
**DOCUMENTO DE TRABAJO PRESENTADO POR EL
PRESIDENTE DE LA QUINTA CONFERENCIA DE LOS ESTADOS PARTES DEL TCA**

GÉNERO Y VIOLENCIA POR RAZÓN DE GÉNERO

Antecedentes

El 25 de octubre, durante la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2018, Letonia anunció formalmente que el género y la violencia basada en el género relacionada con las armas sería el tema oficial de su Presidencia. El género es una prioridad de la política exterior de Letonia en las Naciones Unidas, y cuenta con amplio apoyo entre los Estados Parte del TCA, como lo demuestra el considerable número de resoluciones que comprenden los conceptos de género en la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2018. Esto representa no sólo un impulso creciente, sino además impulso con convicción y una variedad de las medidas encomendadas.

Este documento de trabajo examina las tres esferas en que la Presidencia tiene la intención de concentrarse en esta área temática. Para sus análisis y recomendaciones, la Presidencia se basa en un documento anterior presentado por Irlanda a la Tercera CEP el 4 de septiembre de 2017: "*Working Paper presented by Ireland to the Conference of States parties to the Arms Trade Treaty: Article 7(4) and gender based violence assessment*" (Documento de Trabajo presentado por Irlanda a la Conferencia de los Estados Partes del Tratado sobre el Comercio de Armas: El Artículo 7(4) y la evaluación de la violencia de género).¹

Como se ha expresado claramente en las Naciones Unidas y otros foros internacionales, un enfoque sensible al género es positivo para todos. La Alta Representante de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, Sra. Izumi Nakamitsu, planteó en la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2018, que "*tener en cuenta el género tendrá efectos positivos para las mujeres, pero del mismo modo, un enfoque del desarme sensible al género tendrá repercusiones positivas para todos*". Por lo tanto, los resultados de la CEP5 en lo relativo al área temática deben ser tangibles y significativos, con plazos para las esferas de acción.

1. Representación

La Resolución 1325 Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas insta a los Estados a "*velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos*".² Equipos diversos producen mejores resultados. Reconociendo esto, el párrafo

¹ Para el documento completo, véase Gobierno de Irlanda (2017). "Working paper presented by Ireland to the Conference of State Parties to the Arms Trade Treaty: Article 7(4) and gender based violence assessment". ATT/CSP3/2017/IRL/183/Conf.WP. 4 de septiembre de 2017. https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Working_Paper_ATT.CSP3.2017.IRL.183.Conf.WP1/Working_Paper_ATT.CSP3.2017.IRL.183.Conf.WP1.pdf.

² Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. S/RES/1325. 31 de octubre de 2000. [https://undocs.org/es/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/es/S/RES/1325(2000)).

11 de la parte dispositiva de la resolución [A/C.1/73/L.8/Rev.1](#) El Tratado sobre el Comercio de Armas en la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas "*Alienta a los Estados partes y a los Estados signatarios a que garanticen la participación plena y en condiciones de igualdad de mujeres y hombres en la consecución del objeto y propósito del Tratado y en su aplicación*".

Para cumplir estos objetivos internamente, el Secretario General de las Naciones Unidas estableció la Estrategia de paridad de género en todo el sistema de las Naciones Unidas, que fija metas y controla el equilibrio de género en áreas tales como liderazgo, gestión y actividades de reclutamiento de las Naciones Unidas, con énfasis en el logro de la paridad de género en sus altos niveles de liderazgo.³ En ese sentido, en su Programa de Desarme de 2018 el Secretario General de las Naciones Unidas ha expresado su compromiso de garantizar la igualdad de participación de las mujeres en todos los procesos de toma de decisiones relacionados con el desarme y la seguridad internacional.

Si bien las estadísticas específicas del TCA no se han completado aún, se han realizado análisis de algunos procesos de desarme y, en general, la tendencia es hacia una proporción de 2:1 de hombres respecto de mujeres, lo que revela una persistente desigualdad en el equilibrio de género. Pero el entorno es más desigual cuando se analizan grupos pequeños, por ejemplo, grupos de expertos gubernamentales, en que la proporción tiende a ser de 7:1. En la CEP4, que tuvo lugar en Tokio, a partir de un análisis de la *Lista de participantes*, la proporción de hombres y mujeres entre los delegados de los Estados partes, los Estados signatarios y los Estados observadores fue de 73 % a 27 % (257 hombres, 97 mujeres). En el caso de los jefes de delegación, la relación fue de 77 % a 23 % (84 hombres, 25 mujeres). Por lo anterior queda claro que para lograr avances concretos en esta esfera, se requieren acciones audaces y visionarias. Para lograr el objetivo de igualdad de participación de hombres y mujeres, los Estados partes, los Estados signatarios y los Estados observadores tendrán que planificar con anticipación para poner en marcha mecanismos que permitan hacer frente a las áreas con participación desigual. Las aspiraciones de la CEP5 podrían beneficiarse si se establece un objetivo del 50 % de delegadas.

Se ha alentado a las delegaciones a llevar un número igual de hombres y mujeres delegadas a los Grupos de Trabajo y otras reuniones de la CEP. Esto debería incluir tener en cuenta el equilibrio de género en posiciones de liderazgo, no sólo el número de mujeres en las delegaciones. Un objetivo general de 50 % de mujeres en la CEP5 demostraría un claro progreso en esta esfera.

Debido a que hay mucho solapamiento entre el trabajo de género que se debe realizar en el marco del TCA y la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, se ha invitado a las delegaciones a que integren a sus equipos asesores en materia de las mujeres, la paz y la seguridad, así como expertos en cuestiones de género, en el marco de las reuniones de la CEP, según sea posible.

La sociedad civil suele tener un mejor récord de participación de mujeres en todos los niveles de las delegaciones. Es notable que, en la actualidad, casi todas las coaliciones de la sociedad civil en el sector del desarme están encabezadas por mujeres. Un estudio de 2017 determinó que, en promedio, las mujeres dirigen aproximadamente el doble de la proporción de delegaciones de la sociedad civil que de delegaciones de Estados.⁴ La CEP podría invitar a la sociedad civil a compartir las políticas y prácticas que ha adoptado y que han contribuido al logro de un mayor equilibrio de género.

³ A tal fin se creó un panel interactivo de paridad de género. Para un desglose completo del equilibrio de género dentro del personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, véase el cuadro:

<https://www.un.org/gender/content/un-secretariat-gender-parity-dashboard>.

⁴ Minor, Elizabeth. "Missing Voices: The Continuing Underrepresentation of Women in Multilateral Forums on Weapons and Disarmament" ("Voces faltantes: La continua infrarrepresentación de las mujeres en los foros multilaterales sobre las armas y el desarme"). Artículo 36. <https://www.armscontrol.org/act/2017-12/features/missing-voices-continuing-underrepresentation-women-multilateral-forums-weapons>.

El Programa de patrocinio es un área en que podrían adoptarse medidas específicas para garantizar el equilibrio de género. Actualmente, sólo el 23 % de los designados para patrocinio son mujeres. Por ese motivo, se anima a los Estados partes y los Estados signatarios a corregir este desequilibrio y proponer más mujeres para patrocinio.

Recomendaciones de política

- Tal como se alienta en la carta de invitación al primer Grupo de Trabajo y a las reuniones preparatorias, las delegaciones que asistan a las reuniones del proceso de la CEP deben esforzarse por lograr el equilibrio de género en todos los ámbitos de su delegación. Además, se insta a las delegaciones a venir acompañadas de asesores en materia de las mujeres, la paz y la seguridad, o de expertos en cuestiones de género, según sea posible.
- La Secretaría del TCA podría solicitar mantener y publicar registros de equilibrio de género de todas las delegaciones. La Secretaría del TCA debería compartir con la CEP los avances en materia de equilibrio de género en cada reunión.
- Se anima a los jefes de las misiones permanentes y de las organizaciones a considerar la posibilidad de convertirse en Paladines de la Igualdad de Género, y a seguir el proceso de presentación de candidaturas en genderchampions.com
- Se solicita a las organizaciones de la sociedad civil que compartan con la CEP las políticas y prácticas que han adoptado y que han contribuido al logro de un mayor equilibrio de género
- Deben desalentarse los paneles exclusivamente masculinos en las sesiones plenarias, los eventos paralelos y otros foros. Los organizadores de eventos deben esforzarse por incluir un número proporcional de mujeres en la etapa temprana de planificación.

2. El impacto de género sobre la violencia y los conflictos armados

La violencia y el conflicto armado afectan a las niñas y las mujeres, a los hombres y los niños en maneras distintas y específicas. Una serie de resoluciones en la Primera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2018 reflejó el conocimiento de esta realidad e ilustró el desarrollo de análisis y política en este ámbito.

Desde la violencia perpetrada mediante las armas pequeñas hasta el uso de armas explosivas, existen diferencias significativas en los efectos experimentados por las personas en razón de su género. Aunque los hombres y los niños suelen ser las víctimas más directas de la guerra, las mujeres y las niñas son afectadas de manera más directa en términos de desplazamiento, salud y violencia y coacción sexuales. Los hombres constituyen la abrumadora mayoría de propietarios, usuarios y víctimas de las armas pequeñas, en tanto que las mujeres son con mayor frecuencia víctimas de la violencia de género facilitada por las armas pequeñas, incluidas la violencia doméstica y la violencia sexual. Estudios sobre el impacto de las armas explosivas, como bombas, misiles, morteros, cohetes y otras comprendidas en el TCA,⁵ muestran una mayor proporción de mujeres, niñas y niños entre las víctimas de la utilización de estas armas en zonas pobladas, en comparación con otras categorías de armas.⁶ Estos estudios

⁵ Reaching Critical Will (RCW) (2014). "Women and Explosive Weapons" (Las mujeres y las armas explosivas). <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/WEW.pdf>

⁶ Véase, por ejemplo, UNIDIR (2016). "The Implications of the Reverberating Effects of Explosive Weapons Use in Populated Areas for Implementing the Sustainable Development Goals" (Las implicaciones de los efectos reverberantes del uso de armas explosivas en zonas pobladas para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible). <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/ewipa-and-the-sdgs-en-651.pdf>, p. 16.

muestran que las mujeres son altamente vulnerables a la muerte y las lesiones causadas por estas armas, puesto que es probable que estén presentes en los hogares, los mercados u otros lugares que suelen ser afectados por el uso de estas armas.⁷

Además, debido a normas de género discriminatorias, la libertad de circulación de las mujeres y las niñas puede ser restringida en espacios públicos, lo que significa que tienen más probabilidades de ser obligadas a permanecer en casa, incluso cuando se haya identificado una amenaza directa para su vida o su seguridad debido a las armas. Esto es similar en el caso de las mujeres y las niñas con responsabilidades de cuidado (de niños pequeños, de personas con discapacidad, de enfermos o ancianos). Las mujeres con discapacidad enfrentan este riesgo en mayor proporción.

Si bien en general los hombres y los niños suelen ser las víctimas más directas de los conflictos armados y la violencia armada, las mujeres y las niñas sufren de manera desproporcionada en términos de salud, violencia basada en el género y coacción. Para las mujeres, el riesgo de la violencia basada en el género aumenta con los conflictos armados y la violencia como resultado de desplazamientos, la ruptura de las estructuras sociales, la falta de exigencias en la aplicación de la ley y "el afianzamiento de las normas de género perjudiciales", entre otras razones.⁸

A diferencia de los hombres, las mujeres tienden a no encontrar refugio seguro en el hogar; las pruebas demuestran que la mayoría enfrenta violencia ejercida por sus parejas íntimas que aumenta a causa del conflicto, y la propiedad y amenaza del uso de armas se utiliza para imponer el peligro y reforzar estas nefastas normas de género.

Hay una creciente comprensión de que las normas de género subyacentes pueden dar lugar a actitudes y comportamientos negativos, y que pueden ser factor de conflicto además de obstáculo para la paz. A menos que se reconozca que las normas de género negativas o violentas son causas fundamentales de conflictos y desigualdad que deben ser impugnadas y transformadas, pocos cambios sostenibles serán posibles en otras esferas del género, la paz y la seguridad. Un ejemplo de esto es la generalización de la violencia en la familia y en la pareja. Un reciente estudio de la UNODC sobre el asesinato de mujeres y niñas relacionado con cuestiones de género, muestra que "aunque los hombres son las principales víctimas de homicidio en todo el mundo, las mujeres siguen llevando la carga más pesada de la victimización letal como resultado de los estereotipos de género y desigualdad. Muchas de las víctimas de 'femicidio' son asesinadas por sus parejas actuales y antiguas, pero también son asesinadas por miembros de sus propias familias a causa de su papel y condición como mujeres".⁹

Los datos desglosados por género y las investigaciones sobre el componente de género en el impacto de la violencia y el conflicto armado son importantes para demostrar el vínculo entre las normas de género y las maneras en que el conflicto aumenta los riesgos de la violencia basada en el género y la violencia contra las mujeres. La recopilación de datos desglosados por género sobre los impactos de la violencia armada y el conflicto podrían apoyar los debates en el seno de la WGETI, al tiempo que proporcionarían a los Estados Partes la información necesaria para abordar la violencia basada en el género en las evaluaciones de riesgos recomendadas en los Artículos 6 y 7. Si bien los debates sobre la

⁷ *Ibíd.*, pág. 16.

⁸ Gobierno de Su Majestad (2018). "UK National Action Plan on Women, Peace and Security" (Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad del Reino Unido). https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/677586/FCO1215-NAP-Women-Peace-Security-ONLINE_V2.pdf.

⁹ UNODC (2018). "Global Study on Homicide: Gender-related killing of women and girls" (Estudio mundial sobre homicidios: El componente de género en los homicidios de mujeres y niñas). https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf.

violencia basada en el género se han centrado en la evaluación de riesgos, aún queda trabajo por hacer para asegurar que se considere el género en todos los aspectos de las obligaciones del Tratado, incluidos el desvío y la asistencia internacional.

Aunque existen abundantes investigaciones en torno al componente de género en el impacto de la violencia armada, sería beneficioso que estén fácilmente disponible para que los Estados Partes enriquezcan sus conocimientos sobre el tema. Al mismo tiempo, hay una comprensión y aplicación desiguales de los componentes de género y del análisis de género de los conflictos entre las delegaciones, y hay recursos que ayudan a elaborar y definir conceptos básicos que podrían ser muy útiles para los debates de los Grupos de Trabajo, incluidos, por ejemplo, los aportes de los expertos en cuestiones de género que formen parte de las delegaciones.

El VTF requiere que todos los solicitantes incluyan una descripción de la manera en que han incorporado el género en sus propuestas de proyectos. En la actualidad, la cuestión no recibe respuestas adecuadas, y las consideraciones de género de los proyectos no son un factor decisivo en el proceso de aprobación. Además, no se exige que los proyectos demuestren sensibilidad a las cuestiones de género. Para mejorar esta situación, podría ser útil contar con estadísticas sobre el número de propuestas que abordan adecuadamente las cuestiones de género en sus solicitudes de proyectos.

Recomendaciones de política

- Se solicita a todos los Presidentes y los facilitadores de los Grupos de Trabajo que examinen el modo en que se estudiarán los aspectos de género en el marco de sus períodos de sesiones. Esto contribuirá a que los Grupos de Trabajo tengan recomendaciones concretas que llevar a la CEP.
- Se debe realizar un examen ulterior en la WGETI sobre la mejor forma de alentar a los Estados Partes a reunir datos desglosados por género.
- Igualmente, podrían ser muy útiles los recursos que ayuden a elaborar conceptos de género. La sociedad civil tiene experiencia que puede aportar.
- Se anima a las delegaciones a integrar asesores de aspectos sobre las mujeres, la paz y la seguridad o asesores en materia de género y asegurar que participen en los debates de los Grupos de Trabajo.

3. Criterios de evaluación de riesgos de la violencia de género

Tal como se ha mencionado en diversas ocasiones, el TCA es el primer tratado que incluye específicamente la violencia de género en su parte dispositiva. Esto presenta la oportunidad de un enfoque particular sobre la violencia basada en el género.

El Artículo 7.4 establece que *"Al realizar la evaluación, el Estado parte exportador tendrá en cuenta el riesgo de que las armas convencionales comprendidas en el artículo 2, párrafo 1, o los elementos comprendidos en el artículo 3 o el artículo 4 se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños"*.

Como señaló Irlanda en su documento de septiembre de 2017

Junto con las evaluaciones "normales" de riesgo de violaciones de los derechos humanos y el riesgo de desvío, el TCA es el único tratado que exige que se lleven a cabo evaluaciones específicas de la violencia basada en el género como parte de un régimen de control de las

exportaciones... Es la única preocupación en materia de derechos humanos del Tratado que se aborda de manera independiente. Tomado en conjunto con los Artículos 6 y 7, esto eleva la violencia basada en el género al nivel de infracción de los derechos humanos que requiere evaluación específica como parte del régimen de control de exportación de armas. Si el Estado exportador luego determina que existe un "riesgo sustancial" de violencia de género, el Estado Parte está obligado a no autorizar la exportación, de conformidad con los procedimientos establecidos en los Artículos 6 y 7.¹⁰

La violencia basada en el género también debe ser estudiada en todos los aspectos de las obligaciones de evaluación del riesgo expuestas en los Artículos 6 y 7. De manera específica, el Artículo 7 del TCA exige que los Estados Partes prohíban las armas cuando exista un "riesgo sustancial" de que se utilicen para "Cometer o facilitar una violación grave del derecho internacional de los derechos humanos".

Los Estados Partes podrían desear aclarar las interpretaciones del texto y las normas que entrañan estas obligaciones. En ese sentido, aunque las violaciones graves del derecho internacional humanitario están claramente definidas en el derecho internacional, las violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos no han sido tan claramente definidas.

Mientras los distintos análisis difieren en algunos aspectos sobre lo que constituye una grave violación del derecho internacional de los derechos humanos a los fines del TCA, existe un amplio consenso respecto de las interpretaciones jurídicas del Artículo 7. Las violaciones "graves" no se limitan a violaciones de las normas, ni tampoco tienen que ser "flagrantes" o "sistemáticas". Más bien, las investigaciones en torno a la gravedad deberían centrarse en la naturaleza de la violación y la magnitud del daño sufrido por las víctimas individuales. La gravedad debería interpretarse de manera global a partir de cada caso.

La sociedad civil han aportado algunos recursos útiles para que los Estados Partes examinen estas obligaciones, incluidas las publicaciones de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPL) y Armas bajo control. Estas publicaciones se distinguen, entre otros aspectos, por definir lo que constituye violencia basada en el género y violencia contra las mujeres y los niños; por comprender las obligaciones del TCA en materia de violencia basada en el género; y por su orientación sobre la manera de incorporar la violencia basada en el género en las evaluaciones de exportación en virtud de los Artículos 6 y 7.¹¹

¹⁰ Gobierno de Irlanda (2017). "Working paper presented by Ireland to the Conference of State Parties to the Arms Trade Treaty: Article 7(4) and gender based violence assessment". ATT/CSP3/2017/IRL/183/Conf.WP. 4 de septiembre de 2017. https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Working_Paper_ATT.CSP3.2017.IRL.183.Conf.WP1/Working_Paper_ATT.CSP3.2017.IRL.183.Conf.WP1.pdf.

¹¹ Véanse, por ejemplo, Armas bajo control (2018). "How to use the Arms Trade Treaty to Address Gender-based Violence: A Practical Guide for Risk Assessment". ("Cómo usar el Tratado sobre el Comercio de Armas para abordar la violencia basada en el género: Guía práctica para la evaluación de riesgos). Agosto de 2018. https://controlarms.org/wp-content/uploads/2018/08/GBV-practical-guide_ONLINE.pdf; y Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPL) (2016). "Preventing gender-based violence through arms control: tools and guidelines to implement the Arms Trade Treaty and UN Programme of Action". ("Prevenir la violencia basada en el género a través del control de armamentos: herramientas y directrices para implementar el Tratado sobre el Comercio de Armas y el Programa de Acción de las Naciones Unidas"). <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/preventing-gbv.pdf>.

Recomendaciones de política

El WGETI puede considerar las siguientes propuestas para mejorar la capacidad de los Estados Parte de aplicar el Artículo 7(4).

- Los Estados Partes podrían aclarar la interpretación del texto y las normas que entraña el Artículo 7(4), en particular la delimitación de "grave", "facilitar" y riesgo "sustancial".
- Los Estados Partes podrían compartir las disposiciones que estén tomando de cara a la violencia basada en el género, a fin de facilitar el aprendizaje entre los Estados Partes, así como la forma en que estén realizando las evaluaciones de riesgos de exportación orientadas a proteger los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- Los Estados partes y otros con reuniones regionales previstas y proyectos apoyados por el UNSCAR y el VTF podrían considerar de qué modo llevar a cabo el trabajo en torno al género y la violencia basada en el género en sus proyectos.
- Podrían elaborarse documentos de orientación para informar *las mejores prácticas* para evaluar el riesgo de violencia basada en el género, junto con otras preocupaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- Durante la próxima revisión, podría incluirse una pregunta sobre violencia basada en el género en las plantillas de los Informes anuales.
