

# La perspectiva de género en el manejo y control de las armas y municiones en las operaciones de paz de las Naciones Unidas

Cap. Dra. Carina de los Santos Gilomén

Ejército Nacional /Asesora, SINOMAPA · Uruguay

## Introducción

La resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad (WPS) constituye un hito en las actividades de la ONU relacionadas con la paz y la seguridad internacionales (UNSC, 2000). Marcó el inicio de la Agenda MPS y la introducción de políticas y prácticas destinadas a incorporar una perspectiva de género no solamente dentro de la ONU y su Estados miembros, sino también en las OAP. La Agenda MPS insta a los Estados miembros a aumentar la participación de las mujeres en todos los cargos de responsabilidad tanto en las instituciones nacionales, regionales e internacionales, como en los mecanismos de prevención y resolución de conflictos. Esta exhorta, además, a considerar las necesidades particulares de las mujeres y las niñas en las situaciones de conflicto y de post-conflicto.

En este contexto, el presente documento examina la integración de la perspectiva de género en la gestión y el control de las armas y municiones en el marco de las OAP, donde la proliferación de armas pequeñas y ligeras continua suponiendo un gran desafío. Este trabajo se centra en la incorporación de la perspectiva de género como una estrategia o herramienta importante para la implementación de políticas y prácticas relacionadas con entornos que pueden ser sumamente complejos.

## Antecedentes

La incorporación de la perspectiva de género se define como el proceso de evaluación de las consecuencias que cualquier actividad planificada tiene sobre las mujeres y los hombres a todos los niveles:

Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas... a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad (CESNU, 1997, cap. IV, párr. 4.1A).

Tras los 18 años que han transcurrido desde la adopción de la resolución 1325, la ONU ha insistido en la importancia de la participación activa de las mujeres en la prevención y la resolución de los conflictos, así como en la consolidación de la paz,

exhortando a sus Estados miembros a promover condiciones de igualdad en las actividades relativas a la paz y la seguridad internacionales. Desde el año 2000, la resolución 1325 se ha visto enriquecida gracias a otras siete resoluciones del Consejo de Seguridad: las resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015).<sup>1</sup> Estas conforman en su conjunto la Agenda MPS, cuyo contenido puede dividirse en dos grandes esferas de atención:

- El empoderamiento y la participación activa de las mujeres.
- La prevención de la violencia sexual en los conflictos armados y la protección de las mujeres frente a esta.

El uso de armas de fuego tiene un efecto negativo en estas dos esferas.

## Introducción de la perspectiva de género en las OAP

De acuerdo con la Oficina de Asuntos de Desarme de la ONU, más de 80% del comercio mundial de municiones no es reportado o se reporta de manera poco confiable (UNODA, s.f.). Además, los arsenales de armas y municiones, y el modo de transporte generalmente son inadecuados para la preservación y la protección del armamento.

La ONU ha dedicado esfuerzos y recursos considerables para evitar la pérdida de armas y municiones en las OAP. Esta tarea resulta particularmente compleja en entornos hostiles donde proliferan las actividades ilegales y la volátil estabilidad pone en riesgo las vidas de civiles y del personal de la ONU.

La GAM en las OAP es necesaria para garantizar los tres aspectos de la seguridad humana, a saber: la libertad del miedo, la libertad de la necesidad o de la miseria y la libertad para vivir con dignidad (IAHR, s.f.). La proliferación de armas ilícitas y municiones afecta gravemente estas tres esferas, pero interfiere especialmente con la libertad de vivir sin miedo. La Agenda MPS proporciona una mirada integral y multisectorial de la incorporación tanto de las fuerzas de paz femeninas como de las mujeres locales en la consolidación de la paz, con vistas a garantizar la libertad del miedo.

A continuación de la resolución 1325 (2000), la resolución 2122 (2013) instó a los TCC/PCC a aumentar el porcentaje de mujeres en las OAP de la ONU (UNSC, 2013b). Ello respalda su inclusión como referentes para las mujeres de las comunidades afectadas por conflictos y en especial en aquellas que se caracterizan por el predominio de una supremacía masculina y por condiciones desiguales entre hombre y mujeres. La resolución 2122 insta, además, a la plena participación y la protección de las mujeres en los procesos políticos, los programas de DDR, y las reformas del sector de la seguridad y judicial (UNSC, 2013b, párr. 4).

Aparte de la inclusión de las mujeres en las OAP, la incorporación de la perspectiva de género en la GAM de las OAP requiere una evaluación de cómo la proliferación

## Recuadro 1 Incorporación de la perspectiva de género en el URUBAT

Uruguay participa en operaciones de paz de la ONU desde 1952. Las primeras mujeres en ser desplegadas en un contingente uruguayo lo hicieron en 1993. Desde entonces, más de 2.000 mujeres uruguayas han sido desplegadas en puestos cada vez más altos, evolucionando desde funciones de tipo administrativo y logístico, hacia cargos más operativos y tácticos como parte del estado mayor del batallón u otros puestos de responsabilidad en las unidades desplegadas. En 2017, Uruguay ocupaba el lugar 11 en el ranking mundial de países contribuyentes de personal femenino en misiones de paz y es el primer contribuyente de fuerzas de paz femeninas en América Latina (Barceló, 2017).

El personal uruguayo se ha desplegado en la RDC desde 1999, país donde actualmente las fuerzas de paz femeninas representan casi 6% (5,4% de tropas y policía) de su personal en la MONUSCO (SINOMAPA, 2018). Esta cantidad, considerable para una misión, puede y debe aumentarse. Las integrantes femeninas de las fuerzas de paz uruguayas en el URUBAT cumplen funciones de intercambio de información con los habitantes locales y proporcionan ayuda humanitaria a mujeres y niños en zonas distantes de difícil acceso. La Capitana Ana Lucas fue integrante del URUBAT que fue desplegado como parte de la MONUSCO en 2010. Tuvo la destacable experiencia de estar al mando de los 43 integrantes masculinos de un equipo de DDR cuando le correspondió desplegarse en operaciones en la selva de Busurungi, en el este de la RDC (de los Santos Gilomén, 2015, p. 395).

de armas en los conflictos afecta de modo diferente a las mujeres y a los hombres. La identificación de subgrupos vulnerables representa una parte fundamental de lo anterior. Las niñas que se ven obligadas a servir a combatientes o a trabajar como sus “esposas” sufren los abusos y la violencia de forma distinta, por ejemplo, que los muchachos varones a los que se obliga a incorporarse a grupos armados y a usar armas de fuego, muy a menudo contra sus propias familias o su comunidad. La incorporación de la perspectiva de género también requiere la capacidad de reconocer las formas diferentes en que las fuerzas de paz y sus actividades de seguridad influyen sobre los hombres y las mujeres cuando protegen a comunidades afectadas por conflictos (ver Recuadro 1).

### Directrices de la ONU

La publicación conjunta del DOMP y el UNDFS, titulada *Directrices del DOMP/UNDFS: incorporación de una perspectiva de género en la labor de los efectivos militares de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz* ofrece una serie

de herramientas de apoyo a la aplicación de los diferentes mandatos sobre MPS en los niveles estratégico, operacional y táctico (DOMP y UNDFS, 2010). Esta proporciona directrices a las fuerzas de paz en relación con las actividades de protección de la población civil (PPC), ofreciendo, entre otras, una lista de verificación para cada nivel y una serie de sugerencias sobre cómo integrar la perspectiva de género en las labores de mantenimiento de la paz. Entre estas sugerencias se mencionan:

- Servirse de equipos de evaluación conjunta para establecer los recorridos de patrullaje en consulta con las mujeres locales.
- Desplegar personal militar femenino para apoyar las actividades de protección de las mujeres y las niñas.
- Consultar el punto de vista de las mujeres y los hombres, y basarse en estos para tener un panorama integral del entorno de seguridad existente.
- Incorporar disposiciones de fortalecimiento de la participación de las mujeres locales en las actividades de mantenimiento de la paz, como también reforzar la protección de las mujeres y las niñas en los documentos de planificación estratégica (DOMP y UNDFS, 2010, pp. 15-17, 26-28, 36-38).

En los últimos años, la ONU ha asumido el reto de incorporar mayor cantidad de mujeres al componente militar de las OAP. Como se expone más adelante, hoy en día se reconoce que las fuerzas de paz femeninas son un elemento crucial en el ámbito operativo, por ejemplo, durante las actividades de patrullaje y reconocimiento, en la recopilación de información y prestando asistencia básica a las víctimas.

## El personal femenino de las fuerzas de paz y la protección de la población civil

La recopilación de información es de especial relevancia para el cumplimiento de los mandatos de PPC. Las experiencias de OAP en el terreno indican que en ciertas comunidades en situación de conflicto donde predominan los hombres, el que una mujer local se acerque a un hombre para pedirle ayuda o darle alguna información puede representar una amenaza a la integridad física de la misma. En contextos culturales donde este tipo de acercamientos son considerados intrusivos, también puede ponerse en riesgo la seguridad de los efectivos masculinos de una fuerza de paz y la de su equipo. Se ha demostrado que la presencia de fuerzas de paz femeninas mejoran los intercambios de información y generan una atmósfera de confianza en las OAP (AGNU y UNSC, 2015, párr. 212).

Para interpretar la información con una perspectiva de género es necesaria una comprensión profunda del rol que cumplen tanto las mujeres como los hombres en una comunidad determinada, así como de las necesidades de seguridad y las vulnerabilidades específicas a unas y otros. La ONU y los TCC han emprendido grandes es-

fuerzas para mejorar la capacitación en temas de PPC y actualmente las fuerzas de paz se hallan mucho mejor preparadas para interpretar las señales en este sentido y responder a ellas tanto de forma proactiva como preventiva. Así por ejemplo, cuando los desplazamientos de civiles de un área determinada o la ausencia de mujeres en mercados o caminos que se utilizan más comúnmente no están vinculados con ataques específicos, son un claro indicador de que la población civil se encuentra en situación de amenaza.

La búsqueda de armas y municiones ilegales o perdidas al interior de vehículos o recintos, o en el marco de registros corporales, es otra actividad clave asociada a los mandatos de PPC. Muchas veces las pautas culturales prohíben al personal masculino registrar corporalmente a mujeres o hacer búsquedas en recintos dentro de los cuales se encuentran mujeres. Conscientes de esta realidad, los grupos armados suelen guardar sus armas y municiones ilegales en hogares de civiles. Contar con personal femenino en las operaciones de patrullas y equipos de búsqueda puede tener influencia directa en la posibilidad de recuperar armas, disuadiendo al mismo tiempo de su almacenamiento ilegal.

## La perspectiva de género en los programas de DDR

Las mujeres que forman parte de grupos insurgentes pueden asumir roles muy variados en ellos, correspondiéndoles a veces la obtención de las armas y municiones, su almacenamiento o el uso de las mismas. En muchos casos pueden ser forzadas a cumplir otras funciones de “apoyo” como sirvientas, cocineras e incluso como esclavas sexuales. Niñas de tan solo ocho años pueden ser forzadas a unirse a grupos armados. En la actualidad, los programas de DDR deben contemplar las necesidades especiales de las niñas y las mujeres, y estipularlo en sus actividades. Estos también deben tomar en cuenta la discriminación a la que pueden verse confrontadas las niñas y las mujeres al reinsertarse en comunidades donde los valores tradicionales privilegian sistemáticamente a los hombres por sobre las mujeres y las privan de todas las dimensiones de su autonomía.

De los procesos de DDR en la RDC y en Colombia se pueden extraer importantes enseñanzas sobre cómo un proceso exitoso con perspectiva de género disminuye sustancialmente las posibilidades de que una persona desmovilizada vuelva a tomar las armas. Es necesario analizar cuidadosamente el contexto local para identificar la composición de los grupos que participan en tales programas (si estos son hombres, mujeres, menores u otros grupos vulnerables como las personas con discapacidad), así como los tipos y cantidades de armas involucradas, y las zonas de retorno para el reasentamiento y la reintegración.

Por otra parte, cada proceso de DDR es único. La sensibilización cultural y de género son primordiales para una reintegración satisfactoria de hombres y mujeres a sus comunidades, ofreciéndoles alternativas a la toma de las armas y a su participación en

grupos armados (Idris, 2016, p. 2). Si se entiende que los programas de DDR forman parte de un proceso de *reconciliación social* destinado a conseguir una paz sostenible, el cual involucra a combatientes, excombatientes y no combatientes, se debe incorporar necesariamente a ellos una perspectiva de género. Esto es de vital importancia, entre otros, para superar el principal estigma del que son objeto las mujeres que han integrado grupos armados (Jiménez Sánchez, 2014, pp. 10-12). Los roles de los hombres y las mujeres de cualquier grupo desmovilizado deben comprenderse en el contexto de los roles de los hombres y las mujeres de la comunidad a la cual deberán reintegrarse. De lo contrario este proceso puede producir frustraciones y la imposibilidad de crear igualdad de oportunidades para unos y otras.

## El papel de las mujeres en la lucha contra la proliferación de armas y municiones

De una u otra manera, la población civil suele convivir con las armas y sus efectos, ya sea como víctimas o autores de la violencia, o como testigos silenciosos de ella. Los modelos sociales y culturales de las zonas afectadas por conflictos –los que casi siempre son moldeados por los conflictos mismos– suelen hacer que los hombres abandonen a sus familias y comunidades para unirse a fuerzas armadas estatales o a grupos armados irregulares, teniendo acceso a armas de fuego desde muy temprana edad. Muchos de ellos han sido arrancados de sus hogares y forzados a unirse a pandillas. De este modo, el uso de las armas y la violencia se vuelven parte de su identidad y de la concepción social que tienen de la masculinidad.

Por otra parte, generalmente son las mujeres las que se quedan en casa al cuidado de niños y ancianos, casi siempre en condiciones de precariedad y enfrentando verdaderos riesgos a su seguridad.<sup>2</sup> A menudo estas mujeres caminan largas distancias para encontrar madera, agua y alimentos, lo que las expone a los ataques de grupos armados. En 2017 por ejemplo, la MONUSCO constató 804 casos de violencia sexual en la RDC, que afectaron a 507 mujeres, 256 niñas, 30 hombres y 2 niños. Cerca de 72% de estos ataques fueron atribuidos a grupos armados no estatales (UNSG, 2018, párr. 37).

Luego de las resoluciones 1820 (2008) (UNSC, 2008), 1888 (2009) (UNSC, 2009a) y 1889 (2009) (UNSC, 2009b) del Consejo de Seguridad de la ONU, la resolución 2106 (2013) (UNSC, 2013a) reconoció que la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y posteriores a conflictos afecta en forma desproporcionada a las mujeres y las niñas, y resulta en serios traumatismos para aquellas personas que son testigos forzados de violencia sexual contra familiares. Recuerda además que tales situaciones dificultan gravemente las fundamentales contribuciones de las mujeres a la sociedad, y por extensión, obstaculizan también la paz y la seguridad duraderas (UNSC, 2013a, párr. 1).

**Las mujeres como agentes de cambio:** cuando se les ofrece la oportunidad, las mujeres juegan un enorme papel en la lucha contra los conflictos y la reconstrucción de las sociedades a la que pertenecen. En las zonas afectadas por conflictos, son agentes esenciales en la creación de un entorno para la reconstrucción social y el desarme, en cuanto componentes fundamentales de la seguridad física y como guías de sus hijos –y en especial de los varones– hacia una adultez exenta de violencia. El porte de armas en las comunidades en conflicto suele relacionarse con una imagen de poder y dominación sobre aquellos que no las portan. Como ya se ha indicado, el rol de los hombres puede estar definido en gran medida por el uso de armas, a tal punto que el prestigio de los miembros de un grupo determinado suele estar asociado con el grado de violencia que estos pueden ejercer en nombre del grupo. La incorporación de una perspectiva de género en la gestión de las armas y municiones implica deconstruir estos patrones culturales para construir sociedades donde se disocie a los hombres de las armas. Los programas de GAM y concretamente los programas de DDR, han demostrado su eficacia en este sentido, al debilitar la idea de que el empleo de armas de fuego garantiza la seguridad. El empoderamiento de la población civil en estos programas puede permitir despojar a las armas y municiones tanto de su valor simbólico como económico. Esto último es esencial en contextos donde prácticamente a todo se le atribuye un valor monetario con el fin de satisfacer las necesidades humanas básicas, lo que puede impulsar, por ejemplo, a tener relaciones sexuales con agentes armados a cambio de una botella de agua o de alimentos.

**Desarrollo de sistemas de alerta temprana:** una población bien informada está mejor preparada para desarrollar y aplicar sus propias estrategias de seguridad a fin de contrarrestar las amenazas asociadas a la proliferación de armas y municiones. Las políticas y programas encaminadas a erradicar las armas y municiones ilegales en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos son más eficaces si la sociedad civil se involucra en ellas. El desarrollo de sistemas de alerta temprana como instrumentos de prevención de conflictos y de protección de la población civil puede representar un paso importante en la dirección adecuada y las fuerzas de paz femeninas en su calidad de “rostros” de las OAP, pueden constituir una parte integral de los mismos. Estos sistemas pueden ofrecer valiosas posibilidades de recoger y procesar la información, evitando la ocurrencia o la intensificación de un conflicto. Las fuerzas de paz en el terreno pueden desarrollar su interacción con la población local llevando a cabo actividades de protección tales como patrullajes, prestando servicios de seguridad, evacuando a las personas amenazadas o prestando ayuda humanitaria. Las redes de alerta comunitarias representan un ejemplo de sistema eficaz de alerta temprana de la ONU, el cual suministra información relativa a las violaciones a los derechos humanos o a amenazas inminentes. Cada dato que se obtiene en una localidad es valioso para la elaboración de herramientas de evaluación de riesgos o indicadores para evaluar las amenazas. Las mujeres de las comunidades que las fuerzas

de paz son llamadas a proteger suelen estar bien informadas, ya que se quedan allí junto a los niños y las personas mayores que no participan en el conflicto.

## Compromiso de los TCC/PCC con la Agenda MPS

La contribución de cascos azules femeninos a las OAP sigue suponiendo un reto mayor para la ONU y sus Estados miembros. En julio de 2018, las mujeres representaban solo 4% del personal militar desplegado en las misiones de la ONU (DOMP, s.f.a) y solo 11% del personal policial (DOMP, s.f.b). Para contrarrestar esta tendencia, el DOMP ha reconocido el incremento de la participación de las mujeres en las OAP como una prioridad y está trabajando en la implementación de un requisito que imponga a los TCC desplegar un mínimo de 15% de personal femenino. Los TCC juegan un papel importante en este ámbito, dado que el logro de este objetivo está vinculado con el proceso de incorporación de las mujeres en sus fuerzas armadas respectivas.

## Conclusiones

La promoción de mecanismos para el desarme y la lucha contra la proliferación de armas y municiones constituye un elemento clave de la seguridad humana. La incorporación de la perspectiva de género en la GAM de las operaciones de paz contribuye al desarrollo del concepto de seguridad humana, al considerar la distinta manera en que los conflictos y las correspondientes actividades de mantenimiento de la paz influyen en los hombres y las mujeres. Para lograr este objetivo, es necesario capacitar y preparar a los contingentes tanto para las actividades militares y policiales como en su sensibilización hacia las cuestiones culturales y de género.

Las fuerzas de paz femeninas juegan un papel cada vez más importante en las OAP y en especial como modelo para las mujeres locales de las zonas afectadas por conflictos que desean involucrarse en las instituciones de seguridad del Estado o en el desarrollo de capacidades locales para prevenir y erradicar la proliferación de armas y municiones. Pero más allá del porcentaje de fuerzas femeninas de paz que se despliegan, es fundamental que las misiones sean sensibles a las cuestiones de género, de forma que las necesidades de *todos* los miembros de la comunidad con las que estas trabajan reciban reconocimiento y apoyo.

En un sentido general, la incorporación de la perspectiva de género tanto en las OAP como en la GAM debería dar lugar a una aplicación más eficaz de los mandatos de las misiones, especialmente en lo tocante a la protección de la población civil. En última instancia, ese es el modo de ayudar a reducir la posibilidad de ataques contra las fuerzas de paz y la pérdida de COE.



## Notas

- 1 UNSC 2008, 2009a, 2009b, 2010, 2013a, 2013b, 2015.
- 2 Las mujeres y los niños constituyen además la mayoría de las personas desplazadas a nivel mundial.

## Referencias

- AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas) y UNSC (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). 2015. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz – política, alianzas y personas. A/70/95-S/2015/446 del 17 de junio.
- Barceló, Nastasia. 2017. “Women, Peace, and Security Course Held in Uruguayan Peacekeeping School”. *Revista Militar Diálogo Digital*. 25 de agosto.
- CESNU (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas). 1997. *Informe del Consejo Económico y Social correspondiente al año 1997*. A/52/3 del 18 de septiembre.
- IAIHR (Instituto Interamericano de Derechos Humanos). s.f. “¿Qué es la seguridad humana?” Última visita: noviembre de 2018.
- Idris, Iffat. 2016. *Lessons from DDR Programmes*. Informe N° 1368, GSDRC Helpdesk Research. Birmingham, Reino Unido: GSDRC, Universidad de Birmingham.
- de los Santos Gilomén, Carina. 2015. “El rol de la mujer en las Fuerzas Armadas de la República Oriental del Uruguay”. In *El rol de la mujer en las Fuerzas Armadas*. Washington, DC: Asociación de Colegios de Defensa Iberoamericanos.
- DOMP (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas). s.f.a. “Military”. Última visita: enero de 2019.
- . s.f.b. “UN Police”. Última visita: enero de 2019.
- y UNDFS (Departamento de apoyo a las actividades sobre el terreno de las Naciones Unidas). 2010. *DPKO/DFS Guidelines: Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations*. Nueva York: DOMP y UNDFS. Marzo.
- Jiménez Sánchez, Carolina. 2014. *Un acercamiento a las estrategias de Desarme, Desmovilización y Reintegración de combatientes (DDR) desde la perspectiva de género*. Publicación N° 117/2014. 20 de octubre. Madrid: IEEE.
- SINOMAPA (Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz). 2018. *Informe de situación*. Inédito. Montevideo: SINOMAPA. 30 de octubre.
- UNODA (Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas). s.f. “Poorly Managed Ammunition—a Key Driver of Conflict and Crime”. Última visita: noviembre de 2018.
- UNSC (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). 2000. Resolución 1325 (2000). S/RES/1325 del 31 de octubre.
- . 2008. Resolución 1820 (2008). S/RES/1820 del 19 de junio.
- . 2009a. Resolución 1888 (2009). S/RES/1888 del 30 de septiembre.
- . 2009b. Resolución 1889 (2009). S/RES/1889 del 5 de octubre.

- . 2010. Resolución 1960 (2010). S/RES/1960 del 16 de diciembre.
- . 2013a. Resolución 2106 (2013). S/RES/2106 del 24 de junio.
- . 2013b. Resolución 2122 (2013). S/RES/2122 del 18 de octubre.
- . 2015. Resolución 2242 (2015). S/RES/2242 del 13 de octubre.

UNSG (Secretaría General de las Naciones Unidas). 2018. *Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos*. S/2018/250 del 23 de marzo.