a la identificación de aspectos o elementos que rompan las barreras iniciales o situaciones de bloqueo en el conflicto. El área sobre la que se produce una mayor demanda de *expersise* de este grupo senior

es la relativa a los acuerdos de seguridad (Figura 8.1) y siempre incorporan consideraciones relativas a la perspectiva de género (Figura 8.2).

Figura 8.2.- Principales temas abordados.



Fuente: DPPA-ONU, 2020.

Dentro de la tipología de mediadores, podemos encontrar los *mediadores estatales*, expertos aportados por Estados que pueden tener algún tipo de interés específico en la resolución del conflicto. Los *mediadores individuales externos* son aquellos convocados por organizaciones internacionales para realizar mediaciones en función de su experiencia como mediador en un campo determinado. Los llamados *mediadores internos* suelen ser personas con experiencia local, formadas por la ONU o el PNUD, que cuentan con el respeto o reconocimiento de las partes en conflicto. Estos mediadores internos suelen ser políticos, líderes de gobiernos o grupos religiosos que suelen facilitar el diálogo, romper bloqueos políticos o sentar las bases de las negociaciones formales que se desarrollarán más tarde.

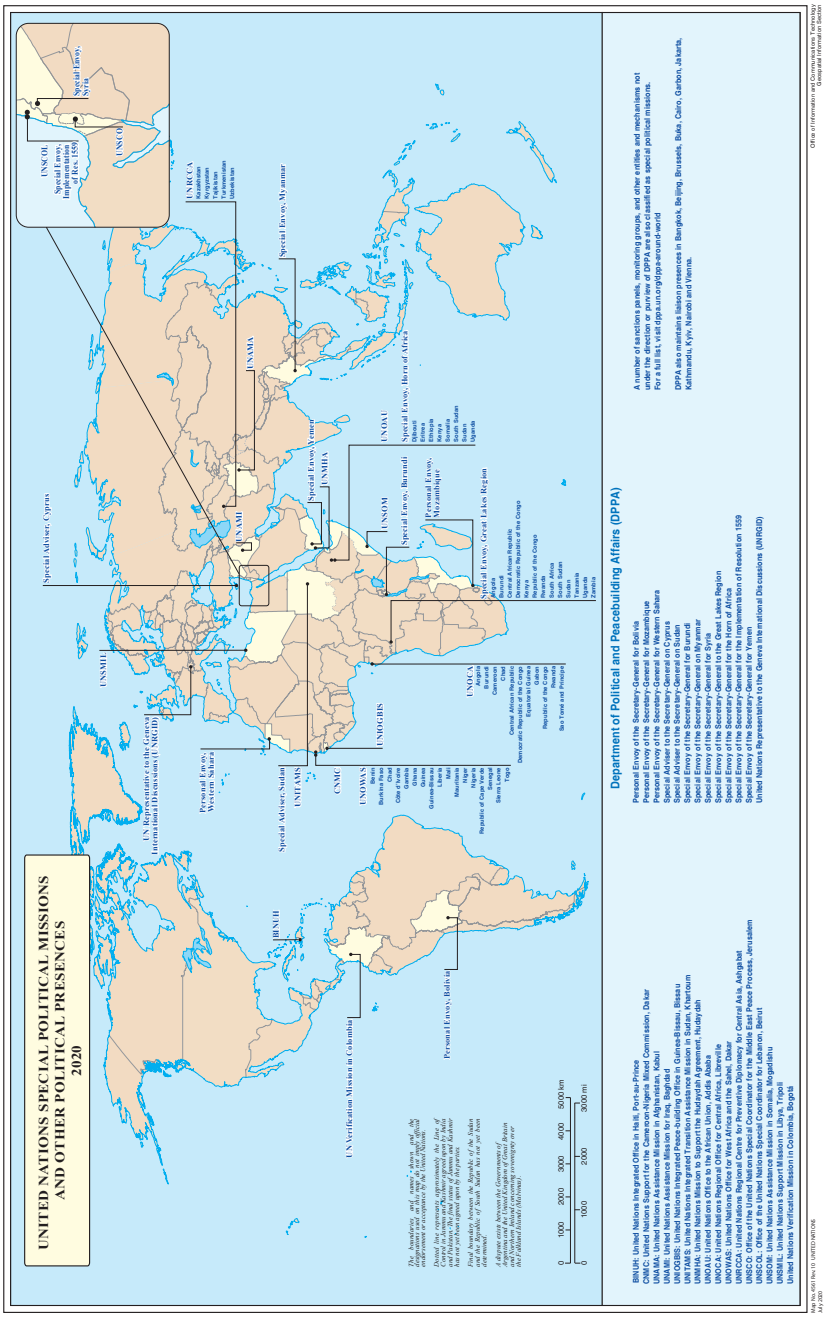
En la mediación, los **principios de imparcialidad y de consentimiento de las partes** se dan por asumidos. Ante todo, conviene recordar que la mediación es una forma de gestión de un conflicto **voluntaria**, por lo que las partes manifestarán en todo momento si quieren o no comenzar, si quieren o no continuar la mediación, así como la libertad de aceptar o rechazar cualquier aspecto del proceso de mediación o del acuerdo final. No obstante, los mediadores serán sensibles a una serie de puntos que habrán de intentar incorporar a su trabajo en un momento dado, como son: la

perspectiva de género o la justicia transicional, por poner dos ejemplos. Ello no significa que los mediadores puedan Podría pensarse que todo elemento particularmente molesto para alguna de las partes quedaría automáticamente excluido de la mesa de mediación o de diálogo, pero no suele ser así. Siempre son múltiples los intereses en juego, por eso se buscan las puertas de entrada. La otra cuestión que no se puede olvidar es la de los costes. Para que la mediación llegue a buen puerto hace falta un apoyo adecuado, no solo *expertise*, hacen falta recursos logísticos y financieros que garanticen la regularidad de las conversaciones.

Para que nos hagamos una idea, el presupuesto asignado a la Unidad de Soporte a la Mediación (MSU) de la ONU para el periodo 2020-2022 es de 135 millones de dólares. Un mínimo del 17% de ese presupuesto está previsto que sea empleado para iniciativas relacionadas con la Agenda MPS, para que la Agenda esté presente en los procesos de pacificación y mediación y mejorar la participación directa y efectiva de mujeres en acciones relacionadas con el establecimiento de la paz y las Misiones Políticas Especiales. En Siria, el Enviado Especial (mediador ONU) Staffan de Mistura fue el encargado de establecer la primera junta asesora de mujeres (WAG) como mecanismo formal de inclusión. Posteriormente otros mediadores han seguido colaborando con dicha junta para que un número de mujeres (no inferior al 30%) llegue a formar parte del Comité Constitucional que está encargado de llevar a término la "hoja de ruta" para llegar a poner fin de los combates en la región y negociar la paz. Una junta similar se constituyó en Irak en 2019, esta vez bajo el asesoramiento de la mediadora Jeanine Hennis-Plasschaert, para interactuar con el gobierno iraní y promover la representación y participación política de mujeres en las iniciativas de reforma política y electoral que se están llevando a cabo a través de las comisiones de reforma constitucional parlamentaria y presidencial en ese país.

Muchas de estas actuaciones de buenos oficios y de mediación se encuadran en las denominadas "misiones políticas especiales" lanzadas por Naciones Unidas (Mapa 8.1), o por los Estados que ejercen este tipo de oficios diplomáticos. Estas misiones políticas especiales han ido cobrando una especial relevancia a lo largo de este siglo XXI, particularmente en la década de los años 10.

Mapa 8.1: Misiones actuales, año 2020. Fuente: ONU.


UNITED NATIONS SPECIAL POLITICAL MISSIONS AND OTHER POLITICAL PRESENCES 2020
Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA)
UNSMIL
UNAMI
UNAMA
UNSOM
UNAMID
UNMHA
UNOAU
UNSCO
UNRCCA
UNMISS
UNMIK
UNFICYP
UNMOGIP
UNTSO
UNMOGIP
UNMIBH
UNVMC
UNOWAS
UNIOGBIS
UNOCA
UNOCT
UNRCCA
UNSCOL
UNSMIL
UNSCOL
UNSCO
UNRCCA
UNSOM
UNOAU
UNMHA
UNMIK
UNFICYP
UNTSO
UNMOGIP