

OPORTUNIDADES PARA LAS MUJERES EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

SERIE DE POLÍTICAS

INFORME DE POLÍTICAS 6 | OCTUBRE 2021

Las operaciones de paz siguen excluyendo a las mujeres, pero la iniciativa A4P+ puede cambiar esto

POR GRETCHEN BALDWIN Y JAKE SHERMAN

La Iniciativa Elsie es un proyecto piloto multilateral que utiliza la Metodología de evaluación de las oportunidades para las mujeres en las operaciones de paz (MOWIP, por sus siglas en inglés) para investigar las barreras y oportunidades para la participación significativa de las mujeres en las operaciones de paz en siete países piloto. Un análisis comparativo de los datos de los informes MOWIP, así como sus principales hallazgos, informan esta serie de informes de políticas.

Introducción

La “Participación plena, equitativa y significativa de las mujeres” se ha convertido en una frase de moda para el sector de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y un objetivo de la Estrategia para la Paridad de Género en el Personal Uniformado de las Naciones Unidas.¹ La ONU y sus Estados miembros han logrado algunos avances hacia estos objetivos en términos de incrementar el número de mujeres desplegadas.

Las investigaciones sobre la participación de las mujeres uniformadas en las operaciones de paz realizadas en el marco de la Iniciativa Elsie han demostrado que persisten múltiples barreras y desafíos para la integración de género y el mantenimiento de la paz sensible al género. Esto afecta negativamente la experiencia de las mujeres uniformadas como oficiales de mantenimiento de la paz, así como las interacciones de género del personal de mantenimiento de la paz con las comunidades anfitrionas donde prestan servicio. En última instancia, esto socava la capacidad de las misiones de paz de la ONU para cumplir con sus mandatos.

Los encargados de formular políticas deben impulsar tanto el discurso como las acciones más allá del simple aumento del número absoluto de mujeres. Más bien, deben abordar las estructuras fuertemente masculinizadas y excluyentes que existen dentro de las instituciones de seguridad e impulsar enfoques transformadores para la integración.

Desde su lanzamiento en 2018, la iniciativa Action for Peacekeeping (A4P)² se ha convertido en un marco efectivo para que la Secretaría de la ONU organice la reforma interna en materia de mantenimiento de la paz, haciendo cambios en aspectos como mejorar la seguridad y la protección, monitorear el desempeño de la misión y la unidad, y desarrollar la capacidad de los contribuyentes de contingentes y agentes de policía.³ A pesar del progreso modesto y desigual hasta la fecha, la última fase de la iniciativa, titulada “A4P+”, presenta la mejor oportunidad para lograr el tipo de reformas necesarias para lograr mejoras reales en la participación significativa de las mujeres en las operaciones de paz. Esto se debe a que el género ya no está aislado dentro de los compromisos relacionados con la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. **Más bien, A4P+ entiende el género como un “modo de análisis transversal” que se aplicará a las siete áreas prioritarias de la iniciativa.**

Basándose en los resultados de la investigación de DCAF, el IPI y el Instituto de Georgetown para la Mujer, la Paz y la Seguridad, este informe de políticas detalla cómo la ONU y los Estados miembros que apoyan A4P+ pueden reforzar un enfoque transversal de género para lograr un cambio duradero en cada una de estas áreas, mejorando así la eficacia, la eficiencia y la relevancia de las acciones de mantenimiento de la paz de la ONU en el futuro.

Incorporar el género en las prioridades de A4P+

Prioridad 1: Coherencia colectiva detrás de una estrategia política

A4P+ hace un llamado a todos los actores involucrados en las operaciones de paz para que desarrollen “estrategias políticas comunes” y utilicen su influencia política para lograr objetivos comunes.

A pesar del fuerte respaldo político del que gozan actualmente los esfuerzos para aumentar la participación de las mujeres tanto a través de A4P+ como del Consejo de Seguridad de la ONU,⁴ a menudo existe una dependencia excesiva de los estereotipos de género y suposiciones sesgadas sobre los riesgos políticos o de protección. En última instancia, esto no contribuye a objetivos transformadores en sociedades donde se realizan acciones de mantenimiento de la paz, ya que el trabajo de género se vuelve aislado. La carga del cambio recae sobre las mujeres a las que se les pide que realicen un trabajo especializado en materia de género que no coincide con sus calificaciones profesionales, o sobre un pequeño número de **expertos/as en género con pocos recursos y exceso de trabajo, o figuras clave del liderazgo en las instituciones de seguridad nacionales y de la ONU.** El cambio, entonces, depende de la personalidad y no es de carácter permanente.⁵ Como consecuencia, el trabajo de género no se traduce en beneficios a mediano y largo plazo para las misiones de paz de la ONU cuando se trata de prevenir la violencia, mantener la paz y fomentar el desarrollo.

1 www.un.org/gender/; peacekeeping.un.org/en/uniformed-gender-parity-strategy-2018-2028-full-text

2 peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p

3 www.ipinst.org/2019/09/a4p-one-year-into-implementation-of-the-declaration-of-shared-commitments

4 Ver, por ejemplo, ONU RCS 2538 sobre las mujeres en el mantenimiento de la paz. Para obtener más detalles, consulte: theglobalobservatory.org/2020/09/women-in-peacekeeping-signs-of-change-at-united-nations/

5 Nagel et al 2021

RECOMENDACIONES

Los Estados miembros deben (y ya lo hacen)⁶ implementar estrategias políticas comunes soportadas por investigaciones basadas en evidencia. Esto se puede lograr, por ejemplo:

- apoyando agendas de investigación de políticas que amplifiquen las voces de las mujeres en los discursos de mantenimiento de la paz;
- implementando la Evaluación de oportunidades para las mujeres en las operaciones de paz (MOWIP, por sus siglas en inglés)⁷ en sus instituciones de seguridad nacional y apoyando a otros países que aportan contingentes y agentes de policía (TPCC, por sus siglas en inglés) para que también lo hagan;
- liderar con el ejemplo de manera abierta y responsable para garantizar que las instituciones de seguridad nacional adopten enfoques transformadores para abordar los desafíos identificados en las evaluaciones relacionadas con el mantenimiento de la paz.

Prioridad 2: Integración estratégica y operativa

Esta área prioritaria requiere un progreso tangible en la planificación, presentación de informes, monitoreo y uso de datos de las operaciones de paz de la ONU, así como la integración entre los componentes de la misión (por ejemplo, militar, policial, de asuntos civiles, de derechos humanos, de asuntos políticos) y la cooperación entre las misiones y sus socios.

A4P+ destaca la importancia de incorporar datos y experiencia en materia de género en la planificación, la presentación de informes y el seguimiento de las operaciones de paz para medir si y de qué manera los eventos de conflicto y las actividades de la ONU afectan a las poblaciones locales de forma diferente en función del género u otras características de identidad.⁸ A pesar de los avances recientes, **se requiere un enfoque más riguroso y sistemático del análisis de género para comprender cómo las diferentes contribuciones de las mujeres y los hombres uniformados/as contribuyen a la eficacia operativa y al cumplimiento de los mandatos de las misiones.**⁹

RECOMENDACIONES

Para asegurar que A4P+ cumpla su objetivo de convertir el género en un modo de análisis transversal, mejorando así la credibilidad y la eficacia operativa¹⁰, la Secretaría de la ONU debe tratar de sacar la experiencia en materia de género de su 'aislamiento', a través de:

- priorizar la experiencia en materia de género al contratar perfiles genéricos para áreas importantes como asuntos políticos, asuntos civiles y estado de derecho;
- asegurar que más miembros del personal estén capacitados/as en perspectiva de género;
- garantizar que las justificaciones para los nuevos cargos relacionados con el género en el Comité Administrativo y Presupuestario ("Quinto") de la ONU identifiquen el vínculo con la eficacia operativa y las propias recomendaciones de los Estados miembros en el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ("C34") o los mandatos del Consejo de Seguridad.

La ONU debería integrar aún más una perspectiva de género en los mecanismos estándar de recopilación de datos:

- incorporando incidentes de abuso y explotación sexual en el sistema SAGE existente;¹¹
- recopilando datos sobre la composición de género de las patrullas de mantenimiento de la paz y las diferentes percepciones del personal de mantenimiento de la paz;
- identificando, evaluando y monitoreando las experiencias en materia de género de las comunidades anfitrionas.

6 www.dfa.ie/media/dfa/ourrolepolicies/peaceandsecurity/21-016_WPS-Gender-Champions-Outcome-Documents_Final_Digital.pdf

7 www.dcaf.ch/mowip-methodology

8 giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/05/Gendered-Impacts-on-Operational-Effectiveness-of-UN-Peace-Operations.pdf

9 Nagel et al 2021 : giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/05/Gendered-Impacts-on-Operational-Effectiveness-of-UN-Peace-Operations.pdf

10 giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/05/Gendered-Impacts-on-Operational-Effectiveness-of-UN-Peace-Operations.pdf

11 giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/05/Gendered-Impacts-on-Operational-Effectiveness-of-UN-Peace-Operations.pdf; Baldwin 2021 (próximo a publicarse).

Prioridad 3: Capacidades y mentalidades

Cuando se habla de capacidades, A4P+ se enfoca principalmente en la formación, destacando la necesidad de esfuerzos colectivos hacia capacitaciones especializadas para todo el personal calificado de mantenimiento de la paz, independientemente del género, y mayores inversiones para asegurar que todos los contingentes desplegados cuentan con las capacidades requeridas para su mandato.

La Secretaría, los Estados miembros y el personal de la misión, independientemente de su género, deben preguntarse qué pueden hacer para construir instituciones de seguridad equitativas y sostenibles como parte del cambio de la ONU hacia un mantenimiento de la paz enfocado en la comunidad y “centrado en las personas”. Las concepciones erróneas persistentes de que “el género equivale a las mujeres” socavan lo anterior porque, en primer lugar, a menudo conducen a situaciones en las que a las mujeres uniformadas se les asignan funciones relacionadas con el género y la protección basándose en la suposición de que tienen una capacidad innata para desempeñar estas funciones.¹² En segundo lugar, pasan por alto el hecho de que los hombres tienen identidades de género y, por lo tanto, juegan un papel crucial en garantizar el éxito de la misión a través de la integración de una perspectiva de género.

RECOMENDACIÓN

Los esfuerzos para preparar, capacitar y apoyar los despliegues de personal uniformado no deben crear ni exacerbar la desigualdad de género dentro de la ONU. La ONU y los Estados miembros pueden tomar las siguientes medidas para evitar esto:

- Garantizar que los líderes valoren las “habilidades duras” “masculinas”, como el entrenamiento con armas y la conducción, de la misma manera que las “habilidades blandas” “femeninas”, como las entrevistas, la comunicación interpersonal, la sensibilidad cultural en la formación, la selección para el despliegue y las evaluaciones de desempeño en el lugar de trabajo.^{13 14}
- Asegurar que todo el personal esté capacitado en prevención de prejuicios raciales y de género, participación comunitaria y habilidades relevantes para los roles para los que se están desplegando, independientemente de su género.^{15 16}
- Asignar roles a mujeres y hombres en función de su formación y competencias en lugar de suposiciones estereotipadas sobre sus habilidades innatas;¹⁷
- Eliminar los estereotipos de género de los materiales de capacitación y las comunicaciones estratégicas.

Prioridades 4 y 5: Rendición de cuentas al personal de mantenimiento de la paz y rendición de cuentas del personal de mantenimiento de la paz

A4P+ reconoce la importancia de la seguridad para el personal de mantenimiento de la paz y hace énfasis en la rendición de cuentas por los delitos contra sus miembros, la salud mental y el bienestar del personal, la atención médica confiable (incluyendo la salud de las mujeres), la infraestructura de protección de campamentos y las medidas de mitigación de riesgos ambientales. También reitera los compromisos del Consejo de Seguridad sobre la rendición de cuentas de la ONU a las comunidades anfitrionas a través de la prevención y respuesta a la explotación y el abuso sexual y otras violaciones de los derechos humanos.

Investigaciones recientes indican que las fuerzas de mantenimiento de la paz de todo el espectro de género experimentan, presencian o escuchan sobre acoso y abuso sexual en tasas muy altas tanto en sus instituciones de seguridad nacionales como en la misión. **Las amenazas de acoso y agresión sexual (SHA, por sus siglas en inglés) pueden impedir que las mujeres uniformadas sean desplegadas o vueltan a desplegar y pueden ser perjudiciales para la simpatía y la confianza entre los contingentes, y para la eficacia individual de los/las oficiales.¹⁸ A pesar de este “secreto a voces”, las respuestas del liderazgo y los mecanismos de rendición de cuentas y presentación de informes se quedan lamentablemente cortos a medida que aumentan los llamados a la participación de mujeres uniformadas.¹⁹ Paradójicamente, algunos líderes sugieren que las propias mujeres uniformadas deberían exigir la responsabilidad de sus pares masculinos por un mejor comportamiento.²⁰ Finalmente, la ONU y los Estados miembros también son responsables ante los hombres y mujeres de las fuerzas de mantenimiento de la paz en términos de sus responsabilidades de cuidado.²¹**

12 Véase, por ejemplo, Georgina Holmes: theconversation.com/female-military-peacekeepers-left-feeling-overwhelmed-after-inadequate-training-114887

13 MOWIP, Baldwin 2021; Holmes; Kumalo 2021

14 Véase el informe de políticas 2 de esta serie, “Antiguas expectativas, nuevos retos: lo que buscamos en el personal de mantenimiento de la paz y por qué es importante.”

15 Baldwin 2021.

16 Véase el informe de políticas 5 de esta serie, “Salvar el mundo, una formación de género a la vez”

17 MOWIP, Baldwin 2021; Holmes

18 Vermeij 2020.

19 Ver: Vermeij 2020; próxima investigación de Donnelly y Mazurana.

20 Kumalo 2021; Vermeij 2020; Baldwin 2021

21 Consulte el informe de políticas 1A de esta serie, “El deber de Cuidado”.

RECOMENDACIONES

El liderazgo de la ONU debe ser responsable ante el personal de mantenimiento de la paz al garantizar un entorno de trabajo libre de SHA, al tiempo que demanda la responsabilidad de los miembros del personal de mantenimiento de la paz que intimidan, acosan y abusan de sus colegas. Con este fin, A4P+ puede renovar los esfuerzos para aumentar la rendición de cuentas al personal de mantenimiento de la paz:

- descartando a los perpetradores conocidos de la selección para el despliegue;
- fortaleciendo los mecanismos de denuncia asegurando que la denuncia de acoso y agresión sexual (SHA) y explotación y abuso sexual (SEA, por sus siglas en inglés) sea abierta y accesible para todos los géneros mientras se desestigmatiza el uso de estos mecanismos, incluso para la violencia sexual de hombre a hombre;
- garantizando que el diseño y la distribución del campamento mejoren las “condiciones de trabajo, de vida y de seguridad” en función de los comentarios desagregados del personal masculino y femenino;²²
- consultando a mujeres y hombres desplegados actualmente y en el futuro sobre cómo la ONU puede ofrecer un mejor apoyo para satisfacer sus necesidades relacionadas con la atención médica y las responsabilidades de cuidado.

Prioridad 6: Comunicación estratégica

Esta área prioritaria se refiere al uso de relaciones y narrativas diferenciadas y bidireccionales con diversas partes interesadas. Su objetivo es fortalecer el apoyo al mantenimiento de la paz en todos los niveles comunicando públicamente los éxitos, gestionando las expectativas y abordando la desinformación, la información errónea y el discurso de odio.

El progreso en todas las prioridades de A4P+ depende de la comunicación efectiva de la misión de la ONU y el liderazgo de la Secretaría con el personal de mantenimiento de la paz, los gobiernos de los TPCC y sus instituciones de seguridad nacional, y los gobiernos y comunidades anfitrionas, especialmente cuando se trata de superar las concepciones erróneas relacionadas con el género. **Dirigirse a diferentes grupos de hombres y mujeres con mensajes personalizados relacionados con el género puede ayudar a cambiar la normatividad de género, abordar ciertos problemas relacionados con la violencia de género y promover la participación de las mujeres en la vida política o pública.**²³ Las comunicaciones estratégicas también son clave para superar los estereotipos de género dañinos sobre y entre el personal de mantenimiento de paz al ilustrar a mujeres y hombres uniformados/as en roles “sin asignación de género”. También pueden resaltar sus respectivas contribuciones a la implementación del mandato y transmitir la tolerancia cero de la misión frente a SEA y SHA.

RECOMENDACIONES

Para garantizar que todas las comunicaciones internas y externas sean sensibles al género, las misiones deben:

- contrarrestar activamente los estereotipos relacionados con el género y los roles de género, que conducen a que las mujeres oficiales de mantenimiento de la paz sean encasilladas en ciertos roles y excluidas de otros;
- representar a mujeres y hombres por igual, y retratarlos en una variedad de roles no estereotípicos, incluso en mensajes que no estén explícitamente relacionados con el género;²⁴
- tener en cuenta las diferencias relacionadas con el género en el acceso a la información y adaptar los mensajes a las diferentes audiencias objetivo con base en el género.

22 www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/gender_equality-egalite_des_genres/elsie_initiative-initiative_elsie.aspx?lang=eng ; minurso.unmissions.org/engineers-improving-field-missions-support-un-gender-parity

23 Para obtener una descripción general de la investigación sobre comunicaciones específicas de género y sensibles al género, consulte: Jenny Birchall, “Gender Sensitive Strategic Communications Interventions,” Knowledge, Evidence and Learning for Development, diciembre de 2018.

24 Trithart y Sherman, artículo próximo a publicación por el IPI

Prioridad 7: Cooperación con los países anfitriones

Esta área prioritaria aborda la importancia de un compromiso constructivo con los países anfitriones de operaciones de paz, destacando el diálogo con el gobierno y las comunidades y una comunicación clara, tanto para aclarar los mandatos y estrategias de la ONU como para permitir que los Estados entiendan y cumplan con sus propias responsabilidades, incluida la protección de civiles y oficiales de mantenimiento de la paz.

Por definición, un enfoque del mantenimiento de la paz “centrado en las personas” requiere que los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz se comprometan con los miembros de varias comunidades y grupos para comprender las necesidades de protección únicas y diferenciadas de niños, niñas, hombres y mujeres, y cómo estas son moldeadas por su raza/etnia, orientación sexual, religión, edad, entre otros aspectos. Por lo tanto, las misiones de la ONU deben crear mecanismos formales para que los diferentes grupos dentro de las comunidades anfitrionas proporcionen insumos para las actividades de la misión.²⁵ Actualmente, el aporte de la comunidad es esporádico y, a menudo, depende del liderazgo contingente, de cuál TPCC está desplegando los equipos o pelotones de acción, y si los equipos de patrulla han recibido o no capacitación especializada en trabajo con la comunidad.

RECOMENDACIONES

A través de la lente de A4P+, los TPCC y la ONU pueden integrar mejor una perspectiva de género en las actividades previas al despliegue y en la misión, por ejemplo:

- proporcionando al personal de mantenimiento de la paz habilidades en el análisis de conflictos con perspectiva de género y participación comunitaria diversa;
- implementando mecanismos formales y consistentes para el aporte de la comunidad anfitriona que tengan en cuenta las experiencias de género;
- garantizando que la orientación de los pelotones de acción por parte de la Oficina de Asuntos Militares de la ONU asegure que las actividades uniformadas de mantenimiento de la paz respondan a las necesidades de toda la comunidad; y
- desafiando activamente las actitudes paternalistas, despectivas y discriminatorias del personal de mantenimiento de la paz hacia las comunidades anfitrionas, reconociéndolas como socios con agencia.

Conclusión

Dentro de las siete áreas prioritarias de A4P+, existe la oportunidad de integrar mejor el género como un tema transversal, transformando así la cultura excluyente en las operaciones de mantenimiento de la paz y logrando un progreso real hacia el aumento de la participación significativa de las mujeres en las operaciones de paz. La investigación realizada en el marco de la Iniciativa Elsie proporciona información basada en evidencia que los Estados miembros y la ONU pueden aprovechar en el marco de A4P+ para garantizar que las misiones de paz de la ONU sigan siendo operativamente efectivas contribuyendo activamente a la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible en consonancia con los objetivos de su misión.

25 gjwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2021/05/Gendered-Impacts-on-Operational-Effectiveness-of-UN-Peace-Operations.pdf



Lanzada por Canadá en 2017, la Iniciativa Elsie para las Mujeres en las Operaciones de Paz es un proyecto piloto multilateral innovador que está desarrollando y probando una combinación de enfoques para ayudar a superar las barreras y aumentar la participación significativa de las mujeres uniformadas en las operaciones de paz de la ONU, con énfasis en las funciones policiales y militares.



El DCAF reconoce el apoyo financiero de Asuntos Globales de Canadá y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega en la producción de este Informe de Políticas.

DCAF Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad

 Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Ginebra
Suiza

 +41 22 730 94 00

 elsie@dcaf.ch

 @dcafgender | @DCAF_Geneva

 www.dcaf.ch/elsie-initiative

© DCAF, 2021

Se promueve el uso, la traducción y la difusión de esta publicación. Sin embargo, le pedimos que reconozca y cite los materiales y que no altere su contenido.

Diseño gráfico de Stephanie Pierce-Conway