

## REVISIÓN TEMÁTICA SOBRE LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

### RESUMEN EJECUTIVO



Escrito por Katharina Merkel  
Editado por Kelly O'Neill  
Traducido por Amalia Ordoñez Vahí  
Noviembre 2021

Esta **Revisión Temática sobre la Consolidación de la Paz con Perspectiva de Género**, encargada por la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (PBSO por sus siglas en inglés) en asociación con la Oficina Federal de Relaciones Exteriores de Alemania (GFFO) y ONU Mujeres, se preparó en el contexto del 20.º aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000)<sup>1</sup>. La Revisión establece buenas prácticas, carencias, desafíos, tendencias emergentes y prioridades de actuación en la consolidación de la paz con perspectiva de género. En 2014, la primera Revisión Temática de PBSO sobre género y consolidación de la paz<sup>2</sup> identificó áreas específicas que necesitaban una acción acelerada, incluida la necesidad de una mayor asignación presupuestaria y un mejor seguimiento de los resultados de los proyectos. El presente examen temático, que se centra en el período de 2015 a 2020, analiza el progreso

en esas y otras áreas relacionadas con la consolidación de la paz con perspectiva de género, prestando especial atención a la medida en que se han aplicado las recomendaciones formuladas en la Revisión de 2014.

La presente Revisión Temática se basa en consultas en terreno con organizaciones de mujeres de la sociedad civil en **Guatemala, Malí, Níger, Somalia, Sudán del Sur y Sri Lanka** y en entrevistas informativas clave (KII) con tomadores de decisión, académicos y personal de las Naciones Unidas, que tuvieron lugar entre abril y junio de 2021. La Revisión Temática toma como referencia asimismo una revisión sistemática de bibliografía académica, especializada y políticas existentes, así como una revisión de Documentos de Proyecto del Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz (PBF por sus siglas en inglés), informes de evaluación y notas de orientación.

<sup>1</sup> S/RES/1325, [https://undocs.org/es/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/es/S/RES/1325(2000)).

<sup>2</sup> Eleanor O’Gorman, “Independent Thematic Review on Gender for the UN Peacebuilding Support Office (PBSO)”, PBSO, March 2014, [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/final\\_report\\_thematic\\_review\\_on\\_gender\\_peacebuilding\\_0.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/final_report_thematic_review_on_gender_peacebuilding_0.pdf)

## RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

### CONTEXTO, TENDENCIAS Y DEBATES EMERGENTES

- ▶ No cabe duda de que 2020 presentó desafíos inesperados y sin precedentes para la paz y la seguridad. El brote del coronavirus (COVID-19) ha resaltado y, en muchos casos, intensificado los efectos devastadores de las desigualdades sociales, las estructuras discriminatorias y normas sociales tóxicas. La Revisión Temática brinda un aporte a la noción de una 'pandemia a la sombra' de violencia de género. Las medidas restrictivas para proteger la salud pública han servido en algunos casos como pretexto para contraer espacios cívicos de diálogo, y las organizaciones de mujeres se han convertido en blanco fácil de estas actuaciones. Las medidas de fomento de la confianza, un elemento importante para lograr una eficaz consolidación de la paz, se han debilitado ante la falta de contacto humano directo. Además de las dificultades persistentes para asegurar apoyos políticos para la consolidación de la paz con perspectiva de género, la COVID-19 ha creado nuevos obstáculos para quienes trabajan en la prevención de conflictos y el mantenimiento de una paz frágil.
- ▶ Si bien los contextos socioeconómicos y políticos son complejos, los avances en las políticas y la investigación desde la última Revisión Temática sobre Género y Consolidación de la Paz del PBF ponen de relieve los logros sustanciales alcanzados en este campo desde 2014. Varias revisiones de alto nivel y reformas de la ONU han reafirmado la importancia de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en los procesos de consolidación de paz. La creciente base de investigación contribuye a mantener debates sólidos sobre temas como los riesgos del esencialismo de género y el valor de las perspectivas inclusivas que reconocen los desafíos asociados con el sistema binario de género y son sensibles a las necesidades e intereses de los grupos minoritarios. En consecuencia, los activistas han comenzado a hacer incidencia de cara a enfoques de equilibrio de género matizados y de incorporación de la perspectiva de género para reflejar mejor las complejidades de las identidades de género, las variaciones en las experiencias y necesidades de las mujeres y la interrelación de la guerra con las masculinidades y las feminidades. Estos son avances positivos con potencial para producir resultados aún más sólidos para la consolidación de la paz con perspectiva de género. Esta Revisión Temática señala que, infortunadamente, estas buenas prácticas emergentes aún no se han implementado por completo.





## FINANCIACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO

► La Revisión Temática de 2014 de la PBSO sobre Género y Consolidación de la Paz identificó la falta de financiación como un impedimento clave para la consolidación de la paz con perspectiva de género<sup>3</sup>. En 2010, el Secretario General (SG) comprometió a la ONU a asignar un mínimo del 15 % de todos los fondos para la consolidación de la paz y la recuperación a la igualdad de género<sup>4</sup>. Desde entonces, varios fondos mancomunados de la ONU han experimentado con formas de lograr el objetivo. Después de alcanzar el objetivo del 15 % en 2015, el PBF se comprometió a lograr un objetivo más ambicioso, del 30 %<sup>5</sup> – un objetivo que ha cumplido o superado todos los años desde entonces<sup>6</sup>. Sin embargo, más



allá del PBF, el incremento en la financiación ha sido lento y muchos fondos de las Naciones Unidas aún carecen de sistemas adecuados para comparar los incrementos respecto a sus objetivos. El Marcador de género (MG) del PBF se considera en general una buena práctica y otros fondos de la ONU se basan en gran medida en la orientación del PBF.

► Un área de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) que permanece crónicamente subfinanciada es la ayuda bilateral directa a las organizaciones de mujeres en Estados frágiles y afectados por conflictos. Los datos de la OCDE indican que entre 2016 y 2017, solo el 1 % de toda la financiación centrada en el género se destinó a organizaciones comunitarias de mujeres<sup>7</sup>. Entre 2017 y 2018, esta tasa se redujo aún más a solo el 0,39 %<sup>8</sup>. A pesar de las peticiones del Secretario General de la ONU de multiplicar por cinco el porcentaje de financiación asignado directamente a las organizaciones de mujeres en países frágiles y afectados por conflictos,<sup>9</sup> sigue habiendo brechas de financiación persistentes a nivel local. Muchas organizaciones comunitarias de mujeres entrevistadas como parte de esta Revisión Temática expresaron su preocupación por la lentitud del progreso global para hacer que la financiación tenga una mayor disponibilidad. Esta situación persiste a pesar del aumento de los esfuerzos en todo el sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en 2016 y por primera vez, el PBF puso fondos a disposición de proyectos de consolidación de la paz centrados en el empoderamiento de los jóvenes, y se amplió la elegibilidad a las OSC. El mismo año se produjo el lanzamiento del Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria (WPHF, por sus siglas en inglés) como un mecanismo de financiación innovador y flexible para las organizaciones comunitarias de mujeres.

3 Ibid.

4 El Informe del SG de 2010 sobre MPS introdujo el Plan de Acción de Siete Puntos que proponía el objetivo del 15 %. Disponible en: [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/seven\\_point\\_action\\_plan.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/seven_point_action_plan.pdf)

5 En reconocimiento de las diversas áreas prioritarias y de enfoque de las inversiones del PBF, el objetivo del 30 % del Fondo para la Consolidación de la Paz se calcula sobre la base de las asignaciones presupuestarias para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer en toda la cartera del PBF (entre los proyectos GM1, GM2 y GM3).

6 En 2017 fue del 36 %, véase el informe del SG de 2017 sobre el PBF en <https://undocs.org/es/A/72/740>; 40 % en 2018, véase el informe del SG de 2018 sobre el PBF en <https://undocs.org/es/A/73/8299>; 40 % en 2019, véase el informe del SG de 2019 sobre el PBF en <https://undocs.org/es/A/74/688>; 40 % en 2020, véase el informe del SG de 2020 sobre el PBF en <https://undocs.org/es/A/75/735>

7 <https://www.oecd.org/development/gender-development/OECD-Gendernet-Financing-UNSCR.pdf>

8 Ibid.

9 Informe del Secretario General 2020, Las mujeres y la paz y la seguridad, [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/S\\_2020\\_946\\_F.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/S_2020_946_F.pdf)

## DISEÑO, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y APRENDIZAJE

- ▶ Una de las áreas prioritarias identificadas en la Revisión Temática de 2014 fue la necesidad de contar con teorías de cambio (TdC) validadas para mejorar el diseño, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones de consolidación de la paz con perspectiva de género. Ha habido algunos avances en este sentido. Todos los proyectos del PBF ahora deben presentar una TdC en la fase de propuesta. Sin embargo, como sugiere una revisión de muestras seleccionadas, las TdC presentadas por los receptores de fondos del PBF generalmente carecen de especificidad con respecto a los resultados esperados de los proyectos. Muchos de los términos utilizados, como “mujeres”, “participación”, “toma de decisiones” y “paz”, requieren un mayor desarrollo. Los marcos de TdC a menudo consideran la participación de las mujeres como el objetivo final, pero rara vez se expresa de forma explícita cómo se espera que esta participación contribuya a la paz. Las TdC deben prestar más atención a cómo las diversas formas en que las mujeres participan en la consolidación de la paz interactúan con dinámicas de conflicto más amplias.
- ▶ Uno de los cuatro pilares de la agenda de MPS, la participación, tiende a dominar el marco de la consolidación de la paz con perspectiva de género. Sin embargo, es necesario examinar más de cerca los otros pilares (protección, prevención, socorro y recuperación) y su interrelación. Por ejemplo, las intervenciones dirigidas a abordar las necesidades psicosociales y de justicia de las sobrevivientes de violencia sexual y de género (VBG) a menudo se articulan en torno a la “hipótesis de protección-participación”. En otras palabras, el apoyo a las sobrevivientes de VBG, supone que habrá un aumento en la participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre paz y seguridad. Si bien la evaluación de la validez de esta hipótesis va más allá de este enfoque, al recurrir por defecto al pilar de participación se corre el riesgo de disminuir, o pasar por alto por completo, otras dimensiones importantes de la consolidación de la paz. Los proyectos que abordan las necesidades de justicia de las sobrevivientes de VBG pueden también, por ejemplo, conducir a un trabajo de lucha contra la impunidad, vinculando así el pilar de prevención.
- ▶ La ampliación del alcance conceptual de la consolidación de la paz con perspectiva de género, una recomendación clave presentada en esta Revisión Temática, abre oportunidades para trabajar en otros temas relevantes, que incluyen temas relativos a normas de género, así como aquellos asociados con el análisis de masculinidades y feminidades. Por ejemplo, las altas tasas de VBG reflejan causas complejas, como el adoctrinamiento violento de hombres jóvenes en grupos armados, así como la existencia de normas de género relacionadas con ideas de masculinidad. Si bien los proyectos que abordan las necesidades psicosociales y de justicia de las sobrevivientes de VBG son fundamentales (esta Revisión Temática de ninguna manera pide su suspensión), este tipo de intervenciones solo tratan el síntoma y no la causa. Para lograr avances para las mujeres y las niñas, es necesario abordar las normas de género que perjudican tanto a mujeres y niñas como a hombres y niños. Esta Revisión Temática hace un llamado para que en la fase de diseño de los proyectos se amplíe el enfoque hacia estas interrelaciones y se explore de manera más profunda las raíces con un componente de género en el marco de los conflictos armados y la violencia.



► Si bien ahora se requiere que todos los proyectos del PBF incluyan consideraciones de género en su contexto y análisis de conflictos, la calidad del análisis varía considerablemente a lo largo de los diferentes proyectos financiados por el Fondo, con marcadas diferencias entre el Marcador de género 3 (MG3) y otros proyectos. Los análisis de conflictos que quedan fuera de la Iniciativa de Promoción de las Cuestiones de Género (GPI por sus siglas en inglés)<sup>10</sup> tienden a incluir sólo un tratamiento superficial de las asuntos de género. Los análisis de proyectos del MG3 a menudo exploran el género de manera más sistemática, por ejemplo, analizando cómo han cambiado las relaciones de poder durante y debido a los conflictos. Los análisis de conflictos de GPI y de otros proyectos del MG3 generalmente evitan las representaciones estereotipadas de las mujeres e incluso, en ocasiones, tienen en cuenta formas de exclusión y discriminación interseccionales. Sin embargo, en general, la mayoría de los análisis continúan pasando por alto los diferentes roles e identidades de las mujeres y, en su lugar, las retratan como sujetos unidimensionales.



► También persisten algunos desafíos sin resolver en lo que respecta a la medición de resultados. A pesar de la adopción generalizada de proyectos, programas y políticas de integración de la perspectiva de género, medir el impacto que tiene el fomento de la igualdad de género en las intervenciones de consolidación de la paz ha sido difícil. La paz en sí misma sigue siendo un concepto impreciso, ya que cada persona la experimenta de manera diferente. Es importante reconocer este aspecto en la consolidación de la paz con perspectiva de género. Los indicadores que son indiferentes al género o que tienen un sesgo de género probablemente no reflejarán las diferentes experiencias de conflicto o de paz, entre hombres y mujeres. Sin embargo, los marcos de resultados a menudo se basan en las mismas métricas de éxito tanto para mujeres como para hombres. En general, el sector de la consolidación de la paz sigue centrado fútilmente en las cifras (“contando mujeres”), mientras que a menudo se dejan de lado las cuestiones más fundamentales a la hora determinar la calidad de ‘paz’ para las mujeres, como el seguimiento de las percepciones de seguridad o los niveles de violencia sexual y violencia de género en el marco de los conflictos.

► Más allá de los desafíos para identificar métricas de éxito adecuadas, el seguimiento y la evaluación también se ven obstaculizados por la falta de recopilación de datos desglosados por género. Si bien la mayoría de los marcos de resultados del PBF exigen la recopilación de datos desagregados por sexo y edad, la revisión de una muestra seleccionada de evaluaciones de proyectos del MG2 ilustra que estos datos a menudo no están disponibles. Aproximadamente una quinta parte de los informes de evaluación revisados se referían a “beneficiarios” como un grupo homogéneo. En general, la consideración de otras variables interseccionales sigue siendo limitada en los marcos de resultados. Por ejemplo, si bien la mayoría de proyectos de la Iniciativa de Promoción de la Juventud (YPI, por sus siglas en inglés) consideran el género como una variable interseccional, fuera de la YPI rara vez se consideran los rangos de edad. Dadas estas limitaciones, las pruebas sólidas de lo que funciona en la consolidación de la paz con perspectiva de género siguen siendo escasas, y muchos de los supuestos en los que se basa la programación con perspectiva de género carecen de pruebas rigurosas.

<sup>10</sup> Los proyectos de la GPI tienen que cumplir los requisitos del MG3.



## RECOMENDACIONES

### RECOMENDACIONES PARA TOMADORES DE DECISIÓN EN POLÍTICA PÚBLICA

- ▶ **Fortalecer el lenguaje de la diversidad y la interseccionalidad<sup>11</sup> en el discurso de las políticas de MPS**, refiriéndose explícitamente a las diferentes experiencias vividas y necesidades de las mujeres de diversos orígenes.
- ▶ **Asegurar que la agenda de MPS sea verdaderamente inclusiva e interseccional**, refiriéndose explícitamente a las experiencias y necesidades de los grupos de minorías sexuales y de género.
- ▶ **Mejorar el Marco de Indicadores Mundiales de MPS** mediante la ampliación de su enfoque para incluir no sólo indicadores cuantitativos que midan el progreso de las mujeres, sino también su representación sustantiva, es decir, observar no solo el número de mujeres involucradas sino también el tipo de poder que ostentan. Hacer uso de una observación interseccional y reconocer cómo la diversidad de las mujeres influye en su acceso a los procesos de toma de decisiones. Medir los esfuerzos de consolidación de la paz con perspectiva de género mediante la aplicación generalizada de indicadores basados en las narrativas y las experiencias de las mujeres sobre el conflicto y la paz.
- ▶ **Prestar mayor atención a la consolidación de identidades y normas masculinas** (en relación con las feminidades / identidades femeninas) en el contexto de los conflictos armados.



### RECOMENDACIONES PARA DONANTES

- ▶ **Financiar la agenda de MPS en un momento de crisis extraordinaria** aumentando la financiación directa a organizaciones locales y comunitarias de mujeres en Estados frágiles y afectados por conflictos, y apoyando aquellas iniciativas de consolidación de la paz que posicionen la igualdad de género y la participación comunitaria en el centro de sus estrategias (por ejemplo, la Iniciativa de promoción de las cuestiones de género y la juventud del PBF GYPI y el Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria [WPHF]).
- ▶ **Fortalecer las respuestas pacíficas y sensibles al género a la pandemia de COVID-19**, asegurando que el género y el conflicto se consideren cuestiones transversales en todas las medidas de respuesta.
- ▶ **Fortalecer los enfoques de consolidación de la paz con perspectiva de género mediante procesos sólidos de seguimiento y evaluación**, a través de inversiones adecuadas en enfoques de evaluación rigurosos y técnicos que pongan a prueba los vínculos y supuestos que sustentan la consolidación de la paz con perspectiva de género.

<sup>11</sup> Véase el informe de ONU Mujeres sobre cómo abordar la exclusión a través de la interseccionalidad en el contexto del Estado de Derecho, la paz y la seguridad: "Los enfoques interseccionales, que surgen de la teoría crítica de la raza y el género, animan a los responsables de políticas y a los profesionales a ir más allá de las categorías particulares de identidad (como el género, la raza, la discapacidad o la edad) y a considerar las relaciones e interacciones más complejas entre todas las identidades y el impacto de las estructuras de opresión, incluidos el racismo, el sexismo y el capacitismo. El prisma de la interseccionalidad, concebida esta en sentido amplio, puede ilustrar mejor los contextos complejos y los motivos de exclusión, ya que presta atención a las relaciones entre experiencias de marginación, las dinámicas de poder y la desigualdad estructural". Texto completo (en inglés) disponible en <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/12/brief-addressing-exclusion-through-intersectionality-in-rule-of-law-peace-and-security-context>.



## RECOMENDACIONES PARA EL FONDO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ PBF

- ▶ **Mejorar el marcador de género** ampliando el alcance de la Nota de Orientación del Marcador de Género del PBF para que incluya enfoques masculinos y femeninos y especificando los requisitos para el análisis de conflictos sensible al género. Continuar invirtiendo en el aseguramiento de la calidad y la verificación de los índices de los marcadores de género, especialmente en aquellos países donde el sistema de Naciones Unidas carece de experiencia local en género.
- ▶ **Mejorar los marcos de diseño, seguimiento y evaluación** participando en el intercambio de conocimientos con los departamentos y unidades del PBSO, compartiendo notas de orientación, herramientas y análisis de forma más sistemática. Considerar la posibilidad de introducir un marco de resultados revisado que incluya un nivel de resultado intermedio para alentar solicitantes del Fondo a reflexionar de manera más integral sobre los resultados de igualdad de género y de consolidación de la paz. En la Nota de Orientación sobre la teoría del cambio del PBF<sup>14</sup> se incluyen ejemplos de diagramas de TdC / mapas de sistemas para mejorar la comprensión de la importancia de los supuestos subyacentes en la consolidación de la paz con perspectiva de género.
- ▶ **Introducir un marco de evaluación de asuntos de género y conflicto** en el proceso de evaluación para fomentar un examen más completo de los impactos de género de una intervención. La planilla de género ayudará a evaluar los proyectos a lo largo de un continuo que va desde los aspectos dañinos hasta las transformaciones de género. Un ejemplo útil es el Integrador de Género CARE<sup>12</sup>, introducido recientemente<sup>13</sup>, que utiliza una clasificación de cinco puntos para examinar los resultados de la igualdad de género en lugar de los resultados previstos.

<sup>12</sup> Gender Marker Guidance

<sup>13</sup> Manual de uso del Integrador de género de CARE, [http://gender.careinternationalwikis.org/\\_media/care\\_gender\\_marker\\_guidance\\_spanish.pdf](http://gender.careinternationalwikis.org/_media/care_gender_marker_guidance_spanish.pdf)

<sup>14</sup> [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/toc\\_guidance\\_note\\_en.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/toc_guidance_note_en.pdf)

## RECOMENDACIONES PARA LOS DESTINATARIOS DEL FONDO

- ▶ **Mejorar la calidad del análisis de conflictos sensible al género** asegurando una exploración más profunda de las causas fundamentales con componente de género de los conflictos y la violencia.
- ▶ **Mejorar la calidad de las teorías de cambio** mediante el uso de diagramas de TdC o mapas de sistemas como alternativa a las declaraciones con estructura “si... entonces...” y explicar claramente los supuestos que sustentan la programación.
- ▶ **Mejorar las métricas para ir más allá de la participación** complementando los indicadores cuantitativos sobre el progreso de las mujeres en las esferas de paz y seguridad (equilibrio de género) con evaluaciones cualitativas de la representación sustantiva de las mujeres, así como las diversas formas en que participan en la consolidación de la paz. Utilizar una observación interseccional para comprender la interacción de las múltiples identidades de las mujeres con las experiencias de exclusión y opresión. Supervisar si las contribuciones de diversas mujeres se traducen en objetivos más amplios de igualdad de género y cómo lo hacen.
- ▶ **Mejorar las métricas para incluir definiciones del éxito del proyecto con un componente de género**, asegurando que las mediciones de resultados pongan un mayor énfasis en las experiencias vividas de conflicto y paz, incluso mediante la realización de encuestas de percepción e integrando narrativas de mujeres y experiencias de conflicto y paz.
- ▶ **Brindar apoyo para la creación de capacidad a los socios implementadores locales** centrándose habitualmente en el desarrollo de la capacidad institucional de las organizaciones comunitarias de mujeres, concretamente en áreas como la gestión financiera, la redacción de solicitudes de subvenciones y el seguimiento y la evaluación.



**El informe completo de la Revisión Temática sobre la Consolidación de la Paz con una Perspectiva de Género está disponible en:**

[www.un.org/peacebuilding/content/gender-responsive-peacebuilding-2021](http://www.un.org/peacebuilding/content/gender-responsive-peacebuilding-2021)