

Universidad ORT Uruguay

Facultad de Administración y Ciencias Sociales

Resolución 1325: Impacto de la agenda “Mujeres, Paz y Seguridad” en las condiciones de vida de las mujeres en Ruanda y Timor Oriental

Entregado como requisito para la obtención del título de Licenciado Estudios Internacionales

Cecilia Montaner – 230708

Agustina Píriz – 242388

Victoria Regules – 233389

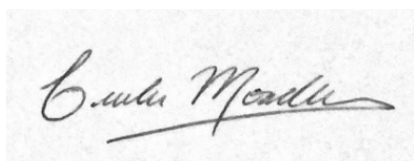
Tutora: Karla Beszkidnyak

2023

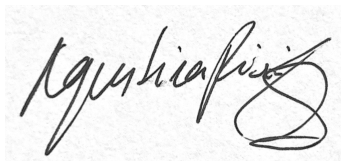
Declaración de autoría

Nosotras, Cecilia Montaner, Agustina Píriz y Victoria Regules, declaramos que el trabajo que se presenta en esta obra es de nuestra propia mano. Podemos asegurar que:

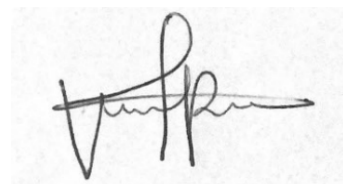
- La obra fue producida en su totalidad mientras realizábamos el trabajo final de la carrera Licenciatura en Estudios Internacionales;
- Cuando hemos consultado el trabajo publicado por otros, lo hemos atribuido con claridad;
- Cuando hemos citado obras de otros, hemos indicado las fuentes. Con excepción de estas citas, la obra es enteramente nuestra;
- En la obra, hemos acusado recibo de las ayudas recibidas;
- Cuando la obra se basa en trabajo realizado conjuntamente con otros, hemos explicado claramente qué fue contribuido por otros, y qué fue contribuido por nosotros;
- Ninguna parte de este trabajo ha sido publicada previamente a su entrega, excepto donde se han realizado las aclaraciones correspondientes.



Cecilia Montaner
230708



Agustina Píriz
242388



Victoria Regules
233389

6 de marzo de 2023

Agradecimientos

A nuestras familias y amigos, por su apoyo incondicional en todas las etapas del trabajo.

A nuestra tutora Karla Beszkidnyak, por su dedicación y compromiso.

Resumen - abstract

La Resolución 1325 marcó un punto importante en la protección de las mujeres en zonas de conflicto y, dentro del marco de la agenda Mujeres Paz y Seguridad, ha inspirado a que Estados miembro de las Naciones Unidas comiencen a considerar esta problemática dentro de sus preocupaciones y agendas, apuntando a que éstos actúen para proteger e incorporar a las mujeres en los procesos de reconstrucción de paz. A más de 20 años de su aplicación es pertinente analizar cuál ha sido el impacto que han tenido tanto la resolución como la agenda. Para ello se tomarán en cuenta dos casos de estudio que se consideran apropiados para el análisis: Ruanda y Timor Oriental. Ambos países son ejemplos de sociedades que atravesaron un largo y duro período de conflicto que implicó la reconstrucción de Estados duramente afectados, en donde se han realizado esfuerzos para incorporar una perspectiva de género a la reconstrucción del Estado a través de la aplicación formal de la Resolución 1325, mediante la elaboración de Planes de Acción Nacional dentro de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad. Si bien las conclusiones son de aplicación exclusiva a los dos países estudiados, entendemos que se pueden identificar elementos transversales de interés general.

Palabras clave

Naciones Unidas, Resolución 1325, Ruanda, Timor Oriental

Índice

1. Introducción	6
1.1 Justificación del tema y revisión bibliográfica	7
1.2 Metodología y fuentes	9
1.3 Problema de investigación	11
1.4 Hipótesis	11
1.5 Marco Teórico	12
1.5.1 Constructivismo	12
1.5.2 Complementos al Constructivismo por la teoría feminista de las Relaciones Internacionales	17
2. Antecedentes	19
2.1 Conceptos académicos previos a tomar en cuenta para contextualizar la investigación	19
2.1.1 Construcción de la paz.	20
2.2 Aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	22
2.2.1 Planes de Acción Nacional	27
2.2.2 Debates que rodean a la Resolución 1325	29
3. Aplicación y efectos de la Resolución 1325 en Ruanda y Timor Oriental	33
3.1 Ruanda	33
3.1.1 Contexto histórico	33
3.1.2 Situación previa a la aplicación de la Resolución 1325	36
3.1.3 Plan de Acción Nacional	41
3.2 Timor Oriental	48
3.2.1 Contexto histórico	48
3.2.2 Situación previa a la aplicación de la Resolución 1325	51
3.2.3 Plan de Acción Nacional	55
4. Impacto de la aplicación de la Resolución 1325 en Ruanda y Timor Oriental.	62
4.1 Ruanda	68
4.1.1 Representación parlamentaria	68
4.1.2 Años esperados de escolaridad	73
4.1.3 Acceso al trabajo	77
4.2 Timor Oriental	81
4.1.1 Representación parlamentaria	81
4.1.2 Años esperados de escolaridad	85
4.1.3 Acceso al trabajo	90
4. Conclusiones	95
Bibliografía	102
Anexos	116

1. Introducción

Los conflictos violentos producen pérdidas humanas, desplazados, destrucción de infraestructura, inestabilidad política y económica, además de heridas en la sociedad que son difíciles de sanar. El fin de un conflicto significa el inicio de un proceso dotado de sus propias complejidades, como lo son los procesos de construcción de la paz. La reconstrucción de la paz marca un momento en donde se decide optar por un cambio de la realidad violenta en la que previamente se encontraba el país hacia la priorización de la paz y seguridad. Se reparan las instituciones que conforman el Estado y muchas veces esto representa una oportunidad para repensar las bases de la sociedad. En períodos de conflicto las mujeres conforman una población especialmente vulnerable, en donde las desigualdades entre los géneros se hacen aún más visibles; los incrementos de violencia sexual junto con la pérdida de sus parejas y las implicancias económicas que esto conlleva representan nuevos desafíos para las mismas. A nivel multilateral, su situación en contextos de conflictos violentos no fue formalmente abordada hasta la Resolución 1325 “Mujeres, Paz y Seguridad” del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobada el 31 de octubre del año 2000.

A la hora de estudiar y analizar conflictos de diversa índole se presentan importantes complejidades. Los estudios académicos sobre las disputas que se han llevado a cabo a lo largo de la historia han sido de tal amplitud que al día de hoy desborda el material elaborado sobre esto, y uno de los tantos sujetos de investigación sobre conflictos es la mujer. Estos estudios han girado en torno a los efectos adversos que han tenido que enfrentar, siendo consagradas principalmente como “víctimas”. Si bien ese aspecto dista de ser erróneo, no es el único, ya que en muchos casos las mujeres han participado activamente durante y después de los conflictos, y tanto éstas como actores externos han realizado grandes esfuerzos para que su rol en la sociedad pudiera ser ampliado. Tales empeños también han estado dirigidos a mejorar el rol de las mujeres y romper con las barreras que las limitan a la hora de ejercer sus derechos y deberes con plenitud. Pese a los esfuerzos realizados, no existe certeza de que los objetivos hayan sido alcanzados, y escasean los estudios enfocados en esta área en particular de representación femenina en la reconstrucción y mantenimiento de la paz posconflicto, por lo que es de interés indagar si la prosperidad de las mujeres posconflicto ha surtido efecto a partir de este tipo de normativa internacional, y de ser así, en qué medida lo ha hecho.

El trabajo está dividido en cuatro grandes secciones o capítulos que van de lo general a lo particular. El primer capítulo estableció la introducción a la investigación, se justificó el tema escogido a analizar, se demarcó la metodología y las fuentes utilizadas en el trabajo. A partir de entonces se plantearon los problemas de investigación, con la pregunta general y la específica, y en consecuencia de esto se estableció la hipótesis del trabajo como respuesta provisional a la pregunta específica. En seguida de esto se encuentra el marco teórico del trabajo, las teorías de relaciones internacionales que guiaron la investigación y le dieron un fundamento académico siguiendo las ideas de autores destacados del área que enmarcan la investigación propuesta.

El segundo capítulo presentó el concepto de “construcción de la paz” que guía la Resolución 1325, a lo que le siguió el desarrollo de la historia de la aprobación de la resolución y sus componentes, finalizando con un repaso de la crítica académica que existe sobre la misma. En el tercer capítulo se estudió más de cerca el contexto histórico breve de cada país, la situación de las mujeres inmediatamente después del conflicto en cada país, y en consecuencia la aprobación y aplicación de los Planes de Acción Nacional, tanto en Ruanda como en Timor Oriental. Además, se explicó el contenido de cada Plan de Acción Nacional y de las prioridades de cada gobierno en cuanto a su agenda política femenina.

El cuarto capítulo estableció un análisis de indicadores que analizan tres áreas de la vida de las mujeres ruandesas y timorenses en el antes y el después de la aplicación de los Planes de Acción Nacional. Estos tres indicadores se dividieron en educación (realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), trabajo asalariado (llevado a cabo por la Organización Internacional del Trabajo), y representación parlamentaria (medido por la Unión Interparlamentaria). En esta parte de la investigación se intentó responder a la pregunta específica, al medir el impacto de los Planes de Acción Nacional sobre la calidad de vida de las mujeres de estos países. Por último, el quinto capítulo de conclusiones retomó la hipótesis inicial para definir si logró ser comprobada o no, se presentó una recapitulación de todo el trabajo, y se ofrecieron observaciones personales sobre lo analizado, al mismo tiempo que se brindaron recomendaciones que buscan mejorar el estado actual de la problemática tratada.

1.1 Justificación del tema y revisión bibliográfica

La presente investigación busca profundizar en el impacto y alcance que la Resolución 1325 es capaz de lograr en aquellos contextos donde es adoptada a través de Planes de Acción Nacional. A raíz de los conocimientos adquiridos a lo largo de la carrera se ha podido observar que en la gran mayoría de ocasiones en las que se estudia un conflicto, escasas suelen ser las instancias en las que se analiza a la mujer más allá de su representación como una de las víctimas más perjudicadas. Más allá de que eso es algo innegable, este trabajo apuesta a cambiar la perspectiva y mirarlas desde las potencialidades de su rol activo en la sociedad posconflicto. Es fundamental estudiar y analizar los esfuerzos que se han realizado mediante ejemplos como la resolución mencionada para que la misma logre una mayor participación en los diversos espacios que anteriormente les estaban vedados, una mejora en su calidad de vida y observar el alcance de los mismos. Lo que es más, la literatura académica en el ámbito de las Relaciones Internacionales vinculadas a la temática a tratar es reducida. Se entiende esta instancia como una oportunidad para poder ahondar más en el tema y adquirir mayores conocimientos sobre el mismo. Se abre la posibilidad de poder evaluar desde una perspectiva diferente la efectividad que tienen las organizaciones internacionales —en este caso a través de la Resolución 1325 de la Organización de las Naciones Unidas— en la potencial influencia que puedan causar en los Estados, que muchas veces caen en el cuestionamiento cuando los objetivos establecidos no son cumplidos en el tiempo y forma previstos.

En cuanto a la elección del tema, la agenda Mujeres, Paz y Seguridad tiene cuatro pilares que definen las áreas en donde se destinan los esfuerzos: participación, protección, prevención y recuperación. Debido a las características de los casos que han sido elegidos, el trabajo se centró más que nada en el pilar de recuperación. Los conflictos en Ruanda y Timor Oriental ya han finalizado, pero en la sociedad los efectos continúan siendo visibles. Los Estados han adoptado la agenda Mujeres, Paz y Seguridad para ayudar a su población femenina en la etapa de recuperación y construcción de la paz, por lo que el foco de la investigación estuvo en sus condiciones de vida. Para la elección de los casos un aspecto tenido en cuenta es que fueran países que luego de pasar por un conflicto hayan implementado la Resolución 1325 a través de un plan nacional. y los casos tienen la particularidad de haber implementado, o de estar en proceso de implementar, dos planes de

acción. También, se contó con disponibilidad de fuentes con bases de datos confiables pertinentes con las cuales trabajar a lo largo de la tesis.

En el caso de Ruanda, fue gracias a los conocimientos obtenidos en un trabajo obligatorio previo de la carrera que se obtuvo un primer acercamiento al tema. A partir del estudio de la historia del país mencionado, viendo las particularidades que constituye al contar con el mayor número de mujeres en puestos de toma de decisión política a nivel mundial, habiendo tenido lugar un genocidio hace tan solo treinta años, hubo gran interés en profundizar en la temática de la mujer yendo más allá del área política hacia un espectro más amplio del lugar que han ocupado en el país hasta el día de hoy. Sobre todo, teniendo en cuenta la escasa mención que se hace del país cuando temas vinculados a la mujer en la política son puestos sobre la mesa.

Pasando a Timor Oriental, se llegó al país luego de una exhaustiva exploración donde, dentro de las opciones sobre las cuales había información suficiente, llamó la atención la oportunidad de poder investigar sobre un país del cual se desconocía y que a la vez cuenta con una historia tan interesante y compleja. A pesar de sus diferencias, ambos países han pasado por conflictos civiles y posterior a los mismos han adoptado la Resolución 1325 a través de Planes de Acción Nacional, por lo que se consideran casos adecuados para el tema que se ha planteado estudiar.

1.2 Metodología y fuentes

Para llevar a cabo el trabajo de investigación se optó por analizar los efectos que ha tenido la Resolución 1325 de las Naciones Unidas a través de un estudio de casos colectivos o múltiples. De esta manera, el estudio de casos permitió estudiar a Ruanda y a Timor Oriental dentro del contexto de la aplicación y resultados de la resolución, y así comprender el impacto que ha tenido su aprobación. Los resultados de la aplicación de un Plan de Acción Nacional fueron monitoreados a través de distintos indicadores de organizaciones internacionales, que nos brindaron información relevante para concluir la influencia que ha tenido la aplicación de planes de acción en ambos países.

Se eligió el estudio de casos colectivos debido a que se considera que la forma más apropiada de observar el impacto que ha tenido la resolución sería a través de casos de países

en donde se haya aplicado después de un conflicto civil. Robert K. Yin (2003, p. 14) describe al estudio de casos como método de análisis como “an all-encompassing method —covering the logic of design, data collection techniques, and specific approaches to data analysis”¹. Sobre el estudio de casos múltiples, los beneficios que destaca Yin son el hecho que las conclusiones que nacen del estudio de dos casos distintos serán más fuertes que las conclusiones que pueden extraerse de un solo caso, al igual que si el contexto de los casos elegidos difiere, los hallazgos serían más generales que los que solamente un estudio de caso pueda producir (Yin, 2003, p. 53).

Se tomaron en consideración datos primarios como documentos oficiales de los países de Ruanda y Timor Oriental, así como resoluciones de las Naciones Unidas e informes de organismos internacionales. Además, para que sea posible observar la evolución en el tiempo de la situación de las mujeres en Ruanda y Timor Oriental previo a la aprobación de la Resolución 1325, se utilizaron indicadores cuyos datos fueron extraídos de base de datos elaboradas por organismos como la Unión Interparlamentaria, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante UNESCO) y la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT). Se realizó un esfuerzo para contar con datos que provengan de instituciones internacionales para utilizar los indicadores desde una base comparable más clara al extraerlos de la misma fuente, y así evitar la diferencia de criterio que podrían tener datos nacionales de cada país. En cuanto a fuentes secundarias, se utilizaron investigaciones por académicos expertos en el área, como libros y artículos de revistas que se relacionen a la temática de la investigación.

El uso de indicadores para observar la evolución de los países a través de los años sirvió como herramienta, ya que son una de las únicas formas en las que se puede medir ese progreso. Los indicadores seleccionados cubren áreas de interés para el pilar de recuperación de la Resolución 1325, el cual ONU Mujeres (2012, p. 18) define como el hecho que “women and girls’ specific needs are met in conflict and post conflict situations”,² lo que implica un proceso de construcción de paz que tome en cuenta sus necesidades en cuanto a reparaciones de injusticias e inversiones en programas que les brinden seguridad económica y social (ONU Mujeres, 2012, p. 6). Por lo tanto, los indicadores escogidos son el porcentaje de trabajadoras

¹ [(...) es un método integral —abarca la lógica de diseño, técnicas de recolección de datos, y enfoques específicos al análisis de datos”.]

² [(...) las necesidades específicas de las mujeres y niñas sean satisfechas en situaciones de conflicto y posconflicto.]

asalariadas, la proporción de asientos ocupados por mujeres en el parlamento de cada país y el porcentaje de años de escolaridad a nivel secundario dentro de la población femenina nacional. Los indicadores fueron seleccionados bajo el criterio de disponibilidad de datos para los dos casos de estudio, de una forma que sea posible la comparación en el tiempo en cada indicador y porque pueden reflejar las condiciones de vida de las mujeres en aspectos clave de sus vidas, como lo son el empleo, la educación y las oportunidades reales de participación activa de estas en la gestión de sus Estados.

Se entiende que estos indicadores son apropiados para lograr tener una visión sobre las condiciones de vida de la población femenina en Ruanda y Timor Oriental en la etapa de recuperación después de un conflicto civil, ya que suele afectar de forma particular a las mujeres y niñas, como es reconocido por la Resolución 1325. Factores como la representación femenina en el ámbito político permiten a las mujeres tener voz propia en la legislación de su país y defender sus intereses, así como acceder a la educación puede significar más oportunidades, y una población femenina laboralmente activa es un factor que favorece el empoderamiento económico de las mujeres y del país en general. Los aspectos que miden los indicadores elegidos ayudan a la formación de una visión integral sobre las condiciones de vida de las mujeres en Ruanda y Timor Oriental durante un proceso de construcción de paz, un punto vital de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad de las Naciones Unidas.

1.3 Problema de investigación

Partiendo de lo anteriormente planteado, la pregunta general es:

- ¿De qué forma Ruanda y Timor Oriental han aplicado la Resolución 1325 de las Naciones Unidas en su contexto nacional?

En base a la misma, surgió la siguiente pregunta específica:

- ¿La aplicación de Planes de Acción Nacional ha contribuido en la mejora de la calidad de vida de las mujeres en Ruanda y Timor Oriental?

1.4 Hipótesis

A partir de las preguntas de investigación formuladas anteriormente, se elaboró la siguiente hipótesis:

Pese a la aplicación formal de la Resolución 1325, hasta la fecha los Planes de Acción Nacional de Ruanda y Timor Oriental no se han podido traducir en resultados concretos en otros aspectos de la vida de la población femenina, como la situación laboral, la representación parlamentaria y la educación.

1.5 Marco Teórico

Tomando en consideración que el objeto de nuestra investigación es el estudio del impacto de la aplicación de la Resolución 1325 de Mujeres, Paz y Seguridad, para el cual se han seleccionado dos países que han atravesado conflictos civiles en las últimas décadas, se utilizó como base la teoría constructivista de las relaciones internacionales. Se entiende como válida la teoría del constructivismo ya que parte de la idea de la sociedad como una construcción social, y la misma puede ayudar a comprender de una forma más integral la aplicación y el alcance de la resolución. La Resolución 1325 busca cambiar la manera tradicional de enfocar los conflictos desde una perspectiva masculina, por lo que analizarla desde la lógica constructivista permite comprender que, como los roles de género están socialmente construidos, es posible transformarlos y mejorar la posición de las mujeres en la sociedad. En los casos escogidos, Ruanda y Timor Oriental, los conflictos provocaron que las mujeres pasen a ocupar roles no convencionales y puestos de toma de decisiones. Como los conflictos cambian los contextos sociales, los intereses e identidades también se modifican.

Debido a la naturaleza del trabajo es necesario complementar esta teoría focalizando otros temas de crucial interés y sus intersecciones con el constructivismo, tal como la teoría feminista de las relaciones internacionales.

1.5.1 Constructivismo

El constructivismo fundó un nuevo enfoque dentro del mundo académico de las relaciones internacionales que por décadas habían sido dictadas principalmente por dos teorías, la realista y la liberal. A modo de contexto, la teoría realista se enfoca en la naturaleza conflictiva del sistema internacional, donde los Estados son los principales actores que compiten entre sí para obtener poder a través de lo material; por otro lado está la teoría liberal, que decreta como objetivo central de los Estados garantizar libertad a los individuos, y crear instituciones que protejan sus derechos y libertades. El realismo se enfoca más que nada en el poder de los Estados como agentes centrales, no en el conjunto de individuos que conforman esos países. La teoría liberal, a diferencia de la realista, no se enfoca en la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales, sino que busca establecer la paz democrática, con cooperación entre los actores miembros del aparato internacional.

La popularización del constructivismo llegó en la década de 1980, con el colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, que según el autor Zhan Mengshu (2020, p. 1) “made people reconsider the explanatory ability of mainstream theories”³. Después de la Guerra Fría, la teoría realista de las Relaciones Internacionales comenzó a mostrar sus límites debido a la falta de respuesta o su inhabilidad de prevenir hechos como la caída de la Unión Soviética en 1991 o la formación de la Unión Europea (Blanchard, E. M., 2003, p. 1291). Debido a este proceso, las Relaciones Internacionales comenzaron a analizarse desde el punto de vista de otras teorías que tuvieran un foco de análisis más adaptado a la nueva realidad. Se modernizaron las teorías clásicas bajo nuevas corrientes como el neorrealismo y el neoliberalismo, y difiriendo de ambas, surgieron teorías nuevas como el constructivismo. El principal autor de la teoría constructivista es Alexander Wendt, quien a partir del año 1992 inició la publicación de varios artículos que expresan su entender de esta corriente de pensamiento.

Wendt explica que las teorías “neorealism and neoliberalism are ‘undersocialized’ in the sense that they pay insufficient attention to the ways in which the actors in world politics are socially constructed”⁴ (Wendt, 2000, p. 4). El constructivismo examina tanto el factor material (recursos, economía y aparato militar) como el subjetivo, social y humano para acceder a una visión más completa de fenómenos del aparato internacional. El autor Earl

³ [(...) hizo que la gente reconsiderara la capacidad explicativa de las teorías dominantes]

⁴ [(...) el neorrealismo y el neoliberalismo están “subsociales” en el sentido de que no prestan suficiente atención a las formas en que los actores de la política mundial se construyen socialmente]

Conteh-Morgan explica que, “whereas materialist theories such as realism, liberalism, or marxism take interests and identities for granted, constructivists are preoccupied with their origin and change”⁵ (2005, p. 74). Para Alexander Wendt, “the structures of human association are determined primarily by shared ideas rather than material forces”⁶ (Wendt, 2000, p. 1). Zhan Mengshu resumió las ideas de Wendt justificando que “previous mainstream theories of international relations insisted that national interests are premised on material factors, but Wendt’s constructivism national interests are constructed by shared ideas”⁷ (Mengshu a partir de Wendt, 2020, p. 1).

La teoría constructivista toma la visión de que todo ha sido socialmente construido, y como cualquier actor o institución está en constante construcción, esto da pie al cambio. Tal como Theys argumenta, los significados no son algo fijo, sino que pueden cambiar con el tiempo dependiendo de las creencias e ideas que posean los actores (Theys, 2018, p.1). Wendt entiende que sí importan los recursos materiales, pero que lo fundamental es entender cómo los individuos valoran lo material, por lo que el significado del “poder” depende de la estructura del conocimiento compartido (1995, p. 78). Como ejemplo ilustrativo, Wendt argumenta que 500 armas nucleares de Gran Bretaña no representan gran peligro para Estados Unidos a comparación de cinco armas norcoreanas, porque los británicos son amigos de los estadounidenses y los norcoreanos no lo son, por lo que la amistad y la enemistad es una función de conocimientos compartidos (1995, p. 73). Esto demuestra que las armas en sí no tienen un significado concreto, pero entendiendo el contexto socio-ideológico de éstas pueden ser más o menos peligrosas para ciertos Estados. En palabras de Alexander Wendt (1992, p. 396-397):

“A fundamental principle of constructivist social theory is that people act toward objects, including other actors, on the basis of the meanings that the objects have for them. The distribution of power may always affect states' calculations, but how it does so depends on the intersubjective understandings and expectations, on the "distribution of knowledge" that constitute their conceptions of self and other. If society "forgets" what a university is, the

⁵ [Mientras que las teorías materialistas como el realismo, el liberalismo o el marxismo dan por sentado los intereses y las identidades, los constructivistas se preocupan por su origen y cambio.]

⁶ [Las estructuras de la asociación humana están determinadas principalmente por ideas compartidas más que por fuerzas materiales.]

⁷ [Las principales teorías anteriores de las relaciones internacionales insistían en que los intereses nacionales se basan en factores materiales, pero el constructivismo de Wendt los intereses nacionales se construyen a partir de ideas compartidas.]

powers and practices of professor and student cease to exist, if the United States and Soviet Union decide that they are no longer enemies, "the cold war is over". It is collective meanings that constitute the structures which organize our actions. Actors acquire identities [...] by participating in such collective meanings”⁸.

Por tanto, los elementos claves de esta teoría son las identidades e intereses. Las identidades son representaciones de cómo el Estado se entiende a sí mismo, que se traduce en sus acciones e intereses. Se espera que los actores que poseen cierta identidad cumplan con las normas que se asocian con la misma, Theys afirma que este fenómeno también es conocido como la “lógica de lo apropiado” donde los actores actúan de determinada forma porque creen que tal comportamiento es el que corresponde (2018, p. 2.). Sin embargo, Wendt justifica que los actores pueden adquirir múltiples roles o identidades —potencia, imperio, líder democrático—, por lo que los intereses se definen según la situación en la que se encuentren (Wendt, 1992, p. 398). Por otro lado, “an institution is a relatively stable set or "structure" of identities and interests”⁹ (Wendt, 1992, p. 399), pero que están determinadas según el entendimiento colectivo de los actores.

La presente investigación enfoca esta teoría en el marco de la seguridad, por lo que siguiendo su lógica, los orígenes de diversos factores relacionados al conflicto pueden explicarse comprendiendo en profundidad cómo les afectan las ideas, las creencias y las identidades a los actores involucrados. Tal como Conteh-Morgan define, el constructivismo como enfoque es una lente teórica que puede ser utilizada para comprender la naturaleza real de las cosas como la violencia colectiva, el género, la clase y la raza (2005, p. 73). El objetivo es examinar el comportamiento humano en un esfuerzo para entenderlo, ya que, por ejemplo, un evento violento sólo puede adquirir significado si se relaciona a otros eventos significativos. Este significado se puede encontrar en las estructuras o relaciones sociales de

⁸ [Un principio fundamental de la teoría social constructivista es que las personas actúan hacia los objetos, incluidos otros actores, sobre la base de los significados que los objetos tienen para ellos. La distribución del poder siempre puede afectar los cálculos de los estados, pero cómo lo hace depende de las interpretaciones y expectativas intersubjetivas, de la "distribución del conocimiento" que constituye sus concepciones del yo y del otro. Si la sociedad “olvida” lo que es una universidad, los poderes y prácticas de profesor y estudiante dejan de existir, si Estados Unidos y la Unión Soviética deciden que ya no son enemigos, “la guerra fría se acaba”. Son los significados colectivos los que constituyen las estructuras que organizan nuestras acciones. Los actores adquieren identidades [...] al participar en tales significados colectivos]

⁹ [(...) una institución es un conjunto o “estructura” relativamente estable de identidades e intereses]

los actores, que determinan cómo interpretan los eventos y acciones de los demás, cómo definen sus intereses y cómo persiguen sus metas (Conteh-Morgan, 2005, p. 73).

El constructivismo demuestra cómo las ideas están estrechamente relacionadas al cambio a través de un proceso de aprendizaje colectivo, que llevan a que se busque mejorar las condiciones de un sistema preestablecido. Los teóricos constructivistas tienden a plantear que tanto la comprensión y explicación de los comportamientos políticos violentos como su eventual resolución y futura prevención pueden ser posibles al darle foco al rol de las normas e ideas como factores determinantes (Conteh-Morgan, 2005, p. 72).

Según Conteh-Morgan es posible afirmar que posterior a la Guerra Fría cambios en normas, valores y creencias en diversos contextos han podido poner fin a sistemas violentos en el mundo, como lo fue el caso de Sudáfrica con el *apartheid*, entre otros. Este tipo de resultados positivos relacionados a los desarrollos normativos se deben entonces a la difusión de amplios programas de consolidación y mantenimiento de la paz, de la mano de la propagación de una cultura de democracia y derechos humanos (Conteh-Morgan, 2005, p. 73). Estas percepciones son las que trazan el avance de la construcción de la paz posconflicto.

Las teorías tradicionales como el realismo o el liberalismo no podrían explicar con la magnitud deseada el objeto de estudio del análisis, dado que son teorías más bien estáticas, explican la realidad del momento y no dejan espacio al cambio. Como plantea el autor Jack Snyder, mientras que los realistas se enfocan en el equilibrio de poder y los liberales en el poder de la democracia y el intercambio comercial internacional, los constructivistas se centran en los debates sobre las ideas, que creen que son los pilares fundamentales de la vida internacional. Los individuos y los grupos se vuelven poderosos si pueden convencer a otros de adoptar sus propias ideas, y la comprensión de las personas de sus intereses está estrechamente vinculado con su dependencia del tipo de ideas que tengan (2004, p. 60).

No obstante, el constructivismo se enfoca en las construcciones colectivas de los seres humanos, ideas colectivas que construyen identidades e intereses dentro del aparato internacional. Es una teoría que va desde lo particular hasta lo general, que explica la construcción social como la base de todo, la cual está sujeta a cambios. Estas

transformaciones en los paradigmas sociales han podido finalizar situaciones conflictivas, las cuales se aplican a los casos de estudio.

En la investigación se analiza de cerca el alcance que ha tenido la Resolución 1325 en los países de Ruanda y Timor Oriental. A través del foco del constructivismo se puede observar cómo los contextos de los países y las identidades sociales y gubernamentales han cambiado tras los sucesos de las duras guerras civiles que marcaron sus historias recientes. Las guerras civiles causan cambios en la mentalidad de la población, las prioridades, necesidades y deseos se ordenan de forma distinta, y los individuos mayoritariamente no se consideran los mismos antes y después del conflicto. Es importante tener en cuenta esto para reorganizar a una sociedad posconflicto. Como Wendt afirma, son los conceptos colectivos los que estructuran nuestras acciones, por lo que es importante estudiar los procesos en los cuales se alteran los conceptos colectivos, y el impacto que tienen los mismos en los actores, para saber cómo accionan a partir de eso.

Como el actor principal a estudiar son las mujeres ruandesas y timorenses, se entendió necesario incorporar aspectos de la teoría feminista de las relaciones internacionales al trabajo. Tanto a nivel de política internacional como de la academia, las mujeres hasta la fecha no han tenido un rol destacado que les permita posicionarse como actoras de importancia al reconstruir sociedades después del conflicto, por lo que se intenta esclarecer la profunda importancia de garantizarles una calidad de vida satisfactoria, sea cual sea su situación.

1.5.2 Complementos al Constructivismo por la teoría feminista de las Relaciones Internacionales

El análisis feminista de las Relaciones Internacionales sostiene que los temas más relevantes del campo de investigación de esta área de estudios han sido analizados históricamente desde una perspectiva masculina (Tickner, 1988, p. 430), fallando en tener en cuenta las experiencias de las mujeres y niñas “affected by war, military occupation, militarization, (forced) migration, human trafficking, sexual and other forms of slavery and (forced) prostitution”¹⁰ (Youngs, 2004, p. 83). J. A. Thickner (1988, p. 435), una de las

¹⁰ [(...) afectados por guerras, ocupación militar, militarización, migración (forzada), tráfico de personas, esclavitud sexual y otras formas de prostitución (forzada).]

académicas cuyos trabajos han sido relevantes en añadir a la conversación de género en las relaciones internacionales, sostiene que el Occidente ha basado su definición de “seguridad nacional” en la fuerza militar de los países y en la posesión de mecanismos de defensa contra amenazas externas. Sin embargo, la autora argumenta que el significado de seguridad varía a lo largo del mundo, y que para gran parte de éste, el concepto considera la satisfacción de las necesidades básicas, además de las amenazas militares. Eric M. Blanchard (2003, p. 1289) añade a esta idea al señalar la suposición de que los Estados son quienes protegen a sus ciudadanos de las amenazas que provienen del “peligroso” territorio que existe fuera de los límites del Estado, mientras que los análisis feministas cuestionan a quienes protegen tales medidas. Este cuestionamiento resalta “the recovery of women’s experiences, the recognition of gender-based exclusion from decision-making roles, and the investigation of women’s invisibility in international theory”¹¹ (Blanchard, 2003, p. 1290).

Cynthia Enloe destaca la relación entre los movimientos nacionalistas y la posición de las mujeres durante los mismos, los cuales pueden ser una oportunidad para aumentar la participación política de las mujeres, ya que el nacionalismo como ideología “has a vision that includes women, for no nation can survive unless its culture is transmitted and its children are born and nurtured, two activities that nationalists deem essential”¹² (Enloe, 2014, p. 119). Bajo este análisis podemos observar a los casos de estudio elegidos para el presente trabajo, Ruanda y Timor Oriental, en donde la población femenina ha tenido un rol importante en los procesos de reconstrucción de un Estado Nación, en el caso de Ruanda, y el establecimiento de uno, como ha ocurrido en Timor Oriental.

Con relación a la seguridad¹³, la literatura feminista de las Relaciones Internacionales toma en consideración los efectos de un conflicto armado dentro de un país, sosteniendo que las mujeres y los niños son parte de una población especialmente vulnerable al verse afectada por factores como la desnutrición, lesiones físicas, enfermedades infecciosas, además de problemas de salud mental y de salud sexual y reproductiva (Bendavid et al, 2021, p. 522).

¹¹ [(...) la recuperación de las experiencias de las mujeres, el reconocimiento de la exclusión de género de posiciones de toma de decisión, y la investigación de la invisibilidad de las mujeres en la teoría internacional]

¹² [(...) tiene una visión que incluye a las mujeres, ya que ninguna nación puede sobrevivir a menos que su cultura sea transmitida y sus niños nacen y se nutren, dos actividades que los nacionalistas consideran esenciales].

¹³ El concepto de seguridad es muy amplio y se puede analizar de diversas formas. Este trabajo se enfoca en el concepto de la seguridad humana, definido por Newman (2010) como: “human security is 'freedom from want' and 'freedom from fear': positive and negative freedoms and rights as they relate to fundamental individual needs” (Newman, 2010, p. 78)

De la misma forma, los procesos de paz pueden afectar de forma desigual a la población femenina y masculina, algo que la Resolución 1325 de las Naciones Unidas reconoce en su texto en cuanto al acceso a recursos y poder (Olsson, Gizelis, 2015, p.1). Los autores Thomas Plümper y Eric Neumayer (2006, p. 724) argumentan que las consecuencias indirectas de un conflicto armado son mayores que las directas, y estas suelen afectar mayormente a las mujeres, por encima que los hombres. Las consecuencias indirectas pueden ser los daños a lo que estos autores llaman el “orden social”: higiene y acceso a servicios de salud, destrucción de infraestructura, acceso a comida y agua potable, así también como el desplazamiento de personas y el aumento de la violencia contra mujeres (Plümper, Neumayer, 2006, p. p. 723-724).

La corriente feminista y el constructivismo tienen como objeto de análisis a temas comunes como normas, identidades e instituciones (Locher, Prügl, 2001, p. 122), pero difieren en cuanto a la definición de poder. Como lo expresan Brigit Locher y Elisabeth Prügl (2001, p. 116), a diferencia del constructivismo, el feminismo en las relaciones internacionales analiza al poder de tal manera que lo considera una construcción social, al mismo tiempo que considera al género como un código de poder. En el artículo “Feminism and Constructivism: Worlds Apart or Sharing the Middle Ground?”, estas autoras profundizan la idea sobre la relación entre ambas corrientes:

“Because feminists consider power as always present in social construction and because they understand gender as a code for power, they treat gender as a core variable in analyzing international relations. Some constructivist accounts resonate with such feminist understandings, but those that take power as a quantity rather than a process fall short”¹⁴ (Locher, Prügl, 2001, p. 118).

Locher y Prügl (2001, p. 116) introducen el concepto de un “feminismo constructivista”, el cual considera que los agentes son los que dirigen la política internacional, al igual que los estándares de género son efectos de esas políticas.

¹⁴ [Porque los feministas consideran al poder siempre presente en la construcción social y porque entienden al género como un código para el poder, se trata al género como una variable fundamental al analizar las relaciones internacionales. Algunos constructivistas resonan con esas comprensiones feministas, pero aquellos que consideran poder como una cantidad en lugar de un proceso quedan cortos.]

2. Antecedentes

2.1 Conceptos académicos previos a tomar en cuenta para contextualizar la investigación

2.1.1 Construcción de la paz.

Pasando al concepto de “Construcción de Paz” o *Peacebuilding*, según los autores Bleiker y Krupanski (2012, p. 10) consiste en “an analytical and strategic framework for promoting sustainable peace in societies engaged in, emerging from or potentially entering violent conflict”¹⁵. Sin embargo, en la práctica la consolidación de la paz suele tener lugar principalmente durante la finalización de un conflicto o, en su defecto, enseguida después del cese de violencia. Así se persigue el objetivo de construir estructuras sociales y de gobernabilidad sostenibles en el tiempo. El concepto entonces contiene un marco analítico sobre las fuentes y soluciones de los conflictos, junto con enfoques prácticos para la prevención de estos y de esa forma construir una paz y desarrollo duraderos enfocados en general en la estabilidad, reconstrucción y creación de instituciones (Bleiker & Krupanski, 2012, p. 11). La consolidación de la paz conlleva una amplia variedad tanto de actividades como de actores en diversos contextos temporales, sociales y políticos. Lo que es más, según el estudio de Bleiker y Krupanski, esta gran diversidad se encuentra enlazada con la multiplicidad de interpretaciones y definiciones otorgadas al concepto, los cuales responden a los mandatos e intereses institucionales de los involucrados. Incluso esa variación de concepción tiene lugar también dentro de las propias organizaciones y entre diferentes entidades (Bleiker & Krupanski, 2012, p. 11).

Siguiendo en la línea de los autores mencionados, desde una perspectiva más amplia, la consolidación de la paz busca hacer frente a las causas profundas de los conflictos y la violencia, y brindar ayuda a una sociedad que se encuentra o que sale a crear las instituciones, culturas y capacidades sociales, políticas y económicas necesarias para lograr una transición exitosa hacia una paz sostenida y un desarrollo sostenible (Bleiker & Krupanski, 2012, p. 11). Son variados los contextos en los que se puede acoplar un marco de consolidación de la paz, lo cual puede presentar desafíos a la hora de distinguirlo de otro tipo

¹⁵ [(...) un marco analítico y estratégico para promover la paz sostenible en sociedades involucradas en, saliendo de o potencialmente entrando en un conflicto violento.]

de intervenciones de donantes como la acción humanitaria, el mantenimiento de la paz y el desarrollo. De hecho, no suele ser posible lograr tal distinción pero tampoco indeseable, puesto que una estrategia de consolidación de la paz advierte de una perspectiva holística que tampoco debe excluir entre sus consideraciones la programación humanitaria o de desarrollo. Los autores Bleiker & Krupanski (2012) concluyen que “it is not the label that characterises an approach or a programme as ‘peacebuilding’, but rather the way it is conceived and implemented and the goals it seeks to achieve, particularly its long-term goals and vision”¹⁶ (Bleiker & Krupanski, 2012, p. 12).

Muchas veces sucede que el término explicado se confunde con otros como “mantenimiento de la paz” (*peacekeeping*) y “establecimiento de la paz” (*peacemaking*). Tomando las definiciones del glosario de las Naciones Unidas, se entiende que el establecimiento de la paz comprende a las medidas para enfrentar un conflicto que se encuentra en curso. Normalmente incluye la adopción de medidas diplomáticas para lograr que las partes protagonistas del conflicto logren llegar a un acuerdo negociado (Naciones Unidas, s.f.). El concepto de mantenimiento de la paz comprende a las operaciones que se despliegan para apoyar la aplicación de un acuerdo de cese del fuego o de paz (Naciones Unidas, s.f.). Sin embargo, muchas veces se mantienen de forma activa luego de la aplicación en los esfuerzos de establecimiento de la paz y en las primeras actividades de consolidación de la paz.

Habiendo explicado el concepto de “construcción de paz”, se entiende que en la literatura existen tres enfoques vinculados al mismo. Por un lado, se encuentra uno muy recurrido por académicos que es el planteado por Boutros Boutros Ghali, ex Secretario General de las Naciones Unidas, en el informe “Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz: informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada por la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad el 31 de enero de 1992” (Naciones Unidas, 1992). En el mismo, *peacebuilding* tiene su enfoque principalmente en las actividades de reconstrucción política y social posterior al conflicto que tienen como finalidad evitar que se “reincida en el conflicto” (Naciones Unidas, 1992, p. 32). La esencia de esta perspectiva radica en los esfuerzos para

¹⁶[...] no es la etiqueta que caracteriza un enfoque o un programa como «consolidación de la paz», sino más bien la forma en que se concibe y se aplica, y los objetivos que busca alcanzar, en particular sus objetivos y visión a largo plazo]

un reconciliación de la sociedad de la mano de la reconstrucción del Estado en aquellas sociedades donde tuvo lugar el conflicto habiendo a su vez una clara distinción de la consolidación de la paz después de un conflicto del mantenimiento y el establecimiento de la misma (Call & Cook, 2003, p. 235).

Pasando al segundo enfoque, que tiene como uno de sus principales exponentes al sociólogo Johan Galtung, este se concentra más bien en las iniciativas para la prevención y resolución de los conflictos a niveles superiores o inferiores del Estado. A diferencia del anterior, este se centra en los procesos de no-élites (Call & Cook, 2003, p. 235). Así, según Call y Cook (2003) exponen que busca conceptualizar las dimensiones sociales, psicológicas, religiosas y de índole similar de los procesos de resolución de conflictos que tienen lugar a nivel local o comunitario (Call & Cook, 2003, p. 235).

Por último, en base al análisis realizado por Call y Cook (2003), el tercero se refiere, desde una visión más genérica, a cuestiones de mantenimiento de la paz, establecimiento de la paz y prevención de conflictos. Los estudios de esta visión tienden a rechazar de forma más bien implícita la idea de que las actividades de prevención en las “sociedades postconflicto” difieren sistemáticamente de los procesos de prevención de conflictos y terminación de guerras en cualquier sociedad. Por tanto, se vuelve compleja la distinción del concepto per se de consolidación de paz del mantenimiento de esta y la terminación de la guerra civil (Call & Cook, 2003, p. 235).

Para la presente investigación se aplicarán principalmente el primer y segundo enfoque, puesto que se ponderan los esfuerzos para la reconciliación de la sociedad junto con la reconstrucción del Estado habiendo una evidente distinción entre la consolidación, el mantenimiento y el establecimiento de la paz. Estos enfoques cuentan con iniciativas para la prevención y resolución de los conflictos estando centradas en los procesos de grupos no-élites, como las mujeres. Las iniciativas, junto con las mencionadas dimensiones de los procesos de resolución de conflictos, se llevan a cabo a nivel local o comunitario.

2.2 Aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Para una mejor comprensión del contexto en el cual se aprobó la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el año de su aprobación (2000) habían 33

conflictos activos en el mundo (Wallensteen, Sollenberg, 2001, p. 629). Según el Estudio Mundial sobre la Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Coomaraswamy, 2015, p. 21), el número de conflictos activos ha disminuído desde el final de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, los conflictos de la actualidad producen las mayores cantidades de desplazados internos y refugiados desde ese periodo:

“Mientras que las guerras inmediatamente anteriores a la segunda guerra mundial eran conflictos de índole nacionalista o política, muchas de las guerras actuales tienen su origen en conflictos religiosos o étnicos. Hunden sus raíces en la esfera de la política identitaria, y, en su forma más extrema, son profundamente conservadoras y reaccionarias hacia las mujeres y sus derechos” (Coomaraswamy, 2015, p. 21).

Debido a estas cuestiones, la aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad ha sido producto de un largo proceso dentro de las Naciones Unidas, en el que la participación de organizaciones no gubernamentales ha sido de gran importancia. El primer antecedente dentro de las Naciones Unidas a la aprobación de la Resolución 1325 se encuentra en el establecimiento de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (en adelante CSW, por sus siglas en inglés) en 1946, un año después de la fundación de la organización, y depende del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Según ONU Mujeres (s.f.a), la comisión es “el principal órgano internacional intergubernamental dedicado exclusivamente a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer”. Funciona a través de reuniones anuales en las cuales participan representantes de los miembros de las Naciones Unidas y cumple un rol de seguimiento y revisión “en la incorporación de la perspectiva de género en las actividades de las Naciones Unidas” (ONU Mujeres, s.f.a).

Un hito importante que le siguió a la aprobación de la CSW fue la adopción en 1979 de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de las Naciones Unidas del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante CEDAW, por sus siglas en inglés). La convención es vista como la declaración internacional de derechos para las mujeres (ONU Mujeres, s.f.b.) y ha sido ratificada por 189 países. Aunque la misma no hace mención a la relación de derechos de la mujer y conflictos en un territorio a pesar de que sí reafirma la importancia de la participación femenina en

todas las áreas (Coomaraswamy, 2015, p. 29). En 1995 se realizó la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, la cual había sido precedida por las conferencias en México (1975), Copenhague (1980) y Nairobi (1985). La conferencia de 1995 fue en donde se adoptó de forma unánime por los 189 Estados presentes la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Para cumplir los objetivos que presenta, la Declaración y Plataforma de Acción define 12 esferas de acción que determinan áreas claves en las que los avances se deben enfocar, y una de estas esferas fue titulada “La mujer y los conflictos armados”. Desde 1995 no se ha realizado una Conferencia Mundial de la Mujer, sino que Naciones Unidas se ha encargado de hacer revisiones quinquenales de la declaración a través de la Asamblea General.

La aprobación de la Resolución 1325 fue resultado de un extenso trabajo de *lobby* por organizaciones internacionales por los derechos de la mujer. La conversación sobre la participación de la mujer en los procesos de reconstrucción de paz posconflicto comenzó a captar mayor atención a finales del siglo XX, cuando en 1998 la CSW, en su 42a Sesión, trajo a luz los desafíos presentes en la implementación de la esfera de “La mujer y los conflictos armados” de la Plataforma de Plan de Acción de Beijing (Hill *et al.*, 2003 p. 1256). Inspirados en las conclusiones de esta sesión, una serie de organizaciones no gubernamentales crearon en conjunto la Organización de Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad y uno de los objetivos del Grupo de Trabajo era fomentar la realización de una sesión especial en el Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad (Hill, *et al.*, 2003 p. 1258).

Además de los avances en términos de un marco legal para la protección de los derechos de las mujeres, hechos como el genocidio ocurrido durante la guerra civil en Ruanda y los conflictos territoriales de Yugoslavia llevaron a que en el escenario internacional se comience a discutir la violencia a la que eran sujetas las mujeres cuando se producían conflictos en su territorio. El 23 de octubre de 2000 se realizó una reunión de Fórmula Arria, nombre por el cual se conoce a las reuniones informales de consulta que suceden entre Consejo de Seguridad y agentes externos. En esta reunión participaron representantes (en gran parte mujeres) de organizaciones no estatales de países como Sierra Leona, Guatemala, Somalia y Tanzania, los cuales informaron al Consejo de Seguridad sobre las condiciones de las mujeres que eran afectadas por guerras (Hill *et al.*, 2003 p. 1255). Al día siguiente el Consejo de Seguridad, durante la presidencia de Namibia, realizó una sesión

abierta sobre la mujer, la paz y la seguridad. Junto a las organizaciones no gubernamentales, otro grupo que formó parte de la impulsión de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (en adelante MPS) en el Consejo de Seguridad fue el Grupo Ad-Hoc de Amigos de la Resolución 1325, un grupo informal conformado por Estados miembros de las Naciones Unidas que apoyaban la propuesta y que continúa operando al día de hoy.

La Resolución 1325 finalmente fue aprobada por unanimidad el 31 de octubre del 2000. Es la primera resolución del órgano bajo la agenda MPS, y hasta ese momento debates sobre cómo las mujeres se ven afectadas por conflictos no habían sido parte de las actividades del Consejo de Seguridad, ni tampoco se había reconocido a la mujer como un agente promotor de la paz (Hill *et al.*, 2003 p. 1255). El texto oficial de la resolución utilizó las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad, lo que demuestra los grandes aportes de las organizaciones de mujeres a la aprobación de la misma.

Con respecto a su contenido, los puntos más importantes de la resolución se pueden resumir en el llamado a los Estados a incrementar la representación femenina “en todos los niveles de toma de decisión de instituciones nacionales, regionales e internacionales, y mecanismos para la prevención, manejo y resolución de conflicto”, a que aumenten el apoyo “financiero, técnico y logístico” a actividades de capacitación sobre cuestiones de género, a adoptar una perspectiva de género durante la adopción de acuerdos de paz al tener en cuenta las necesidades de mujeres y niñas, mediante el apoyo a iniciativas propulsadas por mujeres locales y adoptar medidas para la protección de los derechos de mujeres y niñas, al igual que se pide que se proteja a esta población contra la violencia de género y la violencia sexual (Naciones Unidas, 2000). Además, resalta la responsabilidad de los Estados “de poner fin a la impunidad y enjuiciar a los responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, incluidos los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas” (Naciones Unidas, 2000). A aquellas partes que se encuentren en conflicto, la resolución exhorta a respetar las normas internacionales que velan por los derechos de los civiles, especialmente teniendo en cuenta a las mujeres y las niñas.

En cuanto a los compromisos que adoptan las Naciones Unidas mediante la resolución, una de ellas es adoptar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, así como brindar apoyo a los Estados para

que estos lleven a cabo capacitaciones sobre cuestiones y problemas de género (Naciones Unidas, 2000). Se expresa la voluntad de que las misiones del Consejo de Seguridad tomen en cuenta el género y se realicen consultas con colectivos de mujeres locales e internacionales. Finalmente, las Naciones Unidas solicita al Secretario General a realizar un seguimiento a través de estudios sobre las consecuencias que conflictos armados pueden tener en las mujeres y su participación en los procesos de paz, así como informes dirigidos al Consejo de Seguridad que expongan los avances en esta materia (Naciones Unidas, 2000).

La Resolución 1325 “trata de la primera resolución que reconoció el liderazgo de las mujeres para lograr la paz y la seguridad internacionales y sus contribuciones a la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz, la resolución de disputas y la consolidación de la paz” (Naciones Unidas, 2020). Como fue mencionado previamente, cuenta con cuatro pilares o temas con prioridad de tratar; participación, protección, prevención, y ayuda y recuperación. Felicity Hill, Mikele Aboitiz y Sara Poehlman-Doumbouya (2003, p. 1246) señalan tres razones por las cuales la aprobación y ratificación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad fue exitosa:

“First, the ideas and language in the resolution were built on documents and treaties passed through the UN system since its inception in 1945. In other words, the concept did not suddenly occur to the UN system. Second, international and grassroots nongovernmental efforts have historically provided information and analysis to the Security Council. Third, cooperation between the Namibian presidency of the Security Council, the Division for the Advancement of Women (DAW), UNIFEM, and NGOs was possible and was very successful in this instance due to a synergistic relationship that had taken decades to establish.”¹⁷

En los años siguientes a su publicación, la agenda MPS ha sido ampliada por nueve resoluciones más del Consejo de Seguridad hasta el presente; Resolución 1820 (2008) que reconoce la violencia sexual en conflictos como un crimen de guerra, la Resolución 1888 (2009) reitera la importancia de tomar medidas en contra la violencia sexual, la Resolución

¹⁷ [En primer lugar, las ideas y el lenguaje en la resolución fueron contruidos a partir de documentos y tratados aprobados dentro del sistema de la ONU desde su comienzo en 1945. En otras palabras, el concepto no ocurrió de repente en el sistema de la ONU. En segundo lugar, históricamente los esfuerzos internacionales y no gubernamentales locales han proporcionado inromación y análisis al Consejo de Seguridad. En tercer lugar, la cooperación entre la presidencia namibia del Consejo de Seguridad, la División para el Adelanto de la Mujer, UNIFEM, y ONGs fue posible y fue muy exitosa en esta instancia gracias a una relación sinérgica que había tardado décadas en establecerse.]

1889 (2009) sobre la participación de la mujer en la construcción de la paz, la Resolución 1960 (2010) sobre la importancia de establecer mecanismos de control sobre la violencia sexual durante conflictos, la Resolución 2106 (2013) que expresa la necesidad de prevenir la violencia sexual en estos contextos, la Resolución 2122 (2013) que contiene medidas a implementar por los Estados para aumentar la participación femenina, la Resolución 2242 (2015) aplica la agenda en el contexto del terrorismo, Resolución 2467 (2019) urge a los Estados a implementar medidas para ponerle un fin a la violencia sexual y la Resolución 2493 (2019), la cual llama a los Estados a implementar la agenda y a reportar sus avances. Estas resoluciones han ampliado la cobertura y la definición de términos como la “paz” y la “seguridad” para la agenda.

La importancia de esta resolución es que su aprobación marcó la primera vez que el Consejo de Seguridad reconoció cómo los conflictos armados afectan a las mujeres y la importancia que han tenido en los procesos de construcción y mantenimiento de la paz, además de aportar un marco legal sobre este asunto. Bajo las líneas del constructivismo, se puede decir que este momento significó la adopción de un nuevo interés a nivel internacional, al establecer un estándar de comportamiento que los Estados adoptaron en los años posteriores a su aprobación. Los Estados son influenciados a adoptar este comportamiento por las organizaciones internacionales, quienes a la vez fueron influenciados por colectivos civiles. Es así que una idea (en este caso la protección de la mujer durante y después de conflictos) pasa a ser parte de las preocupaciones a nivel internacional. Distintas organizaciones internacionales han seguido los pasos de las Naciones Unidas y han desarrollado políticas dentro de la agenda MPS como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) desde 2007, la Unión Europea (UE) desde 2008 y la Unión Africana (UA) desde 2014.

2.2.1 Planes de Acción Nacional

Una forma en que parte de los Estados miembro de las Naciones Unidas han implementado esta resolución a su contexto nacional es con la implementación de un Plan de Acción Nacional (en adelante PAN). En la actualidad, 104 miembros de las Naciones Unidas han implementado al menos un PAN bajo la agenda MPS. Los PAN son una forma de integrar la agenda a la legislación nacional y ofrecen una serie de medidas a seguir por el gobierno para asegurar los resultados deseados por la Resolución 1325. Según la Liga

Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, los planes de acción tienen el objetivo de “secure the human rights of women and girls in conflict settings; prevent armed conflict and violence, including against women and girls; and ensure the meaningful participation of women in peace and security”¹⁸ (Women’s International League for Peace and Freedom, s.f.).

Los PAN establecen objetivos específicos para los diversos puntos de la Resolución 1325 y plazos concretos para alcanzarlos, por lo que operan como pretendida hoja de ruta para fortalecer el rol de la mujer en el proceso de construcción de la paz. Países en todos los continentes han optado por la elaboración de un PAN, y muchos ya han implementado más de un PAN hasta la fecha: 27 países ya han elaborado dos planes, 17 países han presentado tres y 6 países han tenido cuatro Planes de Acción Nacional. Los restantes 54 países han presentado un PAN, aunque en la actualidad el 33% de los planes desarrollados ya han “expirado”, según la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (ver Anexo 1). En los casos de países que ya han adoptado uno o más planes de acción pero no han experimentado conflictos violentos en su territorio en años recientes —como es el caso de Uruguay—, los compromisos detallados en los planes se enfocan en relación a la ayuda humanitaria y su política exterior, como la participación en misiones de paz.

La adopción de un PAN no es obligatoria y depende del criterio de cómo cada Estado decide implementar la agenda MPS en su contexto nacional; una alternativa a la creación de un PAN ha sido integrar la agenda a políticas y planes de seguridad ya existentes, como pueden ser los Planes de Desarrollo Nacional, Estrategias de Reducción de Pobreza y en Estrategias de Defensa Nacional. Estos planes requieren menos recursos y pueden ayudar a incorporar una perspectiva de género en políticas generales, en lugar de desarrollar políticas aisladas solamente enfocadas en mujeres (ONU Mujeres, 2012, p.7)¹⁹.

Los PAN pueden poseer ciertas desventajas, como la cantidad de recursos que son necesarios para su elaboración e implementación o el hecho de que podrían duplicar los

¹⁸ [(...) asegurar los derechos humanos de las mujeres en escenarios de conflicto; prevenir el conflicto armado y la violencia, incluso contra las mujeres y niñas; y asegurar la participación significativa de las mujeres en la paz y en la seguridad]

¹⁹ El concepto de incorporar una perspectiva de género a la elaboración de políticas públicas es conocido como “transversalización de género” o *gender mainstreaming*. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1999, p. 24) lo define como “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 en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad”.

esfuerzos de medidas nacionales que el país ya ha adoptado, por lo que la agenda MPS podría ser incorporada a las leyes nacionales ya existentes. Sin embargo, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, ONU Mujeres, nota en la elaboración de un plan de acción beneficios tales como la concientización sobre la agenda, hace de los objetivos una prioridad nacional, facilita el monitoreo de los mismos para identificar progresos y fallas en su implementación, y por último, si el plan se realiza de forma participativa con la contribución de actores de distintas áreas, se puede generar compromiso a su práctica e implementación (ONU Mujeres, 2012, p. 9).

2.2.2 Debates que rodean a la Resolución 1325

A más de veinte años cumplidos desde su aprobación, la Resolución 1325 ha sido objeto de debate sobre su funcionalidad en el escenario internacional. Algunas críticas sobre su contenido e implementación señalan cómo la violencia sexual hacia mujeres en situaciones de conflicto y posconflicto no ha cambiado significativamente en los últimos años, a pesar de la normativa existente actualmente. Se cuestiona la forma en que los planes de acción podrían “misdirect the antimilitarist motivations that inspired the UNSCR 1325 in the first place”²⁰, así como la “naturaleza imperialista” de la agenda al ser impuesta por Estados más poderosos sobre otros más débiles (George, Shepherd, 2016, p. 300) y cómo las medidas propuestas no responden a las necesidades de las mujeres en contextos distintos (Chao, 2021, p. 24). Diane Otto (2009, p. 11) critica desde una perspectiva feminista las escasas menciones a la prevención de conflictos y considera como “omisión” la falta de medidas sobre uno de los objetivos centrales de los movimientos femeninos por la paz, como lo es el desarmamiento general de parte de los Estados. En cambio, la agenda no fomenta el debate sobre prevención de conflictos, y las medidas se enfocan en incluir a las mujeres en las estructuras de poder armado, como las operaciones de paz y las fuerzas militares (Kaptan, 2020, p. 11). Otros temas que representan desafíos en la actualidad y no son mencionados en las resoluciones que componen la agenda MPS son “la trata de mujeres y niñas, el cambio climático, las empresas privadas de seguridad o a las migraciones” (Chao, 2021, p. 22).

La visión de la Resolución 1325 sobre la igualdad también ha generado descontento por quienes argumentan que el concepto de igualdad utilizado sugiere que muchos de los

²⁰ [(...) desviar las motivaciones antimilitaristas que inspiraron la UNSCR 1325 en primer lugar]

problemas que atraviesan las mujeres podrán ser solucionados una vez que la participación de la población femenina en áreas de toma de decisión, como son las negociaciones de paz o los parlamentos nacionales, aumente. Irene Rodríguez Manzano (2015, p. 2) hace la distinción entre representación descriptiva y representación sustantiva al expresar que, a pesar de la visibilidad que implica el aumento en la participación de mujeres, eso “no garantiza que sus decisiones difieran sustancialmente de las de los hombres, pues, para estar representadas, no es preciso que estén presentes físicamente”.

En líneas similares, también se ha cuestionado la falta de medidas en el plano económico para mejorar las oportunidades y la independencia de las mujeres, que ha sido desconectado “de los procesos de construcción de paz y excluido de las agendas de negociación, cuando precisamente la inestabilidad económica se identifica como una de las principales fuentes de inseguridad en estos contextos” (Chao, 2021, p. 25). Para ilustrar cómo el aspecto económico suele ser frecuentemente obviado en las resoluciones que forman parte de la agenda MPS, en las resoluciones que la integran se pueden identificar referencias a aspectos económicos solamente 12 veces, en contraste a como la palabra “protección” es mencionada 45 veces, “violencia sexual” 134 veces, “participación” 32 veces y la palabra “justicia” se menciona 31 veces (Duncanson, 2019, p. 117).

Existen cuestionamientos sobre la imagen del rol que pueden tener las mujeres en situaciones de conflictos que transmite el Consejo de Seguridad. Nicole George y Laura J. Shepherd (2016, p. 301) expresan que “while these projects have often included rhetorical commitments to promote the participation of women, practical implementation strategies tend to be shaped by restrictive assumptions about where and how women can contribute”²¹. Las resoluciones, a pesar de reconocer los distintos papeles que la mujer puede ocupar en situaciones de violencia, suelen enfocarse en el rol de víctimas de las mujeres y el Estado como su protector, especialmente en cuanto las resoluciones de ampliación que fueron aprobadas posteriormente a la Resolución 1325 y su enfoque en las mujeres como víctimas de violencia sexual.

²¹ [(...) mientras estos proyectos han frecuentemente incluido compromisos retóricos para promover la participación de las mujeres, las estrategias de implementación práctica tienden a ser determinadas suposiciones restrictivas sobre dónde y cómo las mujeres pueden contribuir.]

Otro factor sujeto a crítica es la escasa uniformidad en la implementación de la resolución debido a la variedad en sus aplicaciones y resultados. Tampoco existe un mecanismo que requiera que cada país que adopte las resoluciones monitoree y realice reportes de los avances que se hayan conseguido (George, Shepherd, 2016, p. 301), por lo que no hay mecanismos de control ante la pérdida de atención que podría recibir la resolución, algo que puede suceder ya que la misma no funciona como una norma vinculante. Bajo este criterio se podría analizar la razón por la cual muchos países no han actualizado sus planes de acción, como fue mencionado anteriormente.

El lenguaje utilizado en la Resolución 1325 también ha sido objeto de críticas, con autoras como Otto (2009) señalando la forma en que el texto se refiere a la mujer en relación a niñas y niños. Al respecto, Markiene Frölich (2019, p. 5) argumenta que “it is thus assumed that women-and-children affected by conflict are necessarily civilians, ignoring the fact that many women are actively engaged in armed conflicts and that many men are not involved in fighting”²². Frölich también menciona el hecho de que el texto está formulado bajo una retórica de esencialismo de género al enfocarse en las supuestas características inherentes de la mujer y su naturaleza pacífica y cooperativa, algo opuesto a la naturaleza de dominación y poder del hombre (2019, p. 4). El esencialismo de género es utilizado cuando se asocian características opuestas y mutuamente exclusivas a los hombres y las mujeres (Tiessen, 2015, p. 98) y el resultado del uso de esta visión es que las mujeres son vistas exclusivamente como víctimas y como receptoras de asistencia, no como actores influyentes en la esfera política (Tiessen, 2015, p. 99). De la misma forma, al utilizar esta retórica se está dejando afuera el hecho que los conflictos también afectan a personas de distinto género y orientación sexual (Chao, 2021, p. 22).

A pesar de enfrentarse con críticas como las recién mencionadas, también hay aspectos positivos de la resolución que son reconocidos. Uno de los resultados del desarrollo de la agenda MPS es que, al ser la primera vez que el Consejo de Seguridad reconoció esta temática como un desafío a nivel global, le ha dado una voz a los reclamos de organizaciones internacionales que se dedicaban al tema (Chao, 2021 p. 19). En su análisis de los 20 años de la aprobación de la Resolución 1325, Itziar Mujika Chao (2021, p. 19) reconoce las fortalezas

²² [(...) por lo tanto, se supone que las mujeres y los niños afectados por conflictos son necesariamente civiles, ignorando el hecho de que muchas mujeres participan activamente en los conflictos armados y que muchos hombres no participan en los combates.]

normativas de la agenda ya que a nivel internacional se ha reconocido “la importancia de crear medidas necesarias para la participación de las mujeres y la prevención de la violencia contra ellas; se ha puesto en marcha un marco normativo en relación con la violencia sexual en los conflictos, así como diversas herramientas al respecto, como el Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos o diversos mecanismos de monitoreo e información en el Consejo de Seguridad”.

Es necesario indicar que muchas de las críticas mencionadas, como la omisión a medidas sobre desarme, el empoderamiento económico de las mujeres, entre otros, son mencionadas en los informes que realiza el Secretario General al Consejo de Seguridad. Los informes analizan los avances y retrocesos de estos aspectos, lo que marca un compromiso de parte de las Naciones Unidas a continuar trabajando en ello. El último informe del Secretario General, publicado el 5 de octubre de 2022, menciona la necesidad de tomar medidas promotoras de derecho de género ya que la representación de mujeres no necesariamente lleva a la inclusión de temas de género en las agendas de trabajo (Naciones Unidas, 2022, p. 7).

Algunos de los datos relevantes de este informe sobre el estado de la agenda MPS es que la participación de mujeres en delegaciones y negociaciones de paz disminuyó de 23% en 2020 a 19% en 2021. Sin embargo, la representación femenina se situó en el 19%, frente a un 23% en 2020. De todas formas, en los conflictos activos reconocidos por las Naciones Unidas en 2021, 14 de 18 (77,8%) delegaciones de las partes en conflicto tuvieron representación de mujeres, marcando un ascenso en los últimos años ya que en 2020 había representación en 61,5% de las delegaciones, en 2019 un 48,1% y un 73,7% en 2018. (Naciones Unidas, 2022, p. 6). De los 25 acuerdos de paz logrados en 2021, 8 de los mismos (32%) incluyeron en su texto disposiciones sobre cuestiones de género frente al 26% de 2020, sin embargo, la cifra actual “apenas está por encima de la media de las últimas dos décadas” (Naciones Unidas, 2022, p. 8). En cuanto a la representación en parlamentos de estados en conflicto o que están saliendo de uno, en los casos en que se han impuesto cuotas de género el porcentaje de representación es de 24%, mientras que si se analiza a los estados en que no se utilizan las cuotas de género el porcentaje desciende a 18% (Naciones Unidas, 2022, p. 17).

3. Aplicación y efectos de la Resolución 1325 en Ruanda y Timor Oriental

A modo de brindar mayor acercamiento a los casos de estudio, en el siguiente capítulo se continuará a trazar la situación histórica de cada país con especial énfasis en los conflictos atravesados, para luego explicar la situación de las mujeres inmediatamente después, y la aplicación de la agenda MPS sobre Ruanda y Timor Oriental a través de dos PAN personalizados a las necesidades de cada país.

3.1 Ruanda

3.1.1 Contexto histórico

En el período comprendido entre abril y julio de 1994 Ruanda atravesó una atroz guerra civil que culminó en el genocidio de entre 500.000 y 800.000 personas. En tan solo tres meses, uno de los países más pequeños de África llevó a cabo una campaña de odio contra una de las tres etnias que convivían en Ruanda, y acabó con la vida de por lo menos $\frac{3}{4}$ de la etnia tutsi (Human Rights Watch, 1999, p. 1). La escala de crueldad y agresividad masiva ejercida por los asesinos fue aberrante y profundamente inhumana, y a veintinueve años del fin de la guerra el legado de la violencia del genocidio ruandés se mantiene latente en la región de los Grandes Lagos.

Este conflicto nació como manifestación de “deeply rooted class divisions and social stratifications often expressed and manipulated through constructed identities of tutsi, hutu and twa”²³ (Alluri, 2009, p. 13). En un país predominantemente agricultor, la distinción entre las etnias de Ruanda surgía a partir de aquellos pocos que criaban ganado: "tutsi" describía el estatus de una persona rica en ganado (la élite), y "hutu" significaba el subordinado de esa persona más poderosa (la masa) (Human Rights Watch, 1999, p. 32). Con una mayoría hutu y minoría tutsi, el restante 1% de la población ruandesa era ocupada por la etnia twa, por lo que la división importante era entre los hutu y los tutsi. Las etnias estaban fuertemente divididas y su separación había sido institucionalizada por los colonizadores belgas a finales de la Primera Guerra Mundial, cuando un mandato emanado de la Liga de las Naciones concedió a

²³ [Divisiones de clase profundamente arraigadas, y estratificaciones sociales expresadas y manipuladas a través de las identidades construidas de los tutsi, hutu y twa.]

Bélgica el control total de Ruanda. La administración belga favorecía a la minoría tutsi por encima de la mayoría hutu, lo que les permitía a los tutsi tener mayor acceso a oportunidades laborales, poder, tierra y a recursos privilegiados como el ganado, mientras que los hutu estaban destinados a cumplir labores físicas y a la cultivación de tierras (Alluri, 2009, p. 13). Pese a no tener intenciones directas de causar una guerra civil, esto sentó las bases para un futuro conflicto. Se generaron tensiones y resentimiento acumulado por parte de la mayoría hutu que no poseía poder de ningún tipo y eran relegados a una ciudadanía de segunda clase.

La monopolización del poder tutsi causó en 1959 la Revolución Hutu —la precursora de la guerra civil de 1994—, en la cual se abolió la monarquía tutsi causándose la expulsión y muerte de cientos de miles de tutsi, lo que permitió que la mayoría hutu finalmente alcance puestos de autoridad en Ruanda. A partir de la entrada de hutus al poder, en 1973 el general hutu Juvénal Habyarimana tomó el poder en un golpe de Estado incruento, donde prometió el orden y la unidad nacional y estableció la segunda República de Ruanda: un país unipartidista y crecientemente autoritario, con culto a la personalidad de su líder y con una economía en camino al colapso.

En 1991 se inició una guerra civil contra los rebeldes tutsi del *Rwandan Patriotic Front* (en adelante RPF²⁴), la élite hutu y el gobierno comenzaron a establecer una campaña de oposición y división de los tutsi, creyendo que esto podría ayudar a crear una unión entre los hutu que les garantizaría el éxito en la guerra civil. Sin embargo, al darse cuenta de los éxitos del RPF en la guerra civil, transformaron la estrategia de división étnica en un genocidio (Human Rights Watch, 1999, p. 1). A pesar de que el gobierno tuviera una conexión fuerte con la ciudadanía, esto no les garantizaba que toda la población participe del genocidio, por lo que el Estado comenzó a ofrecer incentivos materiales a las personas que formaran parte de las masacres: entregaban comida, bebidas, uniformes militares y dinero a jóvenes desempleados y hambrientos. Aún más importante, les prometían a los cultivadores quedarse con las tierras que hayan sido propietarias las víctimas tutsi (Human Rights Watch, 1999, p. 10), lo que les aseguró una movilización del pueblo mucho mayor a la proyectada.

La población femenina ruandesa fue duramente golpeada por el genocidio. En la mayoría de los casos las mujeres fueron violadas, torturadas y mutiladas antes de ser

²⁴ Frente Patriótico de Ruanda, el enemigo del gobierno, un grupo compuesto por rebeldes tutsi que vivían como refugiados fuera del país después de la Revolución Hutu de 1959.

asesinadas, pero en otros casos eran consideradas premios para los asaltantes que las habían obtenido, muchos las mantenían por meses bajo servidumbre sexual (Human Rights Watch, 1999, p. 307). Se argumentaba además que debían ser eliminadas porque “sólo podían reproducir bebés tutsi”, lo cual allanó el camino para exigir la muerte de esposas tutsis de maridos hutus, siendo muchas asesinadas por sus propias parejas. También en muchos casos, asesinaban a los fetos de las mujeres embarazadas (Unión Africana, 2000, p. 110), o se les ordenaba a asesinar a sus propios hijos (Unión Africana, 2000, p. 145). Por otro lado, en algunas comunidades las autoridades locales las mantenían vivas como objetos para satisfacer las necesidades sexuales masculinas, porque era mal visto privar a los hombres de sus capacidades reproductivas, y quitarles a sus esposas podría brindarles razones suficientes para exigir el castigo de los asesinos (Human Rights Watch, 1999, p. 443).

En mayo y junio el gobierno empezó a mostrar serias debilidades por las pérdidas militares, y también las primeras señales de desaprobación del régimen a nivel internacional, lo cual ocasionó que los hutu empiecen a negarse a seguir participando del genocidio. El RPF se apoderó de cada vez más territorios ruandeses hasta alcanzar Kigali y asediarla el 4 de julio de 1994. Para finales del mes la guerra fue considerada terminada, y el RPF permitió a sus soldados asesinar a aquellos perpetradores de abusos y asesinatos en el genocidio, para luego asumir el poder de Ruanda bajo el liderazgo de Paul Kagame, el líder del RPF durante la guerra civil, quien asumió los puestos de vicepresidente y ministro de defensa.

Los próximos años significaron un período de transformación para el país. Pocos años después de la guerra y el genocidio, la situación ruandesa era terrible. Después del genocidio el 70% de la población ruandesa era conformada por mujeres dado que la masacre estuvo mayormente dirigida a la población masculina, pero la victoria del RPF significó el retorno de tutsis refugiados o exiliados en el exterior, haciendo que los números vuelvan a colocar a la población femenina en un 52% de la población actual. Pese a esto, la mayoría de los hombres estaban en prisión, exiliados, o en el ejército, por lo que la labor de sacar al país adelante recayó sobre los hombros de las mujeres ruandesas. Muchas se unieron para conformar grupos, asociaciones y ONGs a favor de la reestructuración y reconstrucción de la paz en el país, y así abordar los problemas gestados en el genocidio desde distintas perspectivas que puedan ayudar a sanar el pasado.

3.1.2 Situación previa a la aplicación de la Resolución 1325

Después del genocidio y una vez terminada la Guerra Civil con el RPF asumiendo el poder a través de un gobierno provisional, la autora Jennie E. Burnet observa que en cuanto a temas de género, el partido optó por políticas durante el período de reconstrucción que vinculaban la igualdad de género con el nacionalismo (Burnet, 2008, p. 386). Desde el comienzo de su gobierno, el RPF incluyó a mujeres en puestos de poder como parlamentarias, ministras, secretarías de estado y en la Corte Suprema de Justicia (Burnet, 2008, p. 367). Los cambios demográficos que fueron consecuencia del conflicto provocaron una alteración en el rol de la mujer en la sociedad, ya que las circunstancias ofrecieron oportunidades para que fueran incluidas en el proceso de reconstrucción de un país que había sufrido pérdidas totales. Cecilia N. Mzvondiwa (2007, p. 102) señala la paradoja en que una guerra civil y genocidio en un Estado llevó a que se establezcan las circunstancias para que las mujeres tengan más oportunidades en términos de independencia y empoderamiento.

Con respecto al lugar en la sociedad que ocupaban las mujeres después del genocidio, hubo un cambio importante que implicó que la población femenina pasara a ocupar roles en el proceso de reconstrucción que previamente no eran considerados tradicionales, como la toma de decisiones a nivel gubernamental, el manejo de recursos financieros y la construcción de infraestructura, lo que llevó a cambios en la percepción sobre el lugar que una mujer puede ocupar en la sociedad (Mzvondiwa, 2007, p. 105). Debido a que durante y después del conflicto muchas mujeres habían perdido a sus parejas, o los mismos estaban en exilio o encarcelados, éstas se vieron forzadas a tomar nuevas responsabilidades en sus hogares (Burnet, 2008, p. 384). Para algunas mujeres esto significó una oportunidad para su crecimiento en el ámbito laboral, pero para otras, especialmente en los ámbitos rurales el país, la ausencia de sus esposos tuvo consecuencias como la pobreza y el aislamiento social (Burnet, 2008, p. 385):

“The lack of income from husbands’ labour in the cash economy left widows and prisoners ‘families destitute without the necessary cash to pay for health care or school fees. For middle-class and elite women, their new found ‘freedom’ was bittersweet. Even the most successful business women lamented the heavy burden of bearing sole financial responsibility for themselves and their children – not to

mention the social, emotional, and psychological consequences of widowhood or single motherhood.”²⁵ (Burnet, 2008, p. 385).

La nueva Constitución de 2003 incluyó en su texto artículos que establecen el compromiso del Estado a establecer políticas que promuevan la igualdad de género, como lo fue el establecimiento de cuotas electorales. El artículo 10, inciso 4 establece como un principio la construcción de un Estado “governated by the rule of law, a pluralistic democratic Government, equality of all Rwandans and between men and women which is affirmed by women occupying at least thirty percent (30%) of positions in decision-making organs”²⁶ (Constitución de Ruanda, 2003).

El artículo 75 establece que al menos 30% de los puestos en la Cámara de Diputados deben ser ocupados por mujeres, y el artículo 80 establece el mismo porcentaje para la Cámara de Senadores. A nivel de gobierno otras medidas que se tomaron fueron la creación del Ministerio de la Familia y Promoción de la Mujer en 1992, destinado a coordinar políticas de transversalización de género junto al gobierno (Mzvondiwa, 2007, p. 103), convirtiéndose en el primer ministerio dedicado a asuntos de la mujer (Burnet, 2008, p. 25). En la actualidad el Ministerio se llama Ministerio de Género y Promoción de la Familia (en adelante MIGEPROF, por sus siglas en inglés), y sus funciones se centran en “ensure strategic coordination of the implementation of national policies, strategies and programs regarding the promotion of the family, gender and children’s rights’ protection to facilitate their integration in the socio-economic and political context of Rwanda”²⁷ (Ministerio de Género y Promoción de la Familia [MIGEPROF], s.f.). Este ministerio ha llevado adelante políticas de transversalización de género desde finales de la década de los noventa al establecer focos en otros ministerios para la coordinación de políticas de género, al llevar a cabo capacitaciones sobre temas de género a la población, desde escuelas a instituciones religiosas y promoviendo el empoderamiento económico de las mujeres (Powley, 2003, p. 19).

²⁵ [La falta de ingresos por los trabajos de los esposos en la economía monetaria dejó a las familias de viudas y prisioneros en la indigencia sin el dinero necesario para pagar la atención médica o las tasas escolares. Para las mujeres de clase media y élite, su nueva "libertad" fue agrídulce. Incluso las mujeres de negocios más exitosas lamentaron la pesada carga de asumir la responsabilidad financiera exclusiva de ellas y sus hijos, sin mencionar las consecuencias sociales, emocionales y psicológicas de la viudez o la maternidad soltera.]

²⁶ [(...) gobernado por el Estado de derecho, un gobierno democrático pluralista, la igualdad de todos los ruandeses y entre los hombres y mujeres, lo que se afirma a través de la ocupación por mujeres de al menos treinta por ciento (30%) de posiciones en órganos de toma de decisión.]

²⁷ [(...) asegurar la coordinación estratégica de la implementación de políticas nacionales, estrategias y programas relacionadas a la promoción de la familia, género y la protección de los derechos de los niños para facilitar su integración en el contexto socioeconómico y político de Ruanda.]

En 1998 el Ministerio de Género y Promoción de la Familia realizó un llamado nacional a elecciones para la integración de lo que hoy se conoce como Consejos de Mujeres. Inicialmente se dedicaban a promover los intereses de las mujeres a nivel del gobierno y a capacitar a mujeres en participación política (Burnet, 2008, p. 368). Los Consejos de Mujeres brindaron asistencia en el período de transición hasta el establecimiento de la Constitución en 2003 y actualmente el Consejo Nacional de Mujeres es un órgano gubernamental que funciona bajo supervisión del MIGEPROF dedicado a la creación de capacidades y la movilización social (National Women's Council, s.f.). Durante el gobierno provisional, las primeras mujeres electas al parlamento después del conflicto fueron electas como representantes de estos Consejos de Mujeres (Powley, 2005, p. 156). Sin embargo, en el momento de su creación los Consejos tenían problemas en su implementación uniforme por todo el país. En muchos lugares estos Consejos existían “en nombre” y eran vistos como símbolos de inclusión que funcionaban bajo líneas de ayuda externa antes que bajo líneas locales. (Burnet, 2008, p. 368).

Gracias a todo esto, las mujeres de Ruanda fueron incorporadas en el proceso de paz luego del genocidio. Por un lado, se creó la Comisión de Unidad Nacional y Reconciliación en marzo de 1999 con el propósito de llevar a cabo políticas para construir un país unido luego del genocidio (National Unity and Reconciliation Commission, s.f.) y Aloisea Inyumba fue la primera Secretaria Ejecutiva de la institución en el momento de su creación (Powley, 2003, p. 24). Por otro lado, en 2002 comenzaron a funcionar los tribunales *gacaca* para juzgar a los 100.000 prisioneros sospechosos de haber participado en crímenes de genocidio como una forma de acelerar un proceso que, de lo contrario, podría demorar hasta 200 años y como un intento de unir a la comunidad local dada la naturaleza participativa este tipo de tribunal (Human Rights Watch, 2011, p. 15)²⁸. Las mujeres fueron electas para participar como juezas en estos tribunales, reforzando su papel en el proceso de justicia llevado a cabo para lidiar con las consecuencias del genocidio bajo el razonamiento que al ser el “testigo primario” del genocidio podrían ser la mejor opción para lidiar con el proceso de reconciliación (Burnet, 2008, p. 105).

²⁸ Este tipo de tribunales solían ser una práctica tradicional en Ruanda usados para crímenes leves en donde los acusados eran juzgados por personas mayores de la comunidad, sin embargo, cuando estos tribunales fueron revitalizados fueron adaptados para juzgar crímenes más serios, como lo son los crímenes de genocidio, y han generado preocupaciones a nivel de organizaciones internacionales como Human Rights Watch al ser acusados de comprometer el derecho a un juicio justo (Human Rights Watch, 2011, p. 2011, p. 27).

Mzvondiwa (2007, p. 103) compara el caso de Ruanda a conflictos similares que ocurrieron en la región en un período de tiempo cercano, ya que el proceso de reconstrucción de paz y la incorporación de mujeres en Ruanda es visto como un éxito desde ojos externos (Burnet, 2011, p. 310), y Mizvondiwa (2007, p. 103), escribe al respecto que “the difference is that the government acknowledged the ingenious ways in which women bore the brunt of the genocide with resilience and endurance, and yet stood up with boldness and determination to rebuild their families, their communities and their country. Thus the government put in place mechanisms to defend the spaces created for women during the struggle”²⁹.

Además de los esfuerzos realizados para lograr la inclusión de las mujeres en la política, en Ruanda se aprobaron distintas legislaciones que tenían como objetivo consolidar los derechos de la mujer en el país. Uno de los principales ejemplos es la Ley de Sucesiones y Derechos de Propiedad Marital aprobada en 1999 después de una campaña liderada por colectivos y mujeres en puestos de gobierno (Berry, 2015 p. 149) la cual garantizaba el derecho a la herencia y a la propiedad a hijos e hijas por igual, así como permitía que en caso de que en un matrimonio el esposo falleciera, la mujer sería capaz de heredar su propiedad (Cooper, 2011, p. 3). La ley también le permitió a las mujeres ser propietarias de tierras independientemente de sus parejas, y tener cuentas bancarias sin la autorización de sus esposos o padres (Burnet, 2008, p. 376). Estos logros legislativos ayudaron a que se consolidaran organizaciones de mujeres que mantuvieran un diálogo con el gobierno para difundir sus intereses, y esta participación logró legitimar a la mujer como un actor político en el contexto post-genocidio (Berry, 2015, p. 144).

El movimiento por los derechos de las mujeres en Ruanda tiene sus raíces en la mitad de la década de 1980, previo a la Guerra Civil, después de la Tercera Conferencia de la Mujer de las Naciones Unidas que tuvo lugar en Nairobi en 1985, período en el que se fundaron una serie de organizaciones civiles de mujeres (Burnet, 2008, p. 372). La posición que tomó el gobierno en el período de transición para fomentar la inclusión de las mujeres y sus derechos en la agenda de reconstrucción ayudó a la participación de mujeres activistas y su inclusión en puestos estatales para guiar la política a futuro (Baldwin, Newbury, 2000, p. 6). Estas

²⁹ [La diferencia es que el gobierno reconoció las formas ingeniosas en que las mujeres cargaron el peso del genocidio con resiliencia y resistencia, y aún así se pusieron de pie con audacia y determinación para reconstruir sus familias, sus comunidades y su país. Entonces el gobierno puso en marcha mecanismos para defender los espacios creados para las mujeres durante el conflicto].

organizaciones tomaron un rol primordial al ayudar a las mujeres de Ruanda a reconstruir sus vidas después del conflicto (Burnet, 2008, p. 371) y pasaron a ser el actor más activo en la sociedad civil entre 1994 y 2003 (Burnet, 2008, p. 372).

Uno de los actores más influyentes en el período de reconstrucción fue la organización *Pro-Femmes Twese Hamwe*, que estaba compuesta en primer lugar por 13 organizaciones, y para 2006 pasó a estar compuesta por 41 organizaciones. *Pro-Femmes Twese Hamwe* estaba integrada por mujeres parte de la etnia Hutu y Tutsi, y la mayoría de las segundas eran mujeres que habían perdido a sus parejas en el genocidio y personas previamente exiliadas en el exterior, debido a esto, en 1996 la organización lanzó su *Peace Action Campaign* destinada a promover la paz (Burnet, 2008, p. 374). *Pro-Femmes Twese Hamwe* logró establecer una relación directa con el gobierno, sin embargo, según Elizabeth Powley (2005, p. 158), a la vez esta relación provocó que *Pro-femmes* se viera limitado en su libertad para criticar públicamente al gobierno. Powley (2005, p. 160) escribe: “This puts Rwandan women and the women’s movement in a precarious position, as they owe their ability to participate in democratic institutions to a political party that is less than fully democratic, and cannot be truly independent of the state”³⁰.

Las nuevas organizaciones se vieron beneficiadas por la ayuda exterior de organizaciones internacionales en la década de los noventa cuando las Naciones Unidas y sus entidades comenzaron a brindar asistencia a organizaciones dedicadas a la protección de mujeres en sociedades en conflicto (Burnet, 2008, p. 374). Sin embargo, Burnet (2008, p. 375) a través de entrevistas con mujeres ruandesas miembros de estas organizaciones expresa que, aunque la ayuda exterior permitió que las organizaciones locales crecieran y se desarrollaran, el movimiento por las mujeres debe verse como principalmente local. La gran mayoría de las organizaciones negociaron fuertemente para ser recipientes de esta ayuda internacional y que el accionar fuera guiado por los intereses locales, no de agentes internacionales. Berry (2015, p. 147) en su investigación llegó a conclusiones similares al señalar que el movimiento por los derechos de la mujer ya estaba establecido previamente a la llegada de ayuda externa, y que la participación de organizaciones no gubernamentales internacionales, además de aportar recursos, lograron “facilitate the flow of knowledge,

³⁰ [Esto pone a la mujer ruandesa y el movimiento de las mujeres en una situación precaria, ya que deben su situación su habilidad de participar en instituciones democráticas a un partido político que es menos que totalmente democrático, y no puede ser verdaderamente independiente del estado.]

goods, and opportunities between ordinary women, grassroots organizations, and government institutions”³¹.

Las mujeres que estaban a cargo de estas organizaciones ya tenían experiencia en organizaciones civiles y partidos políticos anteriormente al conflicto, por lo que tenían el conocimiento sobre cómo influir a nivel gubernamental (Burnet, 2008, p. 377). Con el fin de resonar con la población masculina, las mujeres “couched their advocacy to male audiences in terms of family-oriented, ‘motherist’ politics by appealing to the men’s sense of justice for their own mothers’ and daughters’ rights”³² (Burnet, 2008, p. 377). Por lo que las organizaciones civiles y las mujeres que las integraron supieron cómo lograr que sus necesidades fueran tomadas en cuenta al utilizar un lenguaje al que los hombres podían identificarse de una forma personal. Según Berry (2015, p. 146), el definirse a sí mismas como en primer lugar mujeres y madres fue una estrategia para poder justificar su rol en la reconstrucción del país; “emerging women leaders crafted a narrative about women’s strength during the genocide, and emphasized that all women—regardless of ethnicity—shared the experience of suffering and victimhood”³³ (Berry, 2015, p. 147).

3.1.3 Plan de Acción Nacional

En 2018 un estudio sobre los efectos de la agenda MPS en Ruanda realizó diversas consultas a organizaciones de mujeres para conocer las perspectivas locales sobre la agenda. Los hallazgos de esta investigación indicaron que hasta ese entonces aún existía un problema de conocimiento y visibilidad de la Resolución 1325 y la agenda MPS en los lugares más alejados a la capital dentro del país (Madsen, 2018, p.2). El lenguaje utilizado en la agenda creó divisiones en algunos de estos grupos, los cuales prefieren hablar de “complementariedad antes que equidad”; esto se debe a que el lenguaje utilizado en la agenda MPS no incluye a las perspectivas masculinas y el enfoque de “género” es un concepto desconocido, según entrevistas a colectivos locales de mujeres (Madsen, 2018, p. 8)

³¹ [(...) facilitar el flujo de conocimientos, bienes y oportunidades entre mujeres comunes, organizaciones de base e instituciones gubernamentales.]

³² [(...) expresaron su defensa a las audiencias masculinas en términos de políticas ‘maternales’ orientadas a la familia apelando al sentido de justicia de los hombres por los derechos de sus propias madres e hijas]

³³ [Las mujeres líderes emergentes elaboraron una narrativa sobre la fuerza de las mujeres durante el genocidio y enfatizaron que todas las mujeres, independientemente de su origen étnico, compartían la experiencia del sufrimiento y la victimización.]

Por otro lado, las organizaciones que son conscientes de la agenda han adoptado el lenguaje utilizado en las resoluciones que la comprende y lo han aplicado al contexto nacional; las retóricas sobre la unificación de las mujeres por encima de las divisiones étnicas y el rol de las mujeres como “madres de la nación” —el cual suele ser criticado— han sido utilizadas por las organizaciones de mujeres en el país para su accionar, ya que el rol de la mujer como promotora de la paz parece “encajar” con el contexto nacional (Madsen, 2018, p. 8). Según el estudio, otra forma en la que estas organizaciones han utilizado la agenda MPS es al acomodar la agenda a las actividades y objetivos ya existentes, ya que utilizando el nombre de la agenda resulta en más visibilidad y oportunidades de generar recursos (Madsen, 2018, p. 8). Madsen (2018, p. 7) menciona como ejemplo de ésta práctica el caso de una organización que optó por referirse a la Resolución 1325 para atraer fondos para un proyecto dirigido a establecer refugios para mujeres víctimas de violencia. La autora expresa: “In this way the national organisations expand the scope of Res 1325 to ‘fit it into’ their own agenda making it useful but also in this process somewhat making the ‘women, peace and security’ agenda broad and all inclusive and perhaps watering it down”³⁴ (Madsen, 2018, p. 7).

Ruanda ha aplicado la Resolución 1325 y las demás resoluciones que componen la agenda MPS a través de dos PAN. Ruanda es uno de los 27 países (ver Anexo 1) que hasta el momento ha aplicado dos planes de acción: el primero fue adoptado por el período 2009-2012, y el segundo por 2018-2022. Los PAN de Ruanda están organizados por prioridades o esferas de acción principales, que son áreas dentro de las cuales los planes están diseñados al contener objetivos, actividades concretas, indicadores para la medición de los resultados, resultados esperados, así como las entidades encargadas de promover cada objetivo o actividad.

Plan de Acción Nacional 2009-2012

El primer plan de seguridad en Ruanda fue presentado en el *International Forum on the Role of Leadership in Promoting, Accelerating and Sustaining Gender Equality and Women’s Empowerment* en Kigali en 2010 (African Centre for The Constructive Resolution of Disputes, 2010 p. 25) para su aplicación en el período 2010-2012. El PAN distingue entre cinco áreas de prioridad en las que el mismo se enfocará: prevención de la violencia de

³⁴ [De esta manera, las organizaciones nacionales amplían el alcance de la Resolución 1325 para "encajarla" en su propia agenda, haciéndola útil, pero también en este proceso, de alguna manera haciendo que la agenda de "mujeres, paz y seguridad" sea amplia e inclusiva y tal vez diluyéndola.]

género, la protección y rehabilitación de la dignidad de los sobrevivientes al genocidio, participación y representación, promoción de la mujer, y coordinación, seguimiento y evaluación de las actividades marcadas en el plan (MIGEPROF, 2010). El mismo estaba principalmente enfocado en la reconstrucción del Estado después del genocidio ocurrido en la Guerra Civil desde una perspectiva de género, ya que cada PAN buscó ajustarse a las prioridades de las mujeres ruandesas en ese momento. Las áreas mencionadas son las que se consideraron clave para promover el rol de la mujer durante el proceso de construcción de la paz y mejorar las condiciones de vida de una población que había sido seriamente afectada por el genocidio.

Este plan de acción realizó un análisis presentando los desafíos en cuanto a la agenda MPS que presentaba Ruanda al momento de elaborar el mismo, entre los cuales se nombraron aspectos como la falta de estructura para que los organismos puedan actuar, la poca presencia de mujeres en los cuerpos de la policía nacional, el ejército y en las misiones de mantenimiento de la paz (MIGEPROF, 2010, p. 7). También se nombró la falta de un PAN en Ruanda dentro del marco de la agenda MPS hasta el momento, la persistencia de una “ideología de genocidio”, la feminización de la pobreza y la persistencia de barreras culturales a los derechos de las mujeres.

La primera área de prioridad que identificó el primer PAN fue la prevención de la violencia y conflictos, cuyos objetivos fueron garantizar la seguridad de las mujeres a través de políticas de prevención de conflictos y crear un marco legal que favorezca la protección de sus derechos. Algunas de las actividades indicadas para cumplir estos objetivos fueron la realización de capacitaciones sobre la Resolución 1325 a soldados y oficiales de policía, entrenamientos dirigidos a mujeres líderes sobre manejo de conflictos y técnicas de negociación de paz, traducir al idioma nativo convenciones internacionales y leyes nacionales sobre construcción de paz y derechos de la mujer para aumentar su conocimiento, entre otras actividades.

La segunda prioridad para el plan fue la protección y rehabilitación de la dignidad de los sobrevivientes. Dentro de este elemento se establecieron como objetivos la eliminación de la impunidad a los sospechosos de haber cometido crímenes de violencia basada en género, mejorar la protección de las mujeres contra la violencia, brindar apoyo legal, psicológico y

social a las víctimas y reforzar mecanismos para luchar contra la violencia sexual basada en género y la violencia de género.

La siguiente prioridad era la participación y representación de las mujeres con el objetivo de reforzar su participación en la construcción de paz y seguridad. Las actividades señaladas en el marco de esta prioridad fueron aumentar el número de mujeres en órganos de toma de decisión, establecer un marco de diálogo entre líderes mujeres y mujeres a nivel popular, reforzar las relaciones con instituciones especializadas en la prevención y manejo de conflicto, entre otras.

Continuando así, la cuarta prioridad era la promoción de las mujeres y el género, y los objetivos para lograrlos fueron reforzar la promoción de la paz y los derechos de las mujeres, la promoción de la comunicación no violenta y la investigación sobre el género, la paz y la seguridad. Otros objetivos fueron fortalecer la colaboración entre hombres y mujeres en todos los niveles a través de la capacitación y advocación de género y manejo de conflicto, crear capacidad de considerar cuestiones de género al implementar políticas sectoriales. El último objetivo nombrado fue proveer apoyo técnico y financiero a las iniciativas encabezadas por mujeres. Las actividades a llevar a cabo para cumplir lo mencionado consistieron en la organización de debates sobre género, tolerancia y la cultura de la paz y construcción de la misma, investigaciones sobre coexistencia pacífica entre perpetradores del genocidio, la comunidad y sus sobrevivientes, entre otros.

Finalmente, la quinta prioridad para el PAN fue la coordinación, seguimiento y evaluación de las actividades con el objetivo de reforzar las capacidades institucionales del comité de monitoreo y garantizar el monitoreo y evaluación de la implementación del plan de acción. Dentro de las actividades se previó la coordinación y movilización de recursos, organización de reuniones trimestrales del comité de monitoreo, involucrar a la sociedad civil y al gobierno en la implementación del plan de acción, nombrar a personas por cada institución que se dedica en el seguimiento del mismo, entre otros.

Un aspecto a observar es que, a diferencia del segundo PAN desarrollado para el período 2018-2022, el primer plan de acción incluye los detalles de un presupuesto estimado para la aplicación del mismo y el desarrollo de las actividades mencionadas según cada objetivo, junto a un cronograma de las actividades para los años 2010, 2011 y 2012. El

segundo plan de acción no cuenta con detalles sobre los recursos destinados a su aplicación, o mención sobre alguno. Una de las razones por las cuales transcurrieron nueve años para la elaboración del segundo PAN es que la evaluación del primero fue aplazada debido a la falta de fondos, al mismo tiempo que los donantes internacionales para la aplicación de la agenda MPS en Ruanda a instituciones estatales y a las organizaciones locales de mujeres han ido decreciendo (Madsen, 2020, p. 6).

Plan de Acción Nacional 2018-2022

El PAN de Ruanda publicado en 2018 realizó un balance sobre la aplicación del primer plan y las limitaciones que tuvo en ese proceso, el cual no pudo evitar que las mujeres ruandesas estén poco representadas en posiciones ejecutivas y en órganos de seguridad y cooperación regionales e internacionales. El plan señala que las mujeres continuaban siendo mayormente representadas en “*soft positions*” (MIGEPROF, 2018, p. 7). Los *One Stop Centres* fueron creados con el objetivo de brindar servicios sin costo a las víctimas como apoyo médico, legal y psicológico. Estos centros dedicados a la atención y apoyo de mujeres víctimas de violencia sexual, al momento de la creación del segundo plan de acción aún tenían desafíos como la limitación en los fondos, capacitación del personal y en los servicios otorgados.

Otras limitaciones del primer PAN nombradas en el segundo fueron los seguimientos irregulares a los resultados de las acciones tomadas, la inconsistencia y/o inexistencia de documentación de dichas actividades, métodos de evaluación de la aplicación obsoletos y, finalmente, la falta de integración del plan en las acciones de los organismos nacionales, lo que, según el documento, dificulta atribuir los resultados que se pudieron haber obtenido a partir del PAN (MIGEPROF, 2018, p. 21).

Pilares y objetivos

El segundo PAN fue elaborado a partir de las bases del primero, a la vez que se le añadieron conceptos como la transversalización de género y se reforzaron las medidas sobre la protección de mujeres contra la violencia sexual. El plan nacional desarrollado para este período fue elaborado a partir de cinco pilares. El primer pilar consiste en la participación y liderazgo de las mujeres en la toma de decisiones y bajo este objetivo el PAN estableció

como objetivo el aumento de la participación significativa en instituciones estatales. Como medios para lograr este objetivo general el plan establece el aumento de la influencia de mujeres en mecanismos de instituciones de gobierno locales, así como en “áreas estratégicas”, entre las cuales nombra a la defensa, el cuerpo policial y servicios correccionales. De la misma forma, se nombra cómo lograr mecanismos para que la participación de las mujeres en estructuras económicas sea fortalecida como una meta para llegar a cumplir el objetivo general. Al momento de la creación del PAN, el mismo nota que aunque la representación en el parlamento y en las posiciones de gabinete continúa en niveles altos, la situación en posiciones judiciales y posiciones ejecutivas descentralizadas es distinta a la vez que continuaba siendo baja y se centrándose en los ya mencionados *soft positions*.

El segundo pilar es sobre la prevención de la violencia contra las mujeres y el involucramiento en la prevención de conflictos. El objetivo general de este pilar es mejorar los esfuerzos en la prevención de conflicto y la violencia sexual basada en género a través de la concientización sobre la violencia basada en género y la mejora de los mecanismos de responsabilidad a nivel local. El PAN menciona reporta que a la fecha un estimado de 22% de las mujeres habían sufrido violencia sexual, mientras que la cifra para los hombres disminuía a un 5%. Una de las acciones que el gobierno de Ruanda ha tomado en esta área son la formación de instituciones como las *Gender machineries*, encargadas de poner políticas de género en efecto, y los *Child Protection Committies*, los cuales tienen la tarea de concientizar a la población desde un nivel más local. Una de las formas de violencia de género que se nombran en la descripción del pilar es la violencia en aspectos económicos, como el hecho que solamente 20% de las mujeres, en ese entonces, eran libres de elegir cómo utilizar sus dinero, mientras que para el 68% de las mujeres esa decisión era hecha por sus esposos.

El siguiente pilar abarca la protección contra la violencia, cuyos objetivos generales son el establecimiento de *One Stop Centres* efectivos dedicados a tratar a víctimas de violencia sexual basada en género. Bajo líneas similares, los esfuerzos en este pilar se orientan a mejorar la capacidad del sector legal o de justicia en el manejo de casos de violencia sexual e incrementar la responsabilidad de los mencionados *One Stop Centres* al brindar servicios integrales. La descripción del tercer pilar sobre la protección contra la violencia, el documento establece que el compromiso del gobierno en fortalecer

“multi-sectorial services at all levels that protect women and girls’ safety, physical and mental health, education and economic security”³⁵ (MIGEPROF, 2018, p. 9).

El cuarto pilar es el acceso igualitario a medios de alivio, recuperación económica y rehabilitación. El gran objetivo de este pilar es la mayor responsabilidad en cuestiones de género en la asistencia humanitaria, incluyendo el desarme y desmovilización, así como en los esfuerzos de reconstrucción económica. Para lograr eso, se establecen los objetivos de contar con mecanismos funcionales dedicados al alivio, recuperación y rehabilitación de las mujeres refugiadas en Ruanda, de programas de género para la participación de las mujeres en programas de construcción de paz y reforzar mecanismos de respuesta y estructuras para que éstas aseguren el acceso de las mujeres a servicios y derechos socio-económicos. Este pilar está destinado a la acción para grupos vulnerables de la población femenina como excombatientes, refugiadas y víctimas de violencia de género y se destaca los avances en la integración de estos sectores en el sistema educativo. Bajo este pilar se destacan los esfuerzos del gobierno en los tratamientos de reintegración hechos específicamente para ex-combatientes mujeres, el establecimiento de una perspectiva de género en los entrenamientos de manejo de desastres naturales, la integración de refugiados —tanto niños como niñas— en el sistema educativo y el establecimiento de los mencionados *One Stop Centres*.

Finalmente, el último y quinto pilar se titula “Promoción de la mujer y la transversalización de género en la política exterior de Ruanda y en la Cooperación Internacional y Regional”. Éste tiene como objetivo desarrollar políticas que apoyen la participación efectiva de las mujeres en procesos de paz regionales e internacionales, con referencia a las Naciones Unidas y la Unión Africana. Para lograrlo se establecen como puntos importantes el fortalecimiento de la capacidad institucional para así asegurar la incorporación y acción de resoluciones como la 1325, la inclusión activa de mujeres en foros internacionales y regionales para la paz, acentuar la responsabilidad de las fuerzas armadas de Ruanda a abordar la violencia sexual basada en género, así como llevar a cabo investigaciones sobre las necesidades de las mujeres y niñas en el marco de la agenda MPS. Hasta el momento el plan reporta que hasta la fecha no se habían hecho grandes esfuerzos para integrar a las mujeres en el Servicio Exterior nacional y se entiende que la política

³⁵ [(...) servicios multisectoriales en todos los niveles que protegen la seguridad, la salud física y mental, la educación y la seguridad económica de mujeres y niñas.]

exterior de Ruanda se ha mantenido neutral en cuanto a género. En 2018, período relevante durante la elaboración del PAN, el 17% de los cargos de Alto Comisionado eran ocupados por mujeres y 32% de los Embajadores de Ruanda eran mujeres.

Implementación y estructura

Para su elaboración se utilizó un proceso participativo de consultas a la sociedad civil, a representantes gubernamentales, instituciones de investigación y socios multilaterales y bilaterales, así como entrevistas al Comité de Monitoreo y expertos del área. El primer PAN había establecido un Comité de Monitoreo que se mantuvo para el segundo, compuesto por organizaciones gubernamentales y civiles, el cual tiene previsto reunirse dos veces al año. El principal miembro del comité es el Ministerio de Género y Promoción Familiar, a través de sus Grupos Técnicos de Trabajo Nacional (TWG, por sus siglas en inglés): y “Child and Family Protection and Promotion” (MIGEPROF, 2018, p. 24-25). También se suman ministerios como el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Ministerio de Finanzas y Planificación Económica y el Ministerio de Salud.

Dentro del Comité de Monitoreo de los planes de acción también se encuentran organizaciones internacionales, como ONU Mujeres, y locales, como la organización *Pro-Femmes/Twese Hamwe*, el Foro de Mujeres Ruandesas Parlamentarias, el Consejo Nacional de Mujeres, la Comisión Nacional de Unidad y Reconciliación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Desmovilización y Reintegración de Ruanda. Ruanda como Estado es parte del Grupo Ad-Hoc Amigos de la Resolución 1325, el cual también funciona como un grupo de monitoreo a través del cual los Estados que lo integran comparten informes sobre los avances de la implementación y realizan recomendaciones.

3.2 Timor Oriental

3.2.1 Contexto histórico

Pasando a la contextualización de Timor Oriental, un pequeño país isla del sudeste asiático que alberga una población de apenas 1.201.500 habitantes, ex-colonia portuguesa hasta 1974, cuando Portugal decidió otorgarle la independencia restaurando así la democracia

en el país (Molnar, 2009, p. 39). Pese a este logro, el creciente interés de Indonesia por anexar la isla por motivos territoriales y políticos llevó a que apenas un año después se desencadene la invasión indonesia en Timor Oriental, que tomó la vida de entre 60.000 y 100.000 timorenses (aproximadamente un 10% de lo que sería la población en la actualidad), números que continuaron aumentando luego de la anexión, puesto que la resistencia persistió (Molnar, 2009, p. 48). Durante los 24 años que duró la ocupación indonesia, tuvieron lugar violaciones de derechos humanos que, según McCloskey a través de Molnar (2009, p. 48), incluyeron “random massacres, extra-judicial killings, starvation, deaths from preventable diseases, torture, forced movement of populations, coerced sterilization of women, rape and imprisonment without legal redress”³⁶.

Según Amnistía Internacional, hasta fines de la década de 1980 las mujeres fueron sistemáticamente abusadas principalmente por soldados indonesios a modo de “limpieza étnica” (Molnar, 2009, p. 49), y muchas fueron secuestradas de sus hogares para convertirse en esposa “de facto” de los soldados. Durante la ocupación las mujeres ocuparon distintos roles, algunas no convencionales al mantener los vínculos entre el movimiento de las Fuerzas Armadas para la Liberación Nacional de Timor Oriental (en adelante FALINTIL) y la población —dado que llegaron a contabilizarse como un tercio de los integrantes de la resistencia tanto armada como no armada en los grupos del *Frente Revolucionaria de Timor-Leste Independiente* (en adelante FRETILIN) y FALINTIL—, y otras más bien de tipo “tradicional”, como cocinar y coser ropa, uniformes para la guerrilla y de cuidar a los enfermos y heridos (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 265).

Para el año 1998 se produjeron cambios estructurales en el gobierno de Indonesia que implicaron la destitución del general indonesio Suharto, abriéndose así la oportunidad de negociar por la independencia entre Portugal, Naciones Unidas e Indonesia. Al año siguiente, el presidente de Indonesia anunció que se llevaría a cabo un plebiscito donde la población timorense decidiría el destino de la isla (Molnar, 2009, p. 55). Como respuesta, el ejército comenzó a crear un sinfín de grupos de milicias para intimidar y desmotivar a los votantes por la independencia, comenzando un programa de terror en 1999, incluso durante la llegada de la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET) (Molnar, 2009, p. 56).

³⁶ [(...) massacres aleatorias, ejecuciones extrajudiciales, hambre, muertes por enfermedades prevenibles, tortura, movimiento forzado de poblaciones, esterilización forzada de mujeres, violación y encarcelamiento sin reparaciones legales.]

Para el 30 de agosto de 1999, el 98% de los habilitados a votar acudieron a emitir su sufragio. A pesar de los ataques por parte de la milicia a aquellos a favor de la independencia, el resultado del conteo arrojó que un 78,5% estaba a favor de la independencia, mientras que un 21,5% se manifestó por la opción de una autonomía especial con Indonesia.

Pese al buen pronóstico de los resultados independentistas, las milicias indonesias junto con la policía procedieron a llevar a cabo ataques y destrucción a lo largo del territorio bajo la *Scorched Earth Policy* (Molnar, 2009, p. 59). Como resultado, cerca del 70% de la infraestructura nacional fue destruida, incluyendo el destrozado de carreteras, electricidad, suministro de agua, y telecomunicaciones. En paralelo y al tanto de la situación a nivel internacional, en octubre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ordenó la creación de la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (en adelante UNTAET) (Molnar, 2009, p. 60).

Posterior a esto inició el período de restauración en el país, con el restablecimiento de la sede de las Naciones Unidas en Dili, la capital de Timor. A través de la Resolución 1272 del Consejo de Seguridad, se le encargó a la UNTAET la transición a la independencia total trazando los cimientos para la nueva nación (Molnar, 2009, p. 64). Los primeros pasos estuvieron principalmente enfocados en procurar la seguridad del territorio, brindar asistencia humanitaria, en la reconstrucción y recuperación. En junio del 2000 fue establecida una nueva estructura de gobierno que esbozó políticas y llevó a cabo la transición hacia la independencia y democratización total, denominada Administración de Transición de Timor Oriental (ETTA) (Molnar, 2009, p. 66). Para el mes de octubre, la UNTAET nombró un Consejo Nacional de 36 miembros (Molnar, 2009).

Como resultado de las elecciones, la mayoría de los escaños fueron obtenidos por FRETILIN, mientras que el resto estuvieron distribuidos entre 11 partidos restantes. Un trabajo realizado por *Rede Feto Timor-Leste*, una unión de colectivos locales de mujeres, afirmó que el éxito fue tal que el 27% de los escaños fueron obtenidos por mujeres (23 de 88), y dos de los 11 ministerios estuvieron encabezados por mujeres (Justicia y Finanzas). Una vez establecida la democracia en el país se comenzó con la redacción de la Constitución, la cual en líneas generales, según Molnar (2009, p. 76), estuvo basada en un borrador redactado por la élite política que se encontraba en el exilio durante la ocupación indonesia.

En cuanto a las elecciones presidenciales, Naciones Unidas implementó en el país un sistema mayoritario de segunda vuelta. Xanana Gusmão, la principal figura de la lucha por la independencia, ganó las elecciones con un total de 82,7% de los votos, convirtiéndose en el primer presidente de la República Democrática de Timor Oriental el 14 de abril de 2002 (Molnar, 2009, p. 77). El 20 de mayo de 2002, Timor Oriental oficialmente se volvió independiente (Molnar, 2009, p. 80), y en septiembre del mismo año fue admitido como miembro número 191 de las Naciones Unidas.

3.2.2 Situación previa a la aplicación de la Resolución 1325

Una vez terminado el período de ocupación, la administración transitoria de la UNTAET en su estructura original incluyó una Unidad de Asuntos de Género en la oficina del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, sin embargo, terminó siendo descartada por cuestiones relacionadas al presupuesto (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 268). A pesar de ello, producto de la importante presión ejercida por organizaciones de mujeres, países donantes y agencias de ayuda, en el año 2000 se terminó restableciendo. Dentro de la unidad se instauró un *Gender Focal Point* para ciertos distritos, que estaban a cargo de recabar datos relevantes sobre las mujeres y buscaban realizar cambios dentro de las regulaciones del gobierno administrativo que respondiera a sus preocupaciones (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 268).

Sin embargo, luego de haber podido desempeñarse de formas más autónomas durante la ocupación, en la transición hacia la democracia las mujeres no iban a querer volver a su situación anterior cuando eran colonia portuguesa, sino que pasaron a querer recibir reconocimiento por sus esfuerzos en las diversas estructuras de equidad (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 268). Esto permitió el surgimiento de diversas organizaciones de mujeres como *Fokupers*, creada en 1997 y centrada en la salud de las mujeres, en el apoyo a las víctimas de violencia doméstica y la educación contra la violencia. Otra, fue la *Organização de Mulher Timor* (OMT), la cual se estableció en 1998 y estaba abierta a recibir mujeres independientemente del partido político, contando con una agenda explícitamente feminista enfocada en la igualdad (Braithwaite *et al.*, p. 269).

Para el año 2000, un total de 15 organizaciones de mujeres se terminaron juntando para formar *Rede Feto*, organizando ese mismo año el Primer Congreso de Mujeres de Timor

Oriental, el cual logró una convocatoria de 400 mujeres de diversas zonas de la isla (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 269). Entre los objetivos del mismo se estableció que el Congreso Nacional para la Reconstrucción de Timor (en adelante CNRT) comenzara a abogar por los derechos de las mujeres. De esta forma, el congreso aprobó un Plan de Acción Nacional dentro del cual, según Braithwaite *et al.* (2012) se pedía “resources for women’s training for public life, greater representation of women in the National Consultative Council that had been created by UNTAET (...), a minimum of 30 per cent women in all parts of the transitional government, and an education campaign on domestic violence”³⁷ (Braithwaite *et al.*, p. 269).

Rede Feto y la Unidad de Naciones Unidas de Asuntos de Género llegaron a proponer al Consejo Nacional que la ley electoral exigiera a los partidos a nominar a una mujer cada tres posiciones en sus listas electorales (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 269). Sin embargo, a pesar de contar con un apoyo importante terminó siendo rechazado puesto que no se ajustaba con las normas internacionales para la celebración de elecciones libres y justas. De todas maneras, en esa época la UNTAET aprobó cuotas para mujeres en los espacios de la administración pública y en los planes del Proyecto de Empoderamiento de la Comunidad para las elecciones del mencionado consejo (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 270).

La influencia del activismo de los mencionados grupos de mujeres fue tal que en la Constitución del 2002 se estableció que uno de los principales objetivos sería “criar, promover e garantir a efectiva igualdade de oportunidades entre a mulher e o homem”³⁸ (sección 6). Otros artículos como el 16, 17 y 39 contienen mensajes similares, enfocados en la equidad, el rechazo a la discriminación y la importancia del consentimiento en materia del matrimonio (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 271).

Más adelante, cuando se llevaron a cabo las elecciones locales, las *suco*, en 2005, fueron establecidas cuotas para las mujeres y que las mismas pudieran presentarse para el cargo de jefe de *suco* (*chefe de sucos*). Sin embargo, muchas mujeres fueron presionadas para darse de baja, e incluso en aquellos casos donde alguna logró ser elegida, terminó desertando producto de la presión de la comunidad (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 272). Para las elecciones

³⁷ [(...)recursos para la formación de mujeres para la vida pública, mayor representación de mujeres en el Consejo Consultivo Nacional que había creado la UNTAET (...), un mínimo de 30 por ciento de mujeres en todas las instancias del gobierno de transición, y una campaña de educación sobre violencia.]

³⁸ [(...)crear, promover y garantizar la equidad de oportunidades efectiva entre mujeres y hombres.]

del año 2009, de 442, 11 mujeres fueron electas como jefas de sucos y de 2225, 37 mujeres lograron ser elegidas como jefas de aldeas (*chefe d'aldeias*).

Para el año 2006, en palabras de Braithwaite *et al.* (2012), se había aprobado en la Ley Electoral que como mínimo un cuarto de las listas de los candidatos que se presentaran para las elecciones del Parlamento Nacional debían estar integradas por mujeres (Braithwaite *et al.*, p. 272). Como resultado, al año siguiente el 30% de las mujeres obtuvieron un lugar en el Parlamento (19 de 65). Ese mismo año por primera vez una mujer se presentó como candidata en las elecciones presidenciales.

En el año 2008 se creó la Oficina del Secretario de Estado para la Promoción de la Igualdad, la cual estimuló los compromisos hacia la CEDAW logrando así que ese mismo año Timor Oriental presentara su primer reporte al comité pertinente en la materia (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 273). Entre las críticas recibidas por el comité se destacó el hecho de que “the promotion of women’s human rights and gender equality has not been considered as a priority by the government” junto con la carencia de legislatura que prohibiera la discriminación hacia las mujeres (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 273).

Es destacable también la solidaridad entre mujeres en la política, puesto que se llegó a formar el *Grupo das Mulheres Parlamentares de Timor-Leste* (en adelante GMPTL), una asamblea conformada por políticas de todos los partidos. Posteriormente, en 2009, el GMPTL creó junto con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) el Centro de Recursos sobre Cuestiones de Género (*Gender Resource Centre*) (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 273). De todas maneras, se han percibido tensiones entre las principales ONGs de mujeres por cuestiones relacionadas a ideologías políticas. Cabe mencionar que a nivel civil, si bien todo aquello vinculado a la igualdad de género ha sido bien recibido a nivel político en la capital, esto no se ha trasladado a las zonas rurales más remotas, donde siguen persistiendo importantes resistencias. Lo anterior se ha debido a que en esas zonas han predominado las políticas culturales, que limitan tal equidad (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 273).

En cuanto a las experiencias de las mujeres posterior a la transición hacia la independencia, un estudio realizado por Corcoran-Nantes a través de Braithwaite (2012), concluyó que luego de asistir a talleres sobre género, las mujeres tendían a sufrir mayor

abuso. Lo anterior se explica porque “in a difficult period of political, social and economic reconstruction, the reinstatement of cultural conservatism and traditional cultural attitudes led to the prioritisation of a system of gender relations which had persisted for generations”³⁹ (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 274). De esta forma la violencia doméstica pasó a ser una de las mayores preocupaciones, la cual ha sido exacerbada por el desempleo y las dificultades económicas. Lo que es más, este tipo de violencia ha estado asociada con la práctica del “*barlaque*” que comprende que los hombres paguen el precio de sus novias a las familias para obtener control sobre las mismas (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 274).

Cuando las mujeres han querido acudir a la justicia por este tipo de cuestiones, el Programa de Monitoreo del Sistema Judicial (en adelante JSMP) registró que sus principales obstáculos incluyen la presión de familiares o de los propios esposos para que retiren las denuncias o que agentes de la justicia, como policías y fiscales, descartaran estas cuestiones por considerar que “domestic violence is a private matter best handled within the family”⁴⁰ (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 274). De todas formas, la implementación de programas para la capacitación de la policía para poder enfrentar la violencia de género ha derivado en una mayor sensibilidad respecto al tema. Gracias a las observaciones del JSMP se pudo visualizar que la mitad de las audiencias penales que han tenido lugar en el Tribunal de distrito de Dili durante un periodo determinado estaban relacionadas a temas de violencia sexual (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 274). Sin embargo, la gran mayoría no hicieron grandes avances debido a que se retrasaron o fueron aplazados.

Cabe destacar que ha habido ciertos avances en esta materia, dado que en 2009 el Parlamento aprobó una ley en contra de la violencia doméstica junto con la tipificación como delito en el Código Penal de gran parte de los delitos sexuales. Aun así, tal ley ha caído en tela de juicio ya que en la práctica tribunal las medidas no se han adecuado a la gravedad del contexto (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 275). La carencia de grandes avances en tal temática, según el estudio de Corcoran-Nantes a través de Braithwaite, en parte puede explicarse ya que en diversas partes de la isla ha sido aceptado el derecho del esposo a castigar a su esposa por no cumplir con sus obligaciones domésticas esperadas, derivando a que la línea entre el castigo y la violencia doméstica se vuelva difusa (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 275).

³⁹ [(...) en un período difícil de reconstrucción política, social y económica, la restitución del conservadurismo cultural y las actitudes culturales tradicionales condujeron a la priorización de un sistema de relaciones de género que había persistido durante generaciones.]

⁴⁰ [(...) la violencia doméstica es un asunto privado que se maneja mejor dentro de la familia.]

Como se pudo observar, a partir del gobierno transitorio se han llevado a cabo medidas favorables en materia de derechos de la mujer, aunque las mismas no han sido suficientes para erradicar otras problemáticas de suma importancia como la violencia doméstica. A pesar de la voluntad y esfuerzos destinados, uno de los principales factores que explican este tipo de dificultad es la cuestión cultural tradicional de la diferencia entre los roles de género, que se encuentra muy arraigada en la sociedad. Retomando lo dicho por Corcoran-Nantes mediante Braithwaite (2012): “this resulted in ‘women [being] essentially complicit in supporting the very cultural mores which would impede the implementation of changes to address gender equality in Timorese society in the post-independence period”⁴¹ (Braithwaite *et al.*, 2012, p. 266).

3.2.3 Plan de Acción Nacional

Timor Oriental adoptó su primer PAN en el año 2016 para el período de 2016-2020. Sin dudas el motor que impulsó el establecimiento del PAN fue la creación de una masa crítica de partidarios, la cual dedicó años de esfuerzo aprovechando a su vez los avances realizados por los activistas que han demandado justicia por los crímenes del pasado, la protección de las mujeres contra la violencia y la discriminación que hasta ese entonces persistía en la isla (Ministerio del Interior, 2016, p. 14). El plan fue anunciado y desarrollado en 2012 por el Ministerio del Interior contando con el apoyo de ONU Mujeres (Ministerio del Interior, 2016, p. 14).

Para el desarrollo del PAN el grupo involucrado estuvo conformado por 13 instituciones gubernamentales y aproximadamente diez organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones de mujeres (Ministerio del Interior, 2016, p. 15). El proceso comenzó realizando investigaciones en profundidad a 473 participantes, de los cuales 243 eran mujeres y 230 hombres. Posteriormente se elaboró el plan, el cual se basó en las experiencias de mujeres y hombres timorenses, y de las lecciones aprendidas durante la guerra y el conflicto armado desde los comienzos de la ocupación (p. 16). A través de las políticas este documento buscó implementar las recomendaciones de los reportes de la

⁴¹ [(...) esto resultó en que las mujeres sean esencialmente cómplices en el apoyo a las mismas costumbres culturales que impedirían la implementación de cambios para abordar la igualdad de género en la sociedad timorense en el período posterior a la independencia.]

Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (Comisión de Recepción, Verdad y Reconciliación, en adelante CAVR), la cual guardó registro de “systematic abuses and violence committed by members of the Indonesian armed forces, including rape, sexual torture, sexual slavery and other forms of sexual violence”⁴² (Ministerio del Interior, 2016, p. 6).

Así, el PAN incorporó acciones específicas “to review and improve laws, policies and programs for enhancing women’s active and meaningful participation in all aspects of peace and state-building”⁴³ (Ministerio del Interior, 2016, p. 17). Los objetivos del PAN se ajustan a la agenda MPS y fueron previstos en base a cuatro pilares: participación, prevención, protección y construcción de la paz (*peacebuilding*) (Ministerio del Interior, 2016, p. 17).

Pilares y objetivos

Comenzando con el pilar de la participación, refiere al involucramiento en todos los ámbitos y niveles de tomas de decisiones, tanto en la esfera pública como privada. Al plantear una participación equitativa se apunta a un incremento del número de representantes mujeres en los procesos de toma de decisiones. Además, asegurar que estas puedan participar activa y significativamente en las tomas de decisiones. Con respecto a la participación significativa, se busca que las mujeres puedan representar sus necesidades e intereses, que su voz sea escuchada y respondida de parte de los responsables (*duty bearers*) a la vez que estos le rindan cuentas sobre sus promesas (Ministerio del Interior, 2016, p. 17).

Dentro de los objetivos planteados para este pilar, para que realmente se logre promover e incrementar la participación de las mujeres en la toma de decisiones, incluyendo en los sectores de defensa y seguridad, se destaca una mayor representación de mujeres electas o nombradas para cargos de toma de decisiones en los sectores de seguridad y justicia tanto a nivel local como nacional. Siguiendo esta línea, se pasa al segundo objetivo que es que las leyes, las políticas y programas en materia de paz y seguridad se desarrollen con una amplia participación de diversos grupos de hombres y mujeres a la vez que se promueve la

⁴² [(...) abusos y violencia sistemáticos cometidos por miembros de las fuerzas armadas de Indonesia, incluida la violación, la tortura sexual, la esclavitud sexual y otras formas de violencia sexual.]

⁴³ [(...) revisar y mejorar las leyes, políticas y programas para mejorar la participación activa y significativa de las mujeres en todos los aspectos de la paz y la construcción del estado.]

equidad de género. Por último, tanto los líderes como los mecanismos de resolución de conflictos deben otorgar a las mujeres instancias para participar de forma activa como mediadoras y coordinadoras de la paz y seguridad (Ministerio del Interior, 2016, p. 18). Tales objetivos se han planteado a partir de desafíos u obstáculos de representación que han sido identificados no solo en la representación parlamentaria, sino también en la Policía Nacional de Timor Oriental y en la propia seguridad de las mujeres con los casos de discriminación y acoso sexual (Ministerio del Interior, 2016, p. 17-18).

El pilar de prevención se enfoca en la prevención de la violencia basada en género, que incluye al igual que Ruanda, la violencia sexual. Tener una previsión en esta materia se entiende fundamental para el sostenimiento de la paz. Esta puede lograrse a través de la incorporación de las perspectivas de la mujer en los sistemas de alerta temprana, la educación pública, y el enjuiciamiento de los violadores de los derechos de la mujer (Ministerio del Interior, 2016, p. 18).

De esta manera se establecieron los siguientes objetivos a la hora de plantear la prevención de los conflictos violentos y cualquier forma de violencia: se comienza estipulando la incorporación en los manuales de formación y entrenamiento en defensa, seguridad y justicia, módulos sobre género, y brindar cursos obligatorios sobre equidad de género, derechos humanos y sensibilización sobre el VIH/sida. A su vez se plantea la inclusión de una perspectiva o transversalización de género en los mecanismos de prevención de conflictos junto con la promoción de una cultura de resolución pacífica de conflictos en las comunidades. También, que se procurara que las leyes y políticas que orienten la solución de conflictos y la mediación contengan una perspectiva de género. Finalmente, se destaca el fortalecimiento de la concientización pública sobre la prevención de conflictos que tuviera presente la perspectiva de género a través de los medios de comunicación (Ministerio del Interior, 2016, p. 19).

Los anteriores objetivos parten de desafíos de la propia cultura timorense, que, al ser más bien colectivista, genera que los conflictos de violencia de género y doméstica que comienzan a nivel familiar pasen a convertirse en comunitarios. También, la carencia de mujeres mediadoras para la solución pacífica de conflictos, que puede resultar sumamente beneficiosa más allá de los propósitos vinculados a la equidad, y al carecer de una perspectiva de género se terminan predominando cuestiones de honor que impiden tener en cuenta las

necesidades y preferencias de las víctimas en cuanto a recuperación y seguridad (Ministerio del Interior, 2016, p. 19).

Continuando con el pilar de la protección, al proteger a las mujeres y niñas se pondera todo tipo de violencia: sexual, física, psicológica y económica. Se incluyen las experiencias tanto pasadas del conflicto como actuales, tanto en los hogares como en las comunidades. Se les garantiza el derecho humano de vivir libres de violencia procurando una protección que asegure su seguridad, salud física y mental y seguridad económica (Ministerio del Interior, 2016, p. 20).

Para que se lograra garantizar la protección de las mujeres contra todas las formas de violencia de género durante y después del conflicto se dispusieron los siguientes objetivos: una mejora de la sensibilidad del sistema de justicia formal a través de la aplicación de leyes que tengan perspectiva de género y la interpretación equitativa y con perspectiva de género de las leyes y regulaciones. Asimismo, la expansión de la concientización y el acceso al asesoramiento y las pruebas voluntarias para la detección del VIH/sida y las infecciones de transmisión sexual en los municipios (Ministerio del Interior, 2016, p. 21). En relación a los desafíos señalados en este pilar se destacan aquellos vinculados a la violencia doméstica, los derechos y salud sexual y reproductiva de las mujeres, y la reparación y reconocimiento de las mujeres veteranas y víctimas de la guerra (Ministerio del Interior, 2016, p. 21).

El pilar de construcción de la paz o *peacebuilding* entiende que la misma puede ser sostenida en el tiempo únicamente en un entorno donde son promovidas la inclusión y la equidad (Ministerio del Interior, 2016, p. 21). De igual forma, implica la promoción del rol de las mujeres en la consolidación de la paz *per se* y en la solución de conflictos además de procurar la participación de estas en todas las áreas de organización y desarrollo, incluso como parte del crecimiento económico y a través de una presupuestación con perspectiva de género (Ministerio del Interior, 2016, p. 21).

Consecuentemente, como plantea el PAN, para alcanzar la participación de las mujeres en la construcción de la paz y en todas las áreas de la planificación de post-conflicto, reconstrucción económica y desarrollo, este se propuso a: afirmar el acceso de las mujeres a recursos naturales, como tierras o agua potable, aquellas que sean consideradas necesidades básicas de forma tal que puedan lograr construir “sustainable livelihoods and contribute to a

stable and peaceful society”⁴⁴ (Ministerio de Interior, 2016, p. 7). Asimismo, se esbozó la promoción de sus roles en la consolidación de la paz y la solución de conflictos a nivel comunitario. Igualmente, se propuso implementar las recomendaciones del gobierno y las disposiciones de la CAVR y CVA (Evaluación de la Vulnerabilidad de la Comunidad) en materia de derechos de las mujeres. Y por último, que reciban las mujeres excombatientes y veteranas justicia y reconocimiento por sus aportes a la paz en el país (Ministerio del Interior, 2016, p. 22).

Implementación y Estructura de la Resolución 1325

Para la implementación del PAN se adoptó una estructura en la cual hubo una responsabilidad compartida entre diversos ministerios y autoridades del gobierno involucradas, estando bajo supervisión de la Oficina del Primer Ministro (Ministerio del Interior, 2016, p. 22). Siguiendo en esta línea, se dictaminó que el Ministerio del Interior estuviera a cargo de la dirección y coordinación general de la aplicación del Plan de Acción Nacional sobre la Resolución UNSCR 1325 (2016-2020). De igual forma, a los ministerios de Solidaridad Social, de Justicia, de Defensa, y a la Secretaría de Estado para el Apoyo y la Promoción Socioeconómica de la Mujer (SEM), se les encomendó la incorporación de actividades que llevarían a cabo bajo cada uno de los cuatro pilares en sus respectivas áreas de trabajo. Así cada uno se ocupó de: asignar el presupuesto para tales actividades, coordinar a los distintos actores involucrados en las mismas, la supervisión de los logros y progresos, y garantizar la transparencia y rendición de cuentas ante el público y los beneficiarios (Ministerio del Interior, 2016, p. 22).

Seguidamente se estableció que las organizaciones de la sociedad civil apoyaran la aplicación del PAN en relación a las actividades previstas en relación a la resolución, junto con la promoción de la asignación de recursos y aplicación del plan. Lo anterior de la mano de la elaboración de informes con los avances alcanzados (Ministerio del Interior, 2016, p. 22). A su vez se marcó que el Comité Directivo para la implementación del PAN estuviera compuesto por los Directores Generales de los ministerios e instituciones involucradas, y de los Directores Ejecutivos de las organizaciones de la sociedad civil implicadas. A este Comité se le responsabilizó: aprobar y revisar el PAN, elaborar y presentar propuestas de

⁴⁴ [(...) medios de vida sostenibles y contribuir a una sociedad estable y pacífica.]

financiación a los donantes en caso de que la financiación nacional no fuera suficiente, y conducirse como promotores y embajadores del PAN sobre la UNSCR 1325 (Ministerio del Interior, 2016, p. 22).

Plan de Acción Nacional 2023-2027

El impacto y relevancia del PAN del 2016 fue tal que en los últimos años se estuvo elaborando un segundo Plan de Acción Nacional para el período 2023-2027. Dado que este segundo Plan está en proceso de aprobación, no forma parte de esta investigación. Sin embargo, a través de un contacto de ONU Mujeres de Timor Oriental se tuvo acceso al documento, en el que se destacan los fracasos y las oportunidades que surgen del PAN anterior.

Entre las oportunidades, a través de las consultas realizadas a los actores involucrados se pudo observar que el compromiso con el tema continúa latente, ya que el segundo PAN sirve para revisar las actividades previstas en el plan anterior y realizar los ajustes necesarios para garantizar la eficiencia del mismo (Ministerio del Interior, s.f., p. 6). Otro punto a favor ha sido lograr una mayor comprensión de los desafíos enfrentados durante la implementación del primer PAN, dando lugar a cambios programáticos que pueden llevar a una mejor coordinación para el segundo (Ministerio del Interior, s.f., p. 6). Continuando por esta línea, el documento remarca que el primer plan fue de suma utilidad para que los ministerios pertinentes pudieran amoldarse a la integración del mismo al Plan de Acción Anual, en términos presupuestales, aplicación y seguimiento de resultados. A su vez se observó que la carencia de recursos humanos terminaba afectando la eficacia del trabajo, que fue exacerbada por los cambios estructurales del gobierno (Ministerio del Interior, s.f, p. 6).

A grandes rasgos, tanto la situación política interna como la pandemia del COVID-19 fueron los principales factores negativos en la aplicación del primer PAN, la crisis provocada por la pandemia llevó a que el gobierno deje de enfocarse en el plan y priorice los esfuerzos hacia la emergencia sanitaria (Ministerio del Interior, s.f., p. 6). Con este segundo plan es posible observar cómo la mujer sigue siendo un tema que se encuentra sobre la mesa tanto a nivel civil como político, a la vez que se busca dar respuesta a los problemas y necesidades de la sociedad. La identidad de Timor Oriental continúa en un camino que favorece la incorporación y el mejoramiento de la vida de las mujeres del país. La introducción de un

segundo PAN demuestra el compromiso del Estado en cambiar la ideología tradicional para moverse hacia un futuro progresista e igualitario.

A modo de cierre de capítulo antes de pasar al análisis de los indicadores anteriormente presentados, es necesario señalar cómo los PAN tienen como objetivo general mejorar las condiciones de vida de las mujeres después de haber presenciado un conflicto en su territorio y vivir con sus consecuencias, más allá de los objetivos específicos o pilares que se mencionan en el texto que son los considerados más urgentes en el período en el que se elaboró el texto. A efectos de esta investigación, se entiende que el hecho que las mujeres tengan un mayor nivel de estudio, un trabajo asalariado y participación y/o representación política a nivel nacional representa tres áreas clave que nos ayudan a deducir si ese objetivo general se ha logrado o si ha tenido avances. Una vez que se ha superado la necesidad más urgente de acabar con el conflicto, la violencia, la inseguridad y se ha establecido la paz, se deberían tener en cuenta esas tres áreas para obtener resultados efectivos que comprueben el cambio en la idiosincrasia local en cuanto a las oportunidades y el rol que las mujeres pueden ocupar en una sociedad.

4. Impacto de la aplicación de la Resolución 1325 en Ruanda y Timor Oriental.

A modo de análisis de la aplicación de la Resolución 1325, y como fue explicado anteriormente en la sección de metodología y fuentes, para el trabajo se utilizarán predominantemente tres indicadores para que en conjunto midan la calidad de vida de las mujeres en ambas poblaciones. Estos indicadores dan un contexto general acerca de la realidad femenina en Ruanda y Timor Oriental para poder llegar a una respuesta de la hipótesis de la que partimos en un inicio.

Se escogieron medidores que representen áreas distintas de la vida de las mujeres, como la representación política, el nivel educativo, y el acceso al trabajo. El acceso a estos tres aspectos fundamentales para el empoderamiento y el progreso de las mujeres debe ser considerado esencial para el desarrollo de sociedades eficientes y estables. Los indicadores que respaldan este análisis son el Índice de Representación Femenina en los Parlamentos realizado por la Unión Interparlamentaria, el índice de Años de Escolaridad Esperados de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y los índices de Fuerza Laboral Femenina y de Trabajadoras Asalariadas, desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se estudiará el impacto del PAN al medir los datos de cada país previo a la aplicación y posterior a la aplicación, para estudiar si hubo un cambio en las condiciones de vida de las mujeres.

La representación de cualquier grupo social en puestos de poder político es beneficiosa, ya que sus intereses y necesidades pueden ser vistos y satisfechos a través de líderes que los representen. Las mujeres no son un grupo minoritario, conforman la mitad de la población mundial, lo cual enfatiza la importancia de que sus voces sean tomadas en cuenta para lograr el mejoramiento de sus vidas y de la sociedad en conjunto. Para que las instituciones nacionales sean democráticamente legítimas y puedan responder a toda la ciudadanía deben ser inclusivas y diversas en su representación (Didi, 2020).

Retomando la teoría constructivista que guía el trabajo, las mujeres representan grupos cuyos intereses han cambiado en el tiempo, por lo que incluirlas en puestos de autoridad y de construcción identitaria del país a través de las leyes les permite poner sobre la mesa problemáticas sociales que anteriormente no habían sido abordadas, lo cual incita al cambio y a la construcción de una nueva identidad nacional del país. La inclusión de

perspectivas distintas beneficia a los Estados en el diseño de políticas que mejoren la vida de la población en general. Permitir mayores niveles de igualdad en la representatividad política provoca cambios y mejoras en las agendas y prioridades de los gobiernos, lo cual beneficia a largo plazo los niveles de vida de los países.

No obstante, al día de hoy la limitada representación femenina en posiciones de poder constituye un grave déficit democrático, que socava completamente la legitimidad del ideal democrático actual a nivel mundial (European Women's Lobby, s.f.), lograr que más puestos de poder sean otorgados a mujeres debería ser la prioridad central para construir democracias modernas, no un objetivo a largo plazo sin resultados reales. El reporte de perspectiva anual de la Unión Interparlamentaria acerca de las Mujeres en el Parlamento (2022a, p. 2) arrojó que en 2021 apenas el 26,1% de los puestos en parlamentos eran ocupados por mujeres. Los avances de algunos países son acompañados de retrocesos en otros, lo que demuestra el inestable compromiso de los países en esta materia.

Pese a esto, hubo progreso. En los últimos 25 años el mundo ha observado un aumento del porcentaje de mujeres en parlamentos, desde 1995 a la actualidad la cifra ha crecido un 14.5% (Unión Interparlamentaria, 2021, p. 1). La imposición de políticas de discriminación positiva como la cuota de género han sido factores determinantes para estos avances, y son el paso intermedio para lograr una paridad total en el futuro. Los puestos que se ocupan en los parlamentos indican la influencia de legislación a favor de los derechos humanos femeninos en los países, pero “las mujeres siguen estando insuficientemente representadas en las funciones parlamentarias de liderazgo: el 20,5% de las presidencias de parlamento corresponden a mujeres, comparado con el 24,9% de parlamentarias” (Unión Interparlamentaria, 2021, p. 19). Los parlamentos fueron originalmente construidos como instituciones gubernamentales dominadas por hombres y no se han adaptado completamente a los reclamos de las mujeres, aunque poco a poco los avances en representatividad parlamentaria pueden lograr cambiar esta perspectiva y establecer un enfoque más holístico a la fabricación de leyes.

El índice de representación parlamentaria de mujeres es realizado anualmente por la Unión Interparlamentaria, basándose en la información proporcionada por cada parlamento nacional a nivel mundial. Se clasifica a cada parlamento según el porcentaje de puestos ocupados por mujeres en las cámaras parlamentarias bajas o únicas en el año registrado. El

índice es actualizado según los cambios que sucedan por elecciones en cada país, y el porcentaje es medido al dividir el número de mujeres por el número total de miembros actuales del parlamento.

Por otro lado, se medirá la importancia del acceso a la educación a través del índice de años de escolaridad alcanzados. La educación es considerada un derecho civil, no un privilegio, y es la base para un país próspero, productivo y estable, en especial para países en desarrollo. La educación permite que los individuos absorban habilidades que les ayuden a alcanzar sus metas y a mejorar su bienestar, por lo que debe ser accesible a toda la población. Asegurar que las mujeres reciban educación promueve el desarrollo de la democracia y la economía de las naciones, al formar población capacitada, financieramente independiente y crítica. Invertir en la educación femenina es una prioridad esencial para transformar comunidades alrededor del mundo. Las mujeres que reciben educación son menos proclives a casarse jóvenes, y tienden a llevar vidas más sanas y productivas, ganar mejores salarios y construir mejores futuros para sí mismas y para sus comunidades (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], s.f.).

Actualmente un estimado de 129 millones de niñas están fuera de las escuelas, 32 millones de estudios primarios, 30 millones de estudios secundarios inferiores y 67 millones de estudios secundarios superiores (UNICEF, s.f.). Apenas el 49% de los países han alcanzado paridad en la escuela primaria, pero a nivel secundario la brecha se profundiza debido a barreras impuestas a la educación femenina, como la pobreza, el matrimonio infantil, los prejuicios de género de distintas comunidades y la violencia de género (UNICEF, s.f.).

Sin embargo, brindarles educación a las mujeres va más allá del acceso a escuelas, también se tienen que tener en cuenta factores como el apoyo y respeto a las mujeres en los salones de clase, el cuidado y el fomento de espacios de seguridad y confianza para que se sientan a salvo mientras se están instruyendo. Si bien el indicador no permite tener un panorama completo sobre la escolarización de las mujeres, dado que deberían considerarse muchos otros factores como la pobreza y el trabajo infantil, la maternidad joven o la calidad de la educación recibida, el mismo sienta una base mínima sin la cual los otros elementos pierden relevancia. Asimismo, este indicador nos permitía acceder a datos actualizados tanto

de Timor Oriental como de Ruanda, lo que facilita la obtención de una fotografía del antes y el después en materia de acceso educativo femenino.

El indicador escogido para medir la educación es el de esperanza de vida escolar por nivel educativo, creado por la UNESCO. Los datos surgen a partir de registros o censos escolares de matrícula por edad. El índice muestra el nivel general de desarrollo del sistema educativo en relación al número promedio de años de escolaridad que es ofrecido a la población elegible. Una cifra elevada indica una mayor probabilidad de que las niñas pasen más años sumergidas dentro de la educación y tengan una mayor retención general en el sistema educativo. Como importantes limitaciones, el indicador advierte que el número esperado de escolaridad no necesariamente coincide con el número de grados de educación alcanzados por los niños, ya que inciden las tasas de repetición, y el número también puede verse reducido por la magnitud de niños que nunca van a la escuela.

Por último, se medirá el acceso al trabajo remunerado en ambos países. Las mujeres están muy infrarrepresentadas en el mercado laboral. Según información del Banco Mundial, la tasa de participación global de fuerza laboral en mujeres sobrepasa apenas el 50%, mientras que en hombres se encuentra en un 80% (Banco Mundial, 2022). Las mujeres son de los grupos menos probables de trabajar en el sector formal, tienen menos oportunidades laborales o proyecciones de ascenso, y debido a la brecha salarial de género reciben menos salario que los hombres. Según ONU Mujeres, la brecha de género se estima que está en una cifra del 23%, lo que significa que las mujeres reciben un salario equivalente al 77% de lo que los hombres ganan (ONU Mujeres, s.f.c). Además, a nivel global más de 2,7 miles de millones de mujeres tienen restricciones legales para tener las mismas opciones de trabajo que los hombres (ONU Mujeres, s.f.c).

La participación femenina en la fuerza laboral varía según el nivel de ingresos económicos de cada país. Los países de ingresos bajos poseen una alta tasa de participación femenina en el trabajo —las mujeres participan en el sector dominante de la economía, ocupado por la agricultura y el trabajo físico—, luego en los países de ingresos medios su participación disminuye drásticamente, y en los países de ingresos altos en economías orientadas a servicios y con mayores niveles de educación femenina, los números vuelven a aumentar. Casi un tercio del empleo mundial femenino está albergado en la agricultura, incluyendo la silvicultura y la pesca.

Sin embargo, aunque formen parte de la fuerza laboral de los países, el trabajo doméstico sigue recayendo mayoritariamente sobre los hombros de las mujeres. Como explica la Comisión Europea, que las mujeres trabajen más no suele conducir a una distribución más equilibrada del trabajo doméstico y de cuidados entre hombres y mujeres, por lo que combinando la cantidad de tiempo dedicado al trabajo no remunerado, generalmente las mujeres trabajan más (Comisión Europea, s.f.), y no tienen la misma libertad de trabajar o de elegir cualquier tipo de trabajo como los hombres. Las mujeres trabajan 2,5 veces más en tareas domésticas y de cuidados que los hombres, y este trabajo no remunerado es esencial para el funcionamiento de la economía, pero generalmente pasa desapercibido: se estima que de asignarse un valor monetario a este trabajo, éste constituiría entre el 10% y el 39% del PIB (UNRISD a través de ONU Mujeres, s.f.d).

Globalmente el capitalismo empuja a que las personas sientan la necesidad de buscar trabajo y ser independientes financieramente para poder ocuparse de sus propias cuentas. Por lo tanto, la libertad de trabajar de forma digna y segura es esencial para el bienestar humano. Desde una perspectiva económica, la reducción de las brechas de género en la participación laboral podría aumentar sustancialmente el PIB mundial, y los niveles económicos de cada país. El empoderamiento económico femenino fomenta la productividad, mejora la diversificación económica y la desigualdad de ingresos, por lo que alcanzar la independencia económica de las mujeres es sumamente importante (ONU Mujeres, s.f.d).

Específicamente los indicadores escogidos para estudiar el acceso al trabajo son el de fuerza laboral femenina y con especial énfasis el de trabajadoras mujeres asalariadas, llevados a cabo por la OIT, y accedimos a sus datos a través de un reporte del Banco Mundial. Por “trabajador asalariado” se refiere a trabajadores que ocupan trabajos donde los titulares poseen contratos de trabajo explícitos o implícitos que les otorgan una remuneración básica. El desglose de esta información puede describir el comportamiento y condiciones de trabajo de un país, una alta proporción de trabajadores asalariados en un país puede significar un desarrollo económico avanzado. Si la proporción de trabajadores por cuenta propia es importante, puede ser un indicio de un sector agrícola grande y de bajo crecimiento en la economía formal. Una alta proporción de trabajadores familiares contribuyentes (generalmente no remunerados, aunque la compensación puede venir indirectamente en

forma de ingresos familiares) puede indicar un desarrollo débil, poco crecimiento del empleo y, a menudo, una gran economía rural.

La información es recabada a través de encuestas de la población activa y encuestas de hogares, complementadas con estimaciones y censos oficiales para un pequeño grupo de países, está dividida en género y muestra información de relevancia acerca del porcentaje de la población femenina asalariada de cada país. Para complementar este indicador se tomará en cuenta también el indicador de porcentaje de población activa femenina de cada país, para luego entender dentro de ese grupo, qué porcentaje está recibiendo remuneración por su desempeño laboral.

Analizando estas tres áreas de la vida de las mujeres se puede alcanzar una conclusión general acerca de su calidad de vida, lo cual permite medir si mejoró, empeoró, o permaneció similar después de la aplicación del PAN, cuyo objetivo es involucrarlas más en la reconstrucción de los países. Es importante enfatizar que quizás los aspectos prioritarios para alcanzar la mejora de la calidad de vida de las mujeres de estos países sean otros, como la eliminación de la violencia de género o lograr el acceso universal femenino a la salud. No obstante, el análisis profundo de estas áreas llevaría a un tipo de investigación más profundo y extenso, y asimismo existen pocos indicadores que midan estas áreas, sea por falta de información, o porque entran en juego muchas variables y ramificaciones. Se entiende la importancia de no generalizar la calidad de vida de las mujeres sólo teniendo en cuenta tres aspectos de su vida cotidiana, pero es necesario hacer observaciones para tener un contexto del impacto del Plan de Acción en ambos países. Además, al iniciar el proceso de reconstrucción de la paz luego de un conflicto, esa reconstrucción debe traducirse en la mejora de la calidad de la vida de la población respecto a la realidad del conflicto o la inmediatamente previa, si es que se pretende evitar que el conflicto resurja. En lo inmediato hay urgencias que atender vinculadas al cese de todas las formas de violencia, pero si las sociedades se enfocan solamente en eso no se generan oportunidades para el crecimiento y desarrollo de sus naciones, y habrá pocos avances en cuanto a la evolución con miras a un futuro diferente. Si bien los objetivos de los PAN están centrados más que nada en el cese a la violencia y se hacen menciones generales sobre la mejora de la vida de las mujeres en otras áreas como la representación política, la salud y la educación, es imposible analizar la sostenibilidad de una sociedad solamente teniendo en cuenta el cese al fuego y a la violencia,

si no que se deben establecer pilares que sostengan el desarrollo de las mujeres en áreas fundamentales de sus vidas para fortalecerlas y así fortalecer a los países.

4.1 Ruanda

4.1.1 Representación parlamentaria

Tomando como punto de partida el indicador de la Unión Interparlamentaria, las últimas cifras recogidas muestran que en noviembre de 2022 Ruanda ocupó el puesto número uno de todo el mundo en porcentaje de mujeres en el parlamento (Unión Interparlamentaria, s.f.a) (ver Anexo 2). La cámara de diputados posee 80 asientos, de los cuales las legisladoras ruandesas ocupan 49 (el 61% de la cámara), y para los senadores 26 asientos, 9 de los cuales son ocupados por mujeres (el 35% de la cámara).

La Unión Interparlamentaria (s.f.) nota que apenas el 10% de los asientos en los parlamentos de todo el mundo son ocupados por mujeres. A modo de contexto, los promedios por región indican que las Américas poseen el porcentaje más alto del mundo de mujeres en el parlamento, con una cifra que alcanza el 34%, le sigue Europa con un 31%, África Sub-sahariana con 26%, Asia con un 21%, el Pacífico con un 20% y África Central y África del Norte con 18%. Ruanda es un caso atípico en la región y en el mundo, el pequeño país de África Central posee en proporción más mujeres en el poder que cualquier otra nación, y es el primero del mundo con mayoría femenina en el parlamento (Parlamento de Ruanda, s.f.). Lo colocó delante de Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia, que son los países tradicionalmente líderes en participación política femenina.

Como el primer PAN de Ruanda fue establecido en 2009, se tomó como año previo a la aplicación el 2008 para estudiar el impacto de la misma. Para ese año, Ruanda también ocupaba el puesto número uno a nivel mundial en el porcentaje de mujeres en parlamento. En la cámara de diputados, de 80 asientos las mujeres ocupaban 45 de ellos (el 56%), y en senadores, de 26 asientos, 9 de ellos eran ocupados por mujeres (35%) (Unión Interparlamentaria, s.f.b). Mientras que la cifra de diputados subió un 5% en 14 años, la de senadores se mantuvo igual. De todos modos, es comprobable que el sistema de cuotas de mayor participación parlamentaria femenina introducido por el gobierno en la Constitución de 2003 hizo efecto, ya que antes de 2009 el gobierno ruandés ya estaba posicionado como el

parlamento con mayor representación femenina del mundo. Con el sistema de cuotas instaurado en 2003, Ruanda ya había pasado a ser líder en la clasificación mundial de mujeres en los parlamentos nacionales, con un 49% de representación en comparación con un promedio mundial del 15% (Mutume, 2004).

Tras el genocidio de 1994, el parlamento ruandés creó tres leyes importantes que buscaban proteger los derechos de las mujeres: el Código del Genocidio de 1995, la Ley de Herencia de 1999 y la Constitución de 2003 (Burnet, 2019, p. 9). El Código del Genocidio era un estatuto legal utilizado para enjuiciar a los acusados de planear, organizar o participar en el genocidio, pero los borradores del estatuto nunca tomaron en cuenta crímenes como violaciones, tortura o esclavitud sexual, lo cual provocó que las sobrevivientes mujeres protesten para ser amparadas por la ley. Ellas colectivamente abogaban para que estos crímenes sean añadidos a la categoría número uno de crímenes de lesa humanidad cometidos en el genocidio. A partir de esto, las élites políticas ruandesas comenzaron a hacer de la igualdad de género una prioridad nacional. La ley de la herencia, como fue explicada anteriormente en el apartado de situación previa a la aplicación de la Resolución 1325, permitía a las mujeres heredar sus propias tierras y se convirtieron en las jefas de los hogares, contribuyendo a la economía doméstica y nacional, emprendiéndose la campaña de empoderamiento e independencia femenina.

Según el reporte de 25 años de la representación femenina en parlamentos de la Unión Parlamentaria (2021, p. 2), Ruanda ha logrado los mayores avances entre 1995 y 2020 en su cámara de diputados, con un aumento del 57%, siendo la mayoría de estos avances documentados en el período post-Constitución, al instaurarse la ley del 30% de ocupación femenina en ambas cámaras parlamentarias. En 1995, apenas el 4% de los asientos parlamentarios eran ocupados por mujeres, pero la Constitución de 2003 cambió la situación política femenina por completo (Unión Parlamentaria, 2021). La cámara de diputados ha sido presidida por una mujer desde 2008, y se tiende a elegir a más mujeres que el umbral mínimo dispuesto por la Constitución.

Tal como afirma Jennie Burnet (2019, p. 7), además de la ley de cuotas, otra de las estrategias adoptadas por el gobierno de Ruanda para alcanzar una cifra tan alta de representación política femenina fue incluirlas en posiciones de alta prioridad en las listas de candidatos de los partidos políticos más influyentes. No existe una cuota de género que

incluya obligatoriamente a mujeres en las listas, pero en 2013 el Foro Consultivo Nacional de Organizaciones Políticas emitió instrucciones a los partidos para que comiencen a alternar candidatos masculinos y femeninos en sus listas, lo cual probó ser significativo en la promoción de mujeres candidatas. Los partidos tienden a colocar a mujeres al tope de la lista, lo que suele jugar como un factor decisivo en el resultado parlamentario (Dahlerup a través de Burnet, 2019, p. 7). El Foro de Mujeres Parlamentarias Ruandesas, una asamblea de partidos enfocada en mujeres parlamentarias, también ha expandido el número de asientos femeninos en el parlamento, y aboga constantemente por mejores legislaciones pro-derechos de las mujeres, como reformas legales de derechos de herencia y sucesión entre hombres y mujeres, la eliminación de discriminación en las leyes de los partidos políticos, leyes laborales de remuneración, leyes que condenan a la violencia doméstica, entre otras (ONU Mujeres, 2018).

Un factor a destacar es que varios de los logros legales más significativos para las mujeres ruandesas se produjeron antes del sistema de cuotas de 2003. Jennie Burnet (2019, p. 9) entiende que pese a que la representación femenina en ese entonces fuese muy limitada, en la opinión pública el impacto fue amplio hacia las mujeres como líderes, y hoy en día el aumento de la representación femenina ha afectado positivamente en términos de legislación que protege y mejora los derechos de las mujeres, cambia prejuicios negativos y difunde la igualdad de género en otras esferas. Sin embargo, desde la instauración del sistema de cuotas, la legislación a favor de los derechos de las mujeres se ha estancado un poco.

A pesar de que éstas ocupen la mayoría de los escaños parlamentarios, muchas mujeres líderes en Ruanda todavía encuentran cuestionadas sus competencias y capacidades (ONU Mujeres, 2018). Las actitudes y prejuicios negativos sobre las mujeres en la política siguen estando prevalentes en la sociedad ruandesa, lo cual retrocede los éxitos alcanzados en los últimos 20 años. Como ocupan posiciones de poder y responsabilidad están menos presentes en sus casas, y esto lleva a que sean percibidas de forma negativa en la sociedad, y que también pueda derivar en factores detonantes de violencia doméstica. Los estereotipos de género persistentes y actitudes patriarcales son la barrera principal, provocando que no sean tomadas en serio pese a los importantes logros alcanzados hasta ahora.

En materia legislativa internacional, Ruanda tiene un largo historial de firma y ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración de

Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de Derechos Políticos de Mujeres, el Protocolo de la Carta Africana sobre los Derechos de la Mujer en África, entre otros; pero esto no significa que los derechos de las mujeres se vean dramáticamente mejorados. Lo que es más, a partir de esto, la mayoría de las naciones han firmado y ratificado los mismos instrumentos internacionales sin mayores cambios en la calidad de vida de las mujeres (Burnet & Kanakuze, 2018, p. 16).

El gobierno ruandés se ha auto-adjudicado el éxito de los grandes porcentajes de representación de género en el parlamento por años. El presidente Paul Kagame ha fomentado una mayor representación política femenina, habla regularmente sobre el rol de la mujer en Ruanda, sobre los derechos civiles femeninos, y de la importancia de brindar igualdad de oportunidades a las mujeres para catapultar el desarrollo de Ruanda (Burnet, 2019, p. 8). Pese a esto, académicos como Longman, Devlin, Elgie y Reyntjens entienden que el compromiso del RPF con la igualdad de género les ha ayudado a mantener su dominio político (Longman, Devlin, Elgie & Reyntjens a través de Burnet, 2019, p. 8), ya que así pueden controlar la agenda política y silenciar a los otros partidos, que no pueden ejercer influencia para que se prioricen distintos temas. Según la autora Jennie Burnet (2019, p. 15), tener más mujeres en el gobierno no necesariamente ha llevado a tener un gobierno más democrático o a tener mayor pluralidad, sino que en realidad hay evidencia que la transversalización de género dentro del partido y en el gobierno ayudó al RPF a construir un electorado a nivel nacional y mantener su poder.

Como consecuencia de los distintos extremos mencionados, puede afirmarse que en el caso de Ruanda las mujeres han alcanzado altos porcentajes de representación parlamentaria, pero esto no les garantiza que sus derechos sean priorizados, ya que la mayoría de estas mujeres son miembros titulares del RPF o de sus socios en la coalición. Les deben lealtad al RPF por haber sido electas en sus cargos y adhieren a la ideología del partido, lo cual impacta en las cuestiones que apoyan y defienden en el proceso de formulación de políticas (Burnet, 2019, p. 8). Pasaron de formar parte de sociedades civiles feministas que abogaban constantemente de manera pública por los derechos de las mujeres a ser contratadas por el gobierno, lo que provoca una falta de liderazgo creciente en las sociedades civiles feministas del país. En Ruanda la gran mayoría de la legislación se origina en el Poder Ejecutivo, por tecnócratas en los ministerios pertinentes, o por consultores internacionales relacionados al

gobierno o a las Naciones Unidas (Coffe a través de Burnet, 2019, p. 11), por lo que no poseen tanto control sobre la primera etapa de elaboración de leyes. La primera legislación del nuevo parlamento con cuota de género se originó en 2008 en el Foro de Mujeres Parlamentarias Ruandesas. El objetivo era prohibir la violencia doméstica y definir las relaciones sexuales conyugales no consentidas como violación y un delito punible (Burnet, 2019, p. 11). Esta ley contra la violencia de género ha sido implementada vigorosamente, ha transformado instituciones en Ruanda y ha permitido la creación de los *One Stop Centres* previamente mencionados.

Pero no toda la legislación relacionada a mujeres ha mejorado su situación. Burnet (2019, p. 11) remarca la Ley de Trabajo de 2009 adoptada por un parlamento de mayoría femenina que redujo el beneficio de maternidad paga, en el que se pasó de tener doce semanas con salario completo a seis semanas con salario completo seguidas de seis adicionales opcionales con un salario del 20%, y se aumentó la semana de trabajo de 40 horas a 45. Esta ley fue promovida por la rama ejecutiva, para que el RPF haga a Ruanda un país más amigable a la inversión, pero las mujeres profesionales que habían votado a las legisladoras se sintieron traicionadas al verse fuertemente afectadas por este cambio de legislación (Burnet, 2019, p. 12). A partir de esto colectivos de mujeres empezaron a protestar y realizar *lobby* silencioso al público pero planteando el problema en reuniones privadas para que el gobierno reconsidere esta ley —que ayudó a que los hombres se adhieran a la causa—, lo que llevó a que en 2015 el presidente proponga la restauración de los beneficios de maternidad a través de una asociación público-privada: los empleadores deben pagar las primeras seis semanas de salario completo pero la Administración de la Seguridad Social de Ruanda se encarga de pagar las siguientes seis semanas de salario completo (Burnet, 2019, p. 12).

A nivel general, las mujeres han encontrado cada vez mayor respeto en la sociedad ruandesa. Mujeres y niñas tienen más oportunidades que en el pasado, y este cambio social es un gran paso adelante para los derechos femeninos en Ruanda (Burnet, 2019, p. 13). Al tener una representación política importante y progresiva se ha generado un impacto en otras áreas de la vida de las mujeres. El objetivo del sistema de cuotas era incrementar la representación femenina para revertir el problema de raíz, la infrarrepresentación de mujeres en la política (Asiedu, Branstette, Gaekwad-Babulal, Malokele, 2017, p. 30). Este sistema se basa en la acción afirmativa temporal que se utiliza hasta que los obstáculos para el acceso femenino a

posiciones de poder sean derribados, pero el sistema no puede lograr su cometido sin la aplicación de distintos mecanismos que provoquen la eliminación total de barreras para las mujeres, como brindarles el acceso a la educación. La educación es primordial para las mujeres, las equipa con habilidades necesarias para “aprender las reglas, usar las reglas, y cambiar las reglas” y así tener mayor impacto tanto en los cuerpos legislativos como en sus naciones (Asiedu, Branstette, Gaekwad-Babulal, Malokele, 2017, p. 30).

4.1.2 Años esperados de escolaridad

La Constitución de 2003 contribuyó en el empoderamiento de niñas y mujeres al sentirse más representadas en posiciones de poder, y con más confianza en sí mismas para seguir carreras profesionales y terminar sus estudios. Además de la instauración de la ley de cuotas a nivel parlamentario, las autoras Huggins y Randell (2007, p. 2) explican que dentro de la Constitución también se estableció la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria para todos los niños, estableciéndose políticas a través de la Ley Orgánica de Educación para lograr este objetivo.

El gobierno ruandés ha hecho un progreso significativo en diversos problemas de desarrollo que afectan a las mujeres, como la educación, la salud y la pobreza (Burnet, 2019, p. 12). A partir de esto, en el año 2000 se aplicó el plan estratégico Visión 2020, donde a través de una serie de objetivos como la educación universal y la meta del 100% de matriculación en primaria para 2010, Ruanda se convertiría en un país de ingresos medios. Desde entonces, el plan Visión 2020 ha sido reemplazado recientemente por el plan Visión 2050. Los números del plan anterior llevaron a que el Ministerio de Educación creé un programa de educación universal con énfasis en género, en el cual se abordaban las razones culturales de la exclusión sistemática de las niñas en la educación para crear conciencia dentro de la población y evitar estos problemas a futuro (Burnet, 2019, p. 13). Para mejorar los niveles educativos de las niñas y mujeres de Ruanda se establecieron actividades como el aumento del número de maestras y modelos a seguir dentro de las escuelas, campañas de sensibilización sobre la importancia de la educación femenina, otorgar becas a las niñas estudiantes de contextos desfavorecidos, hacer que el entorno físico de aprendizaje sea más acogedor para las estudiantes —especialmente en las instalaciones sanitarias y dormitorios—, y realizar investigaciones específicas de género para recopilar datos cuantitativos y cualitativos sobre la educación femenina (Huggins y Randell, 2007, p. 3). Sin embargo, la

cuestión recurrente que evitaba el logro de sus cometidos era el poco presupuesto destinado a este tipo de programas, por lo que estas acciones solamente fueron parcialmente logradas en algunas áreas del país.

Los actores claves que se enfocan en mejorar el acceso a la educación de las niñas son la élite política y la sociedad civil por medio de ONGs. Las ONGs feministas se hacen cargo de enseñarle a las mujeres que la educación es “the key to the good life” (Berry a través de Burnet, 2019, p. 14), por lo que gracias esta creencia y la apertura de mayores oportunidades profesionales para las mujeres, cada vez más están retornando a la educación y completando sus estudios. Estas han luchado por la igualdad de género en la educación por años, y han encontrado que el trabajo infantil es una de las razones que obstaculiza la finalización de la educación para las niñas, por lo que han creado incentivos para fomentar la asistencia de las niñas en las escuelas y reducir las tasas de deserción al dar regularmente aceite de cocina a las niñas que asisten a la escuela como forma de motivación a los padres para que las envíen, o traer de vuelta a la escuela a niñas que habían abandonado al otorgarles material escolar, uniformes y cuotas escolares de forma gratuita (Burnet, 2018, p. 46). También han identificado problemas asociados al período y al embarazo vinculados a las altas tasas de deserción y bajas de finalización de estudios, por lo que han logrado que cada escuela posea un presupuesto para comprar algunas camas, baldes, palanganas y toallas higiénicas para ser utilizadas durante el período de las niñas, lo cual reduce el estigma y aumenta la asistencia de las niñas a la escuela (Burnet & Kanakuze, 2018, p. 47).

Por otro lado, desde la década de 1980 las élites de mujeres de Ruanda venían realizando campañas de sensibilización y concientización sobre la educación femenina, y a partir del 2001, la primera dama Jeannete Kagame, hizo la educación de las niñas una de sus áreas principales de promoción (Burnet & Kanakuze, 2018, p. 34-35). Jeannette pasó de centrar su campaña en contra del VIH/sida a un programa de desarrollo de la educación y la eliminación de la desigualdad económica entre niñas ruandesas, ofreciendo becas para estudiantes de alto rendimiento que vivían en los sectores más carenciados para asistir a escuelas secundarias.

Ruanda ha logrado grandes avances en mejorar el acceso a la educación en cuanto a paridad de género. Las autoras Huggins y Randell (2007, p. 5) explican que Ruanda se convirtió en uno de los líderes regionales en lograr la educación primaria universal y ha

mejorado continuamente las tasas de matriculación en la secundaria. Según datos de la UNICEF extraídos en su investigación, para 2007 Ruanda estaba adelantado en la región, con tasas brutas de matriculación muy por encima del promedio de África subsahariana.

El gobierno ha hecho esfuerzos a nivel legislativo para garantizar la educación a las niñas ruandesas. Williams (2022, p. 7) explica que en 2008 se aprobó la Ley de Educación para las Niñas, que se alineaba con los compromisos nacionales e internacionales de Ruanda de igualdad de género y abordaba las disparidades de género en la educación con disposiciones específicas sobre tasas escolares, alimentación escolar, sensibilización, e infraestructura escolar sensible al género. En el año 2009 se extendió la educación básica a nueve años de educación, lo cual significó un incremento en la obligatoriedad de la educación primaria. En 2010 se promovió la Ley de Género, que hizo un llamado para aumentar el acceso, el rendimiento y retención de niñas y mujeres en la educación pública en todos los niveles, que se sigue revisando y actualizando desde entonces. Desde 2012 el Ministerio de Educación ha intentado incrementar los años de obligatoriedad y gratuidad escolar, de nueve a doce, para aumentar el acceso al nivel secundario (Williams, 2022, p. 4). Por último, en 2014 el gobierno estableció una resolución para alimentar a los niños en las escuelas, una iniciativa progresista que no tuvo mucho éxito nuevamente por el poco presupuesto destinado a esta actividad. El autor Williams (2022, p. 4) explica que el gobierno ruandés tiende a introducir reformas importantes sin una planificación adecuada, lo cual lleva a que no se termine aplicando la mayoría de la legislación y no se obtengan resultados sostenibles en la educación del país.

A pesar de las tasas destacables de matriculación y terminación de la escuela primaria, las cifras a nivel de la escuela secundaria disminuyen considerablemente. Para 2008, el gobierno de Ruanda publicó un reporte de educación nacional, en el cual se estudió de cerca la situación en la educación secundaria del país. En la educación secundaria de tronco común (los primeros tres años), 81630 chicos estaban matriculados en comparación a 74669 chicas. La transición a la educación secundaria en Ruanda está basada en un examen de admisión, en la que los niños superan sistemáticamente los resultados de las niñas en todos los exámenes, por lo que representan un mayor porcentaje de estudiantes en general (Huggins & Randell, 2007, p. 8). Las niñas predominantemente estaban matriculadas en instituciones de menor calidad y privadas, y los niños en instituciones públicas de mejor calidad (Ministerio de Educación de Ruanda, 2008, p. 11). Las niñas tendían a seleccionar materias asociadas a las

vocaciones tradicionales femeninas como la economía doméstica, la formación docente, cuidados, entre otras, y tenían bajos niveles de inserción académica en materias de ciencias y tecnología y altos niveles de deserción a medida que se avanzaban los años de estudios secundarios.

En febrero de 2022 el Ministerio de Educación de Ruanda publicó un reporte educativo estadístico, en el cual se afirma que la cantidad de estudiantes incrementó considerablemente en los años de la pandemia, lo que llevó a que la cifra de estudiantes en Ruanda se posicione en aproximadamente 4.033.060, de los cuales las niñas representan el 51% y los niños el 49%; la mayoría (2.729.116) asisten a educación primaria, y en secundaria están registrados un total de 782.846 estudiantes, de los cuales el 46,4% son chicos y el 53,6% son chicas (Ministerio de Educación de Ruanda, 2022, p. 13-14). Las tasas de repetición y deserción han incrementado a nivel de educación primaria, el porcentaje de repetición se encuentra en un 10.9%, y el de deserción en un 9.5% (Ministerio de Educación de Ruanda, 2022, p. 14). A medida que avanzan los grados, es un desafío para el país que los estudiantes completen sus estudios. En primaria la población masculina es la más afectada por el abandono educativo con el objetivo de buscar fuentes alternativas de ingresos (Ministerio de Educación de Ruanda, 2022, p. 40). Las chicas superan en número a los niños en primaria y secundaria, y previo a la pandemia del COVID-19, las niñas superaban a sus compañeros en los exámenes finales de la escuela primaria (MINEDUC, a través de Williams, 2022, p. 3).

El indicador de educación de la UNESCO muestra que en 2008, el año base antes de la aplicación de la NAP, los años esperados de escolaridad secundaria en Ruanda para las mujeres en promedio era un 1,24498, y los hombres tenían un número relativamente parecido, 1,3937 (UNESCO, s.f.) (ver Anexo 3a y 3b). Un número que ha ido en enlentecido crecimiento desde entonces: para 2021, el último año de recolección de datos, la cifra para mujeres correspondía a 3,03166 años, y para hombres aproximadamente 2,66401 años (UNESCO, s.f.).

Los datos de la UNESCO demuestran que para 2021 los años esperados de escolaridad eran superiores para la población femenina que para la masculina. Pese a superar a sus homólogos masculinos, no presentan cifras necesariamente alentadoras. Si bien la educación femenina ha conseguido logros importantes en las últimas décadas, siguen

existiendo muchos desafíos que impactan sobre su progreso. El autor Williams (2022, p. 10) explica que el enfoque presuntamente integral del gobierno de Ruanda sobre la paridad de género eclipsa otras desigualdades dentro del sistema educativo que siguen afectando a las niñas, en especial la falta de continuidad del Ministerio de Educación, que ha visto el liderazgo de catorce ministros de educación desde 2003, lo cual complejiza el planeamiento educativo a largo plazo. Estas incoherencias provocan que, aunque el desempeño de las niñas sea mejor que el de los niños en la escuela primaria, en secundaria están por detrás de ellos, en especial en materias de ciencias y tecnología (Williams, 2022, p. 10).

4.1.3 Acceso al trabajo

A lo largo de los años el gobierno ruandés ha adoptado leyes y políticas que han mejorado la situación laboral femenina tanto en el sector privado como en el público. Para mencionar algunas, dentro del artículo 30 de la Constitución de 2003 se estipula el derecho a la libre elección de empleo e igual salario por igual trabajo, y en 2009 se aprobó otra ley que solidificaba la de la Constitución, estableciendo la igualdad de oportunidades y la igualdad de remuneración entre géneros y que prohibió la violencia basada en género, el acoso y la discriminación por motivos de género, estado civil o responsabilidades familiares (Rwabuhiri, 2017, p. 3). El plan estratégico Visión 2050 también ha sido un foco principal del gobierno para mejorar la economía ruandesa al tener el objetivo de convertirse en un país de ingresos medios, siendo el empleo uno de los pilares fundamentales. El gobierno ruandés se ha comprometido a luchar contra la pobreza e instaurar un sistema de discriminación positiva a mujeres en cuanto a educación y trabajo (Rwabuhiri, 2017, p. 3).

Para el año 2008, antes de la aplicación del PAN, el indicador de población económica activa femenina de la OIT arrojó que un 52,7% de las mujeres ruandesas trabajaban, y de ese porcentaje, el indicador de población femenina asalariada afirma que apenas el 13,2% recibía salario (OIT a través del Banco Mundial, s.f.) (ver Anexo 4). Para 2019, el último año de recaudación de datos de la OIT, el indicador de población económica activa femenina fue de un 52,2%, mientras que la población femenina asalariada explica que de ese porcentaje el 23,7% recibe salario (OIT a través del Banco Mundial, s.f.).

Las mujeres trabajadoras de Ruanda se dedican principalmente a labores agrícolas, servicios de venta de puestos y mercados, limpieza y cuidados, forman parte de la minoría en

los puestos clave de empleo y son mayoría entre el personal de apoyo (Celestin, 2019, p. 32). El empleo informal es muy grande en zonas rurales, donde las mujeres realizan la mayoría de su trabajo, los números de hombres empleados en el sector formal son casi tres veces más altos que las mujeres (Uwase, 2018, p. 3-4). Si bien el ingreso de las mujeres a la economía ha mantenido una tendencia creciente con los años, siempre se ha mantenido por debajo de los porcentajes masculinos, pero la participación en la fuerza laboral está tendiendo hacia la convergencia entre los sexos (Uwase, 2018, p. 5). Además, las mujeres profesionales siguen teniendo que manejar la esfera doméstica, como la manutención y la limpieza del hogar y el cuidado de menores, lo cual aumenta su responsabilidad tanto en el trabajo como en sus hogares, al tener que trabajar en promedio el doble que sus contrapartes masculinas. Pese a que la estrategia de desarrollo agrícola del país es esencial para reducir la pobreza, las mujeres siguen concentradas en responsabilidades domésticas no remuneradas, lo que provoca efectos contrarios al impulso del crecimiento económico del país (International Development Research Center [IDRC], 2021, p. 2).

Asimismo, las mujeres están menos involucradas en emprendimientos económicos debido a su falta de habilidades específicas: “only 45% of urban businesses are female-owned, while in rural areas, men own 83.4% of enterprises”⁴⁵ (IDRC, 2021, p. 2). Apenas el 24% de mujeres tienen cuentas en bancos comerciales, y solo el 38% de las mujeres ruandesas pueden acceder a crédito utilizando su tierra como garantía, lo cual demuestra lo obstaculizada que está su independencia económica (IDRC, 2021, p. 2). El *International Development Research Center* realizó un resumen nacional de la situación económica femenina en Ruanda y encontró que a pesar de que las reformas de la ley de tierras fueron otorgadas a mujeres para que tengan los mismos derechos de propiedad que los hombres, las mujeres todavía tienen un control limitado sobre los recursos productivos y un poder de negociación limitado en el hogar (IDRC, 2021, p. 2).

Uno de los problemas más graves en relación al empleo femenino en Ruanda son las limitantes en cuanto a la maternidad en el ambiente laboral. Retomando la Ley de Trabajo de 2009 explicada en la sección de representación parlamentaria femenina ruandesa, el país se encuentra entre una minoría de países de la región que no otorgan al menos 98 días de licencia de maternidad remunerada, el estándar establecido por la OIT, ni han prohibido el

⁴⁵ [solo el 45 % de los negocios urbanos son propiedad de mujeres, mientras que en las zonas rurales, los hombres son dueños del 83,4 % de los negocios]

despido de mujeres embarazadas (Banco Mundial, 2021, p. 5). Por más que existan beneficios como permitirles una hora diaria para amamantar a sus hijos durante el primer año, y un mes adicional en caso de partos complicados, esto sólo beneficia a las mujeres en el sector formal, que son la minoría (IDRC, 2021, p. 3).

Otro problema importante a destacar es el trabajo doméstico infantil de niñas en Ruanda. Tal como explican las autoras Jennie Burnet y Jeanne d'Arc Kanakuze:

“Domestic workers were frequently minors whose families were unwilling or unable to continue to pay for their education. These domestic workers worked long hours, cooking, cleaning and taking care of young children, primarily in exchange for room and board and a modest amount of cash (\$20-50 per month). Although such practices are forbidden under Rwandan law, the laws were widely ignored.” (2018, p. 43)⁴⁶

Para ayudar a mejorar esto, en 2012 el gobierno emitió directrices de prohibición del trabajo infantil, y se estableció un programa de sensibilización en el que se creó un censo a nivel administrativo para controlar la prevalencia de niñas trabajadoras domésticas. Esto provocó una importante reducción del número de niñas menores de edad empleadas y les permitió continuar sus estudios (Burnet & Kanakuze, 2018, p. 43-44).

Un estudio realizado por Olive Uwimana (2021, p. 34) especializado en el desarrollo económico del país y de la participación laboral femenina observó que los avances en materia educativa afectan positivamente la participación laboral femenina, porque se emplean más mujeres para trabajos administrativos, que se acceden una vez terminada la secundaria. Uwimana (2021, p. 34) explica que terminar la primaria no garantiza un buen panorama laboral, sino que para obtener mayores ventajas competitivas, las mujeres deben avanzar y terminar sus estudios secundarios. Al entender los años esperados de escolaridad femenina y luego analizar el impacto sobre sus empleos, se entiende que la poca participación femenina en la educación secundaria reduce significativamente su participación laboral o reduce sus posibilidades de acceso a trabajos menos manuales.

⁴⁶ [Los trabajadores domésticos eran con frecuencia menores cuyas familias no querían o no podían seguir pagando su educación. Estos trabajadores domésticos trabajaban muchas horas, cocinando, limpiando y cuidando niños pequeños, principalmente a cambio de alojamiento y comida y una modesta cantidad de dinero en efectivo (\$ 20-50 por mes). Aunque tales prácticas están prohibidas por la ley de Ruanda, las leyes fueron ampliamente ignoradas.]

El gobierno ruandés ha desarrollado distintas estrategias para promover el empleo a las mujeres y mejorar la brecha de género en el trabajo. Uno de los planes es la Estrategia de Empleo centrado en la transversalización de género, en la que se introduce la perspectiva de género en el gobierno y al centrarse en la transversalización e interseccionalidad de estas políticas, la participación de las mujeres también se promueve a través de otras estrategias de promoción del empleo, incluida la Estrategia Nacional de Desarrollo de Habilidades y Promoción del Empleo y la Política Nacional de Movilidad (IDRC, 2021, p. 3). Por otro lado, está la iniciativa del Sello de la Igualdad de Género, que busca eliminar las desigualdades de género en el ambiente laboral, enfatiza la transversalización de género para eliminar brechas salariales de género, aumenta los roles de las mujeres en la toma de decisiones y mejora el acceso de las mujeres a trabajos no tradicionales (IDRC, 2021, p. 3). Pero hasta la fecha no hay evidencia sobre la efectividad de la misma.

Otro actor importante en la promoción de la independencia económica femenina son las cooperativas de Ruanda. La política nacional de cooperativas se centra en la cooperación inclusiva para extender beneficios como el apoyo mutuo, la inversión conjunta y colectiva, y el acceso a préstamos a tasas de interés más bajas a mujeres, jóvenes y personas con discapacidades. Algunas de las iniciativas que mejoran el estatus económico femenino son las siguientes: asociaciones de ahorro y préstamo en aldeas y lugares remotos; organizaciones de ahorro y crédito; instituciones de microfinanzas; el esquema *Ubudehe*, que brinda acceso a crédito sin garantía; y la estrategia de comercio transfronterizo que se dirige a comerciantes mayoritariamente mujeres que trabajan a través de cooperativas (IDRC, 2021, p. 3). Su potencial es sumamente beneficioso para las mujeres, pero la adhesión de miembros a las cooperativas no es tan grande.

Desde el año 2008 el porcentaje de mujeres en la fuerza laboral ha disminuido un poco, pero el porcentaje de mujeres que recibe salario ha aumentado un 10,5% gracias al impacto de la promoción del empoderamiento económico femenino tanto de colectivos feministas como del Estado. Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer. La pandemia del COVID-19 ha empeorado el empleo en todo el mundo, y como consecuencia la recesión ha deteriorado las tasas de desempleo y pobreza. Dentro del Plan de Recuperación Económica del COVID-19 de Ruanda —anunciado en abril de 2020— no se ha mencionado la estrategia a seguir para mejorar la situación femenina ante la crisis, ni se ha analizado las repercusiones que esta ha generado sobre las mujeres ruandesas (IDRC, 2021, p. 4). Mientras

que sí existen iniciativas a nivel estatal para mejorar el empleo femenino, estas no son evaluadas y monitoreadas correctamente, lo cual termina provocando una falta de compromiso de los empleadores al aplicar este tipo de estrategias de discriminación positiva femenina. Las sociedades civiles feministas le urgen al gobierno un mayor grado de responsabilidad al respecto, para poder comprobar los resultados de las políticas que han aplicado a través de los años.

Como resultado de todo lo anterior, los datos disponibles muestran que si bien el porcentaje de mujeres en la fuerza laboral ha sufrido un leve decrecimiento, se constata un significativo aumento de las mujeres asalariadas, lo cual es una victoria conseguida para el país después de haber instaurado programas de mejora del empleo femenino. A pesar de que no sea un tema cerrado y todavía es posible mejorar su situación económica general, las tendencias apuntan a un mejor desarrollo financiero femenino en el futuro.

4.2 Timor Oriental

4.1.1 Representación parlamentaria

Desde su independencia el parlamento nacional de Timor Oriental ha estado compuesto por una cámara que cuenta con 65 miembros electos democráticamente cada cinco años. En datos de diciembre de 2022, el porcentaje de mujeres en el parlamento de Timor es de 40% según la Unión Interparlamentaria (Unión Interparlamentaria, 2022b) (ver Anexo 5). De los 65 asientos disponibles, 26 son ocupados por mujeres. La cifra está por encima del promedio en la región del Sudeste Asiático, que según datos de diciembre de 2022 de la Unión Interparlamentaria, el promedio de participación de mujeres en los parlamentos es de 16.8% (Unión Interparlamentaria, 2022b). En el ranking mundial, ocupa el lugar número 28 junto a Bielorrusia, Perú y Eslovenia.

Volviendo a retomar el año previo a la aplicación del primer PAN como referencia, en el caso de Timor Oriental sería 2001. Según datos de la Unión Interparlamentaria, en diciembre de 2001 el porcentaje de mujeres en el parlamento era de 38,5%. (Unión Interparlamentaria, s.f.c) De los 65 asientos, 25 asientos fueron ocupados por mujeres. Las elecciones en 2001, las cuales fueron llamadas para crear la Constitución y así proclamar su independencia, tuvieron como resultado la elección de un 26,1% de mujeres en el parlamento.

De los 88 asientos en ese entonces, 23 fueron ocupados por mujeres. Para las primeras elecciones los colectivos de mujeres abogaron por el establecimiento de una cuota de género del 30% de asientos reservados para mujeres, y aunque el resultado aún puede considerarse alentador, la cuota no se pudo lograr establecer en el parlamento (Alola Foundation & International Women's Development Agency, 2020, p. 9-10).

La promoción de la inclusión femenina en partidos políticos fue incluida en la ley nacional 03/2004 sobre partidos políticos, la cual establece que: “los partidos políticos devem promover a participação feminina especialmente nos órgãos de direção do partido definindo, se assim o entenderem, um sistema de quotas ou outras medidas que promovam a participação da mulher nas actividades político-partidárias”⁴⁷. La ley 06/2006 estableció una cuota de una mujer cada cuatro candidatos, pero en 2011 la ley 07/2011 indicó que cada tres candidatos en una lista de partidos políticos se debería incluir el nombre de una mujer (Alola Foundation & International Women's Development Agency, 2020, p. 9-10). Timor Oriental ha definido la cuota de género solamente en el marco de estas listas, por lo que no hay una cuota para el parlamento. Las elecciones parlamentarias se realizan a través de un sistema de representación proporcional en el que los electores votan a una lista de candidatos. Esta lista debe ser enviada por los partidos políticos a la *National Election Commission* y estas listas deben tener cada tres personas el nombre de una mujer (Niner & Nguyen, 2023, p. 161). Por lo tanto, las mujeres pasarían a ocupar el 33% de las listas de candidatos de los partidos políticos.

La separación de poderes entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en Timor Oriental provoca que una persona que pase a ocupar un puesto ejecutivo deba dejar su puesto legislativo, por lo que Sara Niner y Therese Thi Phuong Tam Nguyen (2023, p.161) argumentan que, debido a que más hombres son elegidos a ocupar puestos ejecutivos, las mujeres que les siguen en las listas de candidatos son las que pasan a ocupar esos puestos legislativos. Los autores atribuyen a este factor una de las razones por las que Timor Oriental es un líder en la región en cuanto a representación parlamentaria femenina.

⁴⁷ [Los partidos políticos deben promover la participación femenina especialmente en los órganos de dirección del partido definiendo, si así lo desean, un sistema de cuotas u otras medidas que promuevan la participación de la mujer en las actividades político-partidarias.]

Desde su creación, el parlamento ha permitido avances en materia legislativa para la mejora de la calidad de la vida de las mujeres en Timor Oriental. En 2003 el parlamento ratificó la Convención de sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de la CEDAW. En 2010 se promulgó la Ley en contra la Violencia Doméstica en la que se establecen mecanismos de prevención y ayuda para las víctimas de violencia doméstica, como la creación de servicios especializados en centros de atención. La Ley de Trabajo 04/2012 en su artículo 6, inciso 1, establece la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el área laboral, mientras que el artículo 7 prohíbe el acoso laboral, el cual se entiende como “todo o comportamiento indesejado que afete a dignidade de mulheres e homens ou que seja considerado ofensivo, sob a forma verbal, não verbal ou física, ou que crie um ambiente de trabalho intimidativo, hostil, humilhante ou desestabilizador à pessoa assediada”⁴⁸. En 2012 se presentó el primer Plan de Acción Nacional para la lucha contra la violencia de género y en 2016, como ya fue mencionado, el primer PAN en el marco de la agenda MPS. Vale agregar que, como ya fue mencionado anteriormente, al momento de elaboración de este trabajo el segundo PAN se encuentra a la espera de su aprobación para su aplicación para el período 2023-2027.

Similar al Foro de Mujeres Parlamentarias Ruandesas, en Timor Oriental existe el ya mencionado *Grupo das Mulheres Parlamentares de Timor-Leste* (GMPTL). Se estableció en 2006, en el mismo año en el que se introdujo la cuota de género en las listas de partidos políticos, para “promote representation and participation of women in politics and gender mainstreaming, as well as to increase awareness of MPs”⁴⁹ (Niner & Nguyen, 2023, p. 163). Está integrado por mujeres representantes de un partido político, y ha sido el grupo al que se le puede atribuir el logro de aprobación la ley contra la violencia sexual de 2010 y su difusión (Niner & Nguyen, 2023, p. 163).

En 2016 los colectivos de mujeres locales establecieron una campaña destinada a promocionar la participación política de la mujer a nivel local (en los ya mencionados *sucos*), la cual contó con apoyo internacional. La campaña *100% Hau Pronto* buscaba modificar la legislatura bajo la que funcionaban estas elecciones. Finalmente la Ley N° 9/2016 estableció

⁴⁸ [(...) todo el comportamiento indeseado que afecte la dignidad de las mujeres y hombres o que sea considerado ofensivo, verbal, no verbal o física, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil y desestabilizador para la persona acosada].

⁴⁹ [(...) promover la representación y participación de la mujer en la política y la transversalización de género, así como incrementar el consentimiento de los miembros del parlamento.]

que cada *suco* debería tener al menos una candidatura femenina a la posición de *chefe de sucos* y al menos una mujer como delegada de cada *aldeia*, la división territorial inferior dentro de los *sucos*. La campaña continuó con la capacitación de 300 mujeres en camino para las elecciones locales del mismo año y, según el reporte de Timor Oriental presentado en la CEDAW (Office of the Secretary of State for Equality and Inclusion, 2021, p. 21), en las elecciones de *sucos* de 2016 el número de mujeres candidatas aumentó de 42 en 2009 a 319, y fueron electas 11 mujeres —un 5%— como representantes de los *sucos*, a diferencia de 11 en 2009 —un 2.5%.

Aunque el porcentaje de mujeres en el parlamento es importante, aún hay desafíos en este sector. A nivel social aún continúa existiendo la tendencia a cuestionar la capacidad de la mujer de ocupar puestos políticos (Niner & Nguyen, 2023, p. 163). En una investigación llevada a cabo por Sara Niner y Therese Thi Phuong Tam Nguyen en la que se realizaron entrevistas con miembros actuales y previos del parlamento en Timor Oriental, la gran parte de las mujeres entrevistadas confesaron que, en caso de que no existiera la cuota de género, las mujeres difícilmente podrían ocupar un lugar importante en el parlamento (Niner & Nguyen, 2023, p. 168). De los partidos políticos, el único que implementa una cuota de género formal en sus listas de candidatos es FRETILIN y lo hace desde 2011, cuya cuota se extiende a sus puestos ejecutivos, en comités y municipios. Los entrevistados coincidían en estar de acuerdo con la afirmación de que la alianza hacía el partido político muchas veces estaba por arriba en términos de prioridad que la igualdad de género. Dos de los grandes colectivos por los derechos de las mujeres, *Organização Popular da Mulher Timor* (OPMT) y *Organização Mulher Timorese* (OMT), se encuentran enfrentados entre sí debido a sus afiliaciones políticas opuestas a los principales partidos del sistema político timorense (Niner, 2011, p. 427)

Las mujeres que son consideradas para integrar las listas de los partidos políticos son elegidas a partir de “redes clientelistas” lideradas por los hombres que dirigen los partidos, provocando un empoderamiento “limitado” de las mujeres. Esto ha producido divisiones dentro de la población femenina, ya que sectores menos privilegiados no se encuentran representados en el parlamento en problemas como agua potable, electricidad y la equidad salarial (Niner & Nguyen, 2023, p. 177). La representación que existe en el parlamento de Timor Oriental se puede considerar inefectiva y simbólica, ya que el sistema de cuotas es

visto como un sistema forzado por influencias extranjeras (Soares, 2006, citado en Niner, 2011, p. 427). Sara Niner y Therese Thi Phuong Tam Nguyen (2023, p.179) concluyen que:

“Having a formal electoral gender quota in place means Timor-Leste is advanced in terms of a descriptive representation of women (DRW) in the National Parliament. Increasing women’s descriptive participation is crucial but on its own insufficient to eradicate discrimination against women in political systems. In Timor, it has not yet translated into substantive representation of every woman in parliament due to pervasive patriarchal values. Furthermore, working for gender equality is very dependent on a parliamentarian’s personal values, understandings of gender relations, and the dimensions of gender inequality, as well as power relations within her own political party and the values of that party”⁵⁰.

En Timor Oriental aún existen dificultades para las mujeres y eso puede deberse a que su rol durante la ocupación de Indonesia sigue sin ser reconocido en la sociedad (Niner, Loney, 2019, p. 2). El reporte de Timor Oriental presentando en la CEDAW en 2021 identificó la falta de apoyo a mujeres para que se involucren en la política desde la familia y sus comunidades —lo que lleva a una falta de motivación en las mujeres como resultado—, el sistema patriarcal que aún es dominante en la sociedad, la falta de reconocimiento de la mujer como líderes naturales y la falta de voluntad de las mujeres al no tener la confianza para convertirse en líderes (Office of the Secretary of State for Equality and Inclusion, 2021, p. 19-20).

4.1.2 Años esperados de escolaridad

Desde los inicios de Timor Oriental como una república democrática después de la ocupación, la cuestión de género y de educación se mantuvo sumamente presente. En el primer artículo de la sección 59 de la Constitución del país se establece que el Estado reconocerá y garantizará que todos los ciudadanos tengan derecho a la educación y al acceso

⁵⁰ [Tener una cuota electoral formal de género significa que Timor Oriental está avanzado en términos de una representación descriptiva de mujeres en el Parlamento Nacional. Incrementar la participación descriptiva de las mujeres es crucial pero por sí solo insuficiente para erradicar la discriminación contra las mujeres en los sistemas políticos. En Timor, todavía no se ha traducido la representación sustantiva de cada mujer en el parlamento debido a los valores patriarcales generalizados. Además, el trabajo para la igualdad de género es muy dependiente de los valores personales de la parlamentaria, su entendimiento de las relaciones de género, y las dimensiones de la desigualdad de género, así como las relaciones de poder dentro de su propio partido político y los valores de ese partido.]

a la cultura, y que le corresponde promover el establecimiento de un sistema educativo público, básico, universal, gratuito y obligatorio de acuerdo con sus posibilidades (sección 59, artículo 1). A su vez, en el segundo artículo se indica que toda persona tiene derecho a la igualdad de oportunidades tanto en la educación como en formación profesional (artículo 2). La Constitución comprende una sección denominada “*Igualdade entre Mulheres e Homens*” (Equidad entre Mujeres y Hombres), la cual determina que tienen los mismos derechos y deberes en todas las áreas: familiares, políticas, económicas, sociales y culturales (sección 17). Si bien en el apartado de educación no se explicita la cuestión de género, a través de tales secciones se entiende que son temas que se encuentran entrelazados.

Sin embargo, la cuestión de la educación pasa a ir más allá en relevancia a partir de la promulgación de la Ley Marco del Sistema Educativo en el año 2008, donde dentro del derecho a la educación se establece en su artículo 2 la importancia de proporcionar las mismas oportunidades para hacer frente a las desigualdades económicas, culturales y sociales (Ley Marco, 2008, artículo 2). En el mismo artículo, inciso 4, se dispone que queda bajo responsabilidad del Estado la promoción de la democratización de la enseñanza, garantizando “o direito a uma justa e efectiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares”⁵¹ (Ley Marco, 2008, artículo 2). En el artículo 5, donde se describen los objetivos fundamentales de la educación, se indica específicamente que se garantizará la igualdad de oportunidades para ambos sexos a través de prácticas de coeducación y orientación escolar y profesional, para sensibilizar a todos los participantes del proceso educativo sobre esta necesidad de igualdad de género (Ley Marco, 2008, artículo 5).

Años más tarde, el Ministerio de Educación lanzó el Plan Estratégico de Educación Nacional para el período de 2011 al 2015, contando con una extensión para el período de 2011 al 2030, que ha buscado realizar un análisis de situación y de los desafíos que enfrenta el Ministerio para cumplir con las obligaciones en materia educativa previstas en la Constitución (Ministerio de Educación de Timor Oriental, 2011, p. 10). Esto va de la mano de los esfuerzos por incorporar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el 2015 junto con otros objetivos de Prioridad Nacional. Con el plan para el período 2011-2015 y el extendido de 2011-2030, se elaboró el programa que busca proyectar la visión del Ministerio tanto para el corto como para el largo plazo (Ministerio de Educación de Timor Oriental, 2011, p. 10).

⁵¹ [(...) el derecho a una igualdad de oportunidades justa y efectiva en el acceso y el éxito escolar.]

El plan se presentó a través de Programas de Prioridad, y es el Programa de Prioridad número 6 sobre Políticas de Inclusión Social el que incluye entre sus temáticas la equidad de género. Los programas se elaboraron a partir de problemáticas identificadas, por lo que dentro de la cuestión de los accesos se señaló la inequidad en el acceso de las niñas en todos los niveles de la educación con respecto a los niños. Asimismo, se observó que la brecha comenzaba a manifestarse en la educación secundaria, acentuándose en la superior (Ministerio de Educación de Timor Oriental, 2011, p. 126).

Se elaboró un plan integral que buscaba la equidad de género en la educación definiendo lineamientos concretos para promover y procurar la participación de las jóvenes en los niveles de educación mencionados e incluso en estudios de posgrado en el extranjero (Ministerio de Educación de Timor Oriental, 2011, p. 128). A modo complementario se definió como objetivo el aumento de docentes mujeres, puesto que a partir de la experiencia vivida en la isla no solo se demostró que las mujeres se desempeñaban mejor como educadoras que los hombres, sino que reducían ampliamente las causas de violencia escolar, especialmente de docente a estudiante. Como en el caso ruandés, las docentes sirven de ejemplo al representar figuras importantes en la vida de las niñas como incentivo y modelos a seguir. Para lograr tales objetivos se fijaron los usos de becas internas y paquetes promocionales para incentivar el interés de las mujeres que residen fuera de las principales rurales donde la formación previa no es tan accesible (Ministerio de Educación de Timor Oriental, 2011, p. 128).

A pesar de tales esfuerzos, en 2014 se publicó un reporte sobre la Evaluación de Género (Country Gender Assessment), elaborado por la *Secretaria do Estado para Promoção da Igualdade* (en adelante SEPI) en conjunto con ONU Mujeres y el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), en el cual se subrayaron los retos identificados en diversas áreas en materia de género, entre ellas la educación. Es necesario aclarar que dentro del sistema educativo timorense solo la educación primaria y pre secundaria son obligatorias, la secundaria y terciaria son opcionales (Banco Asiático de Desarrollo [ADB], 2014, p. 10). Adentrándose en los retos, se identificó que la matriculación neta a nivel secundario si bien era mayor en las niñas, en términos generales seguía siendo baja: 21% para las niñas y 17% para los niños. Asimismo, producto de un censo realizado en el 2010, se observó que mientras que el 27% de los hombres de 18 años o más había completado la educación

secundaria, solo el 21% de las mujeres lo había hecho (ADB, 2014, p. 20). Al igual que Ruanda, otro de los mayores desafíos detectados, que si bien tiende a ocurrir más en chicos que chicas, giró en torno a la deserción estudiantil, donde los motivos se deben principalmente a cuestiones económicas, ya que muchos prescinden para ganar dinero o ayudar a trabajar en granjas o negocios familiares (ADB, 2014, p. 9).

Un dato a destacar es que más allá de que la matriculación a nivel secundario era mayor en las jóvenes que en sus homólogos masculinos, son menos las mujeres que lo llegan a completar o que hacen la transición hacia los estudios de nivel terciario. Desde el 2000 hasta el 2014, las mujeres constituían el 41% de los estudiantes matriculados en la educación terciaria (un total de 27.010 estudiantes) sin embargo, componían solo el 37% de los 8.000 que se graduaron de instituciones terciarias en la isla en la última década (ADB, 2014, p. 9). Como expresa un reporte realizado por Women and Girls Empowered (en adelante WAGE), el consorcio mundial que busca promover la condición jurídica y social de las mujeres y las niñas (Women and Girls Empowered [WAGE], 2021, p. 10) “women tend to have lower educational attainment and lower literacy levels than men because of prevailing social norms that prioritize male over female child education. This norm finds its basis in the belief that men are the breadwinners of the family, so they need more education”⁵². Tal disparidad se acentúa aún más en las zonas rurales, donde la idiosincrasia es más tradicional obligando a las jóvenes a permanecer cerca de sus hogares, desalentándolas a asistir (ADB, 2014, p. 13).

Este reporte identificó importantes disparidades de género en los grupos vulnerables, señaló que las niñas huérfanas y las niñas con discapacidades tienen una menor probabilidad de asistir a las escuelas que sus homólogos varones. El informe concluye que tales vulnerabilidades tienen muchas más probabilidades de perjudicar a las niñas en su asistencia a la escuela (ADB, 2014, p. 18). Siguiendo por esta línea, los casos de embarazos adolescentes tienden a ser preocupantes en la deserción educativa, la tendencia es que las jóvenes se ven obligadas a abandonar los estudios y se les dificulta reanudarlos una vez que tienen familia. A partir de los datos planteados por el reporte, del 71% de las adolescentes que permanecen en la escuela, solo el 25% ha retornado luego de dar a luz (ADB, 2014, p. 18). Un estudio llevado a cabo en el año 2010 por el Ministerio de Educación, Salud y de

⁵² [Las mujeres tienden a tener un menor nivel educativo y de alfabetización que los hombres debido a las normas sociales prevalecientes que dan prioridad a la educación de los hijos varones sobre la de las mujeres. Esta norma se basa en la creencia de que los hombres son el sostén de la familia, por lo que necesitan más educación.]

Solidaridad Social junto con la SEPI —el cual se enfocó en los impactos de los embarazos adolescentes en los resultados educativos— mostró que de las 76 madres adolescentes entrevistadas, el 72% de las mismas declaró haber abandonado casi enseguida de quedar embarazadas, antes de que fuera notorio por temor, vergüenza y discriminación (ADB, 2014, p. 19). De estas, casi la mitad (un 45%) expresó haber deseado retomar los estudios luego de tener familia. En el estudio participaron también 102 maestros, de los cuales solo la mitad estuvo de acuerdo en que las madres adolescentes deberían retornar a los estudios, reflejando una carencia de sensibilidad hacia la continuación de la educación de las madres jóvenes (ADB, 2014, p. 19).

Otro elemento a tener en consideración es la violencia y el acoso que tiene lugar en las instituciones educativas al cual se enfrentan las niñas. Hubo 10 casos de violencia sexual denunciados en el período de 2010-2011 y nueve en el de 2011-2012. Por otra parte, se han llegado a reportar 36 casos de violencia física y castigos físicos en el período de 2010 a 2011 y 18 de 2011 a 2012 (ADB, 2014, p. 22). Según el reporte de Evaluación de Género como forma de abordar esta problemática, el Ministerio de Educación aplicó en 2011 una política de tolerancia cero contra las malas prácticas, incluida la violencia sexual, el castigo corporal por parte de padres y profesores, y otras formas de violencia en la educación. Esta política tiene como objetivo garantizar entornos educativos seguros, libres de discriminación y violencia (ADB, 2014, p. 21).

Antes de analizar los datos que presenta el indicador de la educación de la UNESCO, es necesario mencionar que la educación secundaria en Timor Oriental tiene una duración de seis años. Tomando el año 2015, previo a la aplicación del PAN, es posible observar que los años de educación esperados de las adolescentes en la isla eran de 4,64 años, mientras que en el caso de los varones, este era de 4,45 años (UNESCO, s.f.). El crecimiento en números desde entonces no ha sido muy significativo: para el año 2019 (último año registrado por el indicador) ha sido de 5,53 años en el caso de las mujeres, y de 5,08 años para los hombres (UNESCO, s.f), por lo que ha aumentado proporcionalmente entre géneros a través de los años (ver Anexos 6a y 6b).

Si bien el aumento de años fue mayor en las mujeres (19%) que en los hombres (14%) estos aumentos no han llegado a ser ni de un tercio, que es —en el caso de las mujeres— el porcentaje que debe aumentar para llegar a los seis años. Sin embargo, teniendo en cuenta la

duración de la secundaria, pueden considerarse resultados favorables. Que los números no se acrecentaran de manera más sustancial puede explicarse por los factores que fueron planteados previamente y por las falencias, tanto del PAN como del gobierno timorense, para hacer frente a los mismos. Además, los datos más recientes se remiten al año 2019, por lo que no se tiene en cuenta los posibles efectos adversos que la pandemia del COVID-19 ha causado en la educación. De todas formas, el hecho de que el segundo PAN esté en proceso de discusión para ser lanzado en el correr del 2023 refleja los deseos y compromisos del gobierno de Timor Oriental por continuar la lucha por la mujer y la educación. Esto es de vital importancia puesto que como indicó un informe de la Organización Internacional del Trabajo:

“About 60 percent of the population are under the age of 25. The large number of young job seekers face a mismatch between the skills they offer and those employers want. A major reason for this is many young people leave school at an early age or receive education and training that does not prepare them for the labour market” (Organización Internacional del Trabajo, 2012, p. 2)⁵³.

4.1.3 Acceso al trabajo

Timor Oriental es una de las democracias más jóvenes del mundo, y su compleja historia y su reciente transición a la democracia ha dejado a la nación con alta incidencia de pobreza y desigualdades severas, que afectan a las mujeres de forma desproporcionada (Women and Girls Empowered, 2021, p. 4). En el año 2011 Timor consiguió el estatus de país de ingresos medios bajos, pero sigue siendo una de las naciones menos desarrolladas de Asia y del Pacífico (Organización Internacional del Trabajo, 2012, p. 2). La mayoría de la población (el 75%) vive en zonas rurales, y su economía consiste esencialmente en la agricultura. El gobierno enfrenta desafíos importantes en materia de infraestructura, de creación de trabajos para su gran población joven (alrededor del 60% de la población tiene menos de 25 años), de construcción de una fuerza laboral especializada y en la diversificación de la economía (Organización Internacional del Trabajo, 2012, p. 2).

⁵³ [Alrededor del 60 por ciento de la población tiene menos de 25 años. La gran cantidad de jóvenes que buscan trabajo se enfrentan a un desajuste entre las habilidades que ofrecen y las que desean los empleadores. Una de las principales razones de esto es que muchos jóvenes abandonan la escuela a una edad temprana o reciben educación y capacitación que no los prepara para el mercado laboral.]

Los indicadores de la OIT, recopilados por el Banco Mundial, afirman que en el 2015 la fuerza laboral femenina estaba compuesta por el 45,3% de la población, de las que el 20,1% recibía salario (OIT a través del Banco Mundial, s.f.) (ver Anexo 7). Para 2019, el último año de recolección de la información, la fuerza laboral femenina se encontraba en una cifra de 45,2%, de las cuales el 19,9% recibía salario (OIT a través del Banco Mundial, s.f.). En cuatro años el empleo de las mujeres timorenses se redujo un 0,1% y 1,1% respectivamente.

Las mujeres timorenses trabajan y aportan activamente en la economía a través de la agricultura, su participación en pequeñas y medianas empresas, comercializando artesanías y productos locales, y vendiendo alimentos y otros tipos de productos de necesidad básica (Women and Girls Empowered, 2021, p. 4). Sin embargo, al igual que Ruanda, en Timor Oriental las mujeres usualmente se ocupan del trabajo doméstico, que no es remunerado, y esto les impide dedicarse de lleno a empleos formales. Las cargas pesadas de trabajo doméstico para las mujeres, que están dictadas por los roles de género tradicionales, limitan la cantidad de horas que pueden dedicar a su desarrollo profesional (Women and Girls Empowered, 2021, p. 10). Esto también las obliga a trabajar en empleos con mala paga, y en general en el sector informal. A pesar de que el sector formal de la economía es pequeño, empleándose apenas al 15% de la fuerza laboral, este está conformado en su gran mayoría por hombres (Organización Internacional del Trabajo, 2012, p. 2). Tal como fue analizado anteriormente, como las mujeres tienden a poseer menores niveles educativos y falta de habilidades específicas, se les impide participar en empleos administrativos y no manuales, por lo que son relegadas a trabajos físicos que no necesariamente reciben remuneración. Y, en general, las mujeres de las zonas rurales son las que se enfrentan a peores panoramas económicos, teniendo más probabilidades de tener empleos vulnerables (87%) en comparación con las mujeres urbanas (54%) (Women and Girls Empowered, 2021, p. 22).

Un reporte realizado por *Women and Girls Empowered* de 2021 acerca el emprendimiento femenino en el país explica que las normas socioculturales de Timor Oriental obstaculizan directamente el empoderamiento económico femenino, al colocar al hombre en el centro de la economía del hogar como el tomador de decisiones y el sostén de familia, mientras que la mujer es relegada al rol de cuidadora y responsable de las tareas domésticas, que obedece las órdenes de sus maridos y si trabaja lo hace únicamente en el

sector informal (Women and Girls Empowered, p. 9). Esto termina limitando su agencia y poder de decisión sobre el uso tanto de las finanzas domésticas como las personales.

Las mujeres timorenses se enfrentan a diversos obstáculos para acceder a la actividad económica del país, como las normas y expectativas tradicionales de género arraigadas en la sociedad, la escasez de tiempo, el acceso limitado a recursos, y la violencia de género (Women and Girls Empowered, 2021, p. 4). Uno de los problemas más graves que enfrenta Timor Oriental es el sumamente alto porcentaje de violencia de género que poseen. Esto afecta directamente todas las áreas de la vida de las mujeres timorenses e impacta negativamente sobre su empoderamiento económico, educativo y político. El reporte de *Women and Girls Empowered* explica que la Fundación de Asia encontró que en 2016 el 59% de las mujeres timorenses han sufrido violencia física o sexual por parte de una pareja en alguna etapa de sus vidas, y el 47% ha sufrido violencia física o sexual por su pareja en el año anterior (The Asia Foundation a través de Women and Girls Empowered, 2021, pág. 21). La violencia de género es considerada un asunto privado que debe ser resuelto a nivel familiar, por lo que ni es común realizar denuncias, ni las autoridades suelen entrometerse. Las mujeres tienden a enfrentar discriminación dentro de sus familias, en sus comunidades y en la sociedad en general, lo que acentúa la prevalencia de un sistema patriarcal que afecta la vida de las mujeres del país (Women and Girls Empowered, 2021, p. 4). La amenaza de la violencia las mantiene aún más dependientes económicamente de sus esposos, y con miedo de realizar denuncias por quedarse solas sin medios para mantener a sus hijos.

Como fue mencionado anteriormente, la Constitución garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, al igual que la protección de las mujeres en caso de violencia de género, pero Timor tiene un sistema legal y de justicia mixto, por lo que combina leyes formales y consuetudinarias e instituciones de justicia formales e informales (Women and Girls Empowered, 2021, p. 9). Esto provoca a la existencia de leyes consuetudinarias que siguen prácticas sexistas, incluida la discriminación contra las mujeres en cuanto a sus derechos de propiedad (Women and Girls Empowered, 2021, p. 9).

Siguiendo en esta línea, la tierra es heredada por los miembros masculinos de las familias, las mujeres solamente obtienen acceso a la misma a través del matrimonio y para 2021 apenas el 20% de las mujeres eran propietarias de tierras (Women and Girls Empowered, 2021, p. 10). Esto limita sus capacidades para acceder a crédito y servicios

financieros para sus negocios, ya que se requieren títulos de propiedad como garantía en las principales instituciones financieras. Esto lleva a un reducido acceso a la financiación, por lo que dependen únicamente de sus ahorros y la capacidad de mantener o hacer crecer su negocio se reduce considerablemente (Women and Girls Empowered, 2021, p. 10).

En cuanto a emprendimientos económicos, las mujeres conforman el 43% de los dueños de pequeñas y medianas empresas en Timor Oriental, pero se enfrentan a desafíos y barreras más grandes que sus homólogos masculinos, en especial a la hora de crear sus propios negocios (Women and Girls Empowered, 2021, p. 4). Por lo general carecen de documentos necesarios para registrar una empresa (como licencias de la oficina de impuestos que se encuentra únicamente en la capital, dificultando a mujeres de sectores rurales a abrir sus empresas), los requisitos tienden a ser demasiado engorrosos y difíciles de cumplir (como tener múltiples permisos de ministerios) y raramente reciben ayuda para completar sus requisitos de registro (Women and Girls Empowered, 2021, p. 9).

Dentro de la economía timorense, el sector de producción artesanal local está dominado por mujeres. La producción del *Tais* —un tejido tradicional hecho a mano, utilizado frecuentemente en ceremonias como casamientos, nacimientos o funerales—, se convirtió en una importante actividad generadora de ingresos durante el período de ocupación indonesia, y las tejedoras de *Tais* transmitían sus habilidades de tejido de generación en generación (Women and Girls Empowered, 2021, p. 30). Tejer *Tais* era considerado una práctica tradicional que significaba un requisito para casarse, pero eventualmente tejer se convirtió en una actividad generadora de ingresos, por lo que la motivación para llevar a cabo esta práctica cambió (Women and Girls Empowered, 2021, p. 25). Las ventas dependen tanto de la población local como del turismo internacional, y pese a que el acceso a recursos productivos esté fuertemente influenciado por las normas sociales de género en el país, las mujeres encuentran espacios en los cuales pueden independizarse de cierta forma. No obstante, la falta de acceso al mercado para vender sus productos es una preocupación importante para las mujeres artesanas del país. Debido a los bajos márgenes de utilidad presentan problemas para alquilar locales comerciales para vender sus productos, y además, es común que les sobre mucho tejido debido a su bajo alcance al público por su inadecuada comercialización local (Women and Girls Empowered, 2021, p. 10). Además, esta práctica está siendo dejada de lado por las nuevas generaciones, dada su preferencia por la vestimenta moderna, el reemplazo de lo hecho a mano por alternativas mecánicas, y especialmente por

los ingresos inadecuados que recaudan (de Araujoj, 2022). En 2021 la UNESCO reconoció al *Tais* como patrimonio cultural inmaterial que debe salvaguardarse de manera urgente en Timor Oriental, por lo que tanto esta práctica tradicional como esta fuente de ingresos para las mujeres se encuentra en una situación delicada (de Araujoj, 2022).

A través de los años, el gobierno timorense ha hecho esfuerzos en mejorar la situación económica de las mujeres. El Programa País de Trabajo Decente 2016-2020 pretendió mejorar el acceso a servicios y oportunidades laborales en el sector privado, y la Estrategia Nacional de Empleo 2017-2030 busca aumentar la baja participación laboral actual de mujeres (Office of the Secretary of State for Equality and Inclusion, 2021, p. 24). El gobierno también está en vías de creación de Centros de Orientación Laboral y Empleo en cada municipio, para lograr al menos el 30% de mujeres orientadoras capacitadas. Se están implementando diversas iniciativas que desarrollan las actividades empresariales en beneficio de las mujeres, como programas de inversión intensivas dirigidas a poblaciones rurales, que han contribuido a logros importantes en términos de desarrollo rural e inclusión financiera de las mujeres (Office of the Secretary of State for Equality and Inclusion, 2021, p. 24).

A pesar de las contribuciones del gobierno, la situación laboral femenina en Timor Oriental es compleja. El porcentaje de mujeres asalariadas se redujo en cuatro años, y las repercusiones de la pandemia a nivel global han afectado aún más a las poblaciones vulnerables. Por ello, pese a que los incentivos estatales de mejorar el empleo femenino han sido positivos, los efectos de la pandemia han causado grandes retrasos en términos económicos tanto a nivel local como a nivel mundial, lo cual perjudica aún más la situación de las mujeres del país. Se destaca el compromiso estatal de mejorar las condiciones laborales de las mujeres, sin embargo, es innegable que aún existen obstáculos que se deben sobrepasar.

4. Conclusiones

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar el impacto que la Resolución 1325 y la agenda Mujeres, Paz y Seguridad han tenido en la calidad de vida de las mujeres en Ruanda y Timor Oriental, dos países que han decidido incorporar la resolución a sus contextos nacionales a través de la elaboración de Planes de Acción Nacional. Esta resolución marcó un momento en donde la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, formalizó su compromiso de protección de la población femenina afectada por el conflicto. Posteriormente a su aprobación, más de la mitad de los Estados miembros han elaborado planes de acción que se ajustan a los estándares y compromisos internacionales en cuanto a temas de género, que han sido establecidas en la Resolución 1325, convenciones, tratados y conferencias internacionales. Sin embargo, el nivel de compromiso y la forma de aplicación a estas normas varía en cada país y es determinada por distintos factores, lo que afecta a los resultados. Debido a esto, es importante evaluar la eficacia que han tenido hasta el momento.

En base a lo presentado a lo largo del trabajo, se puede afirmar que la hipótesis planteada al comienzo ha sido comprobada parcialmente. En los casos de Timor Oriental y Ruanda los países han adoptado la Resolución 1325 en su contexto nacional a través de planes nacionales, y ambos se encuentran en distintas etapas de la “segunda fase”, es decir, ya han implementado (Ruanda) o están en el proceso de implementar (Timor Oriental) su segundo PAN. Ambos están en un proceso de adaptación de sus normas nacionales a los estándares internacionales y la elaboración de los planes de acción ha ayudado a que la situación de la población femenina y las consecuencias de los conflictos que han tenido sobre las mismas sean tomados en cuenta a nivel estatal, a partir del precedente marcado por las Naciones Unidas. A través del análisis se pudo observar que los Estados han actuado e implementado medidas que resultaron en algunas mejoras en áreas como la participación política, la educación y el trabajo, y ese progreso se manifiesta a nivel cuantitativo, pero los resultados sustanciales pueden ser cuestionadas. Los países aún tienen grandes desafíos estructurales que afectan la calidad de vida de las mujeres, no solo en los indicadores analizados —los cuales cubren solo una parte de la realidad—, sino también en áreas como la violencia de género, el acceso a la salud, entre otros. Medir la calidad de vida de la población femenina de un país es un trabajo complejo y observando los datos arrojados por los indicadores se pudo concluir que el progreso de los Estados no ha sido lineal. Los compromisos con la agenda MPS por mejorar el acceso a la política, educación y el trabajo se

han observado más en la teoría que en la práctica, ya que no han dedicado fondos específicos suficientes a la problemática, y a pesar de tener una hoja de ruta general los Estados no la han podido traducir en resultados concretos.

Se debe tener en cuenta que ambos casos tratan de países que han logrado la paz hace relativamente poco tiempo y que aún están lidiando con las consecuencias de su pasado histórico. Además, a pesar de que los resultados no reflejan los objetivos fijados por la resolución, Timor Oriental y Ruanda continúan su compromiso con los estándares internacionales en cuanto a los derechos de las mujeres con la agenda Mujeres, Paz y Seguridad; el período del más reciente PAN de Ruanda solo acaba de finalizar y Timor Oriental se encuentra en el proceso de aprobar su segundo plan. Por parte de las Naciones Unidas, se fomenta que los PAN sean aplicados dentro un período específico y que se renueven, por lo que es un proceso continuo.

A modo de síntesis de lo analizado durante el trabajo, el primer capítulo presentó las bases de la investigación, así como la metodología del mismo, el marco teórico en el cual se apoyó —en este caso ha sido la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales—, entre otros factores. En el segundo capítulo de esta investigación se presentaron las bases históricas para entender la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el contexto en el que se aprobó, su contenido y las formas en que muchos Estados han decidido adoptarla a nivel nacional —una de estas formas siendo la implementación de un Plan de Acción Nacional—, y los debates que han rodeado la resolución y la agenda Mujeres Paz y Seguridad hasta el momento.

Continuando con el tercer capítulo, se comenzó desarrollando un recuento histórico sobre los conflictos de los países para pasar a un análisis de su situación previamente a la aplicación de los PAN. Ambos tuvieron que enfrentar conflictos sumamente atroces y críticos que derivaron en contextos complejos a nivel económico, político y social. Tanto en Timor Oriental como en Ruanda se pudo visualizar en la situación previa a la resolución importantes logros como leyes y reportes acompañados de actores que fueron esenciales en materia de género. Lo que es más, particularmente las organizaciones de mujeres se han presentado como agentes clave en los esfuerzos realizados en torno a la temática del género pero más específicamente, de la mujer y sus derechos. A pesar de tales sucesos, seguían presentándose

obstáculos críticos en la mencionada área dando pie a que se elaboraran e implementaran los distintos Planes de Acción Nacional en los casos de estudio.

En el tercer capítulo también se presentaron las bases de los planes de acción de Ruanda y Timor Oriental. Si bien ambos países cuentan con diferencias que responden a cada contexto, en líneas generales comparten similitudes ya que sus planes partieron de una investigación que recabó los desafíos específicos que cada caso enfrentaba en materia de género para entender de qué forma abordarlos. Una vez definidos, se determinaron pilares o áreas de prioridad en las cuales enfocarse, y posteriormente se fijaron actividades y directrices para alcanzar los objetivos marcados dentro de cada pilar. En los casos de estudio fue posible observar no solo el lugar que han sabido ocupar las organizaciones de mujeres con un rol sumamente activo, sino también el compromiso continuo de ambos Estados por responder a las demandas de las necesidades de sus ciudadanos en pos de una mayor participación y mejora de la calidad de vida.

El último capítulo de análisis del trabajo estudió tres indicadores, los cuales fueron el porcentaje de mujeres en el parlamento, los años esperados de escolaridad y el porcentaje de mujeres asalariadas. Estos indicadores fueron escogidos en base al pilar de recuperación de la Resolución 1325, ya que el foco de análisis de este trabajo estuvo en los años posteriores que transcurrieron a la finalización de cada conflicto. Los indicadores demostraron realidades distintas para cada país. En cuanto a la representación parlamentaria, ambos países están muy bien posicionados en su participación política femenina y son vanguardistas en sus regiones gracias a las cuotas de género instauradas. No obstante, las mujeres están sujetas a retrocesos en cuanto a su libertad para liderar o para crear legislación en pos de su bienestar por la cantidad de frenos y contrapesos institucionales que aún existen. En la educación, ambos países tienen problemas con la deserción estudiantil y con la culminación de estudios secundarios en mujeres, ya que son más vulnerables a recaer en la pobreza, violencia y maternidad joven. Sin embargo, los colectivos de mujeres han hecho esfuerzos importantes para mejorar su situación y hacia el futuro la pendiente está en crecimiento en ambos países. Por último, evaluamos el porcentaje de trabajo asalariado. En ambos países se encontró que el porcentaje de mujeres asalariadas es comparativamente bajo en cuanto a los hombres del país, y que trabajaban mayoritariamente en el sector informal. Además, el trabajo doméstico no remunerado socavaba los intentos de las mujeres de desarrollarse a nivel profesional ya que poseían mucha carga en lo doméstico. En Timor Oriental esto era un factor de importante

preocupación, el porcentaje de mujeres asalariadas era muy bajo, pero en Ruanda creció en los últimos años gracias a esfuerzos de colectivos feministas y gubernamentales.

De acuerdo a lo analizado en el presente trabajo, una de las conclusiones que se pueden extraer es la importancia que tienen organizaciones internacionales como las Naciones Unidas al actuar como promotoras del cambio a través de la visibilidad de problemas que, previo a su involucramiento, no lograban captar la atención de los Estados. A través de la elaboración de normativas como la Resolución 1325, las organizaciones internacionales establecen compromisos internacionales con la expectativa de ser cumplidos por los Estados al adaptarlos a su contexto nacional a través de la instauración de políticas públicas. Como fue mencionado en el capítulo 2, la agenda Mujeres, Paz y Seguridad ha sido objeto de diversas críticas, pero no se puede negar la influencia que la organización ha tenido en introducir a la situación de las mujeres durante y después de conflictos como una prioridad para muchos países que están en su propio proceso de reconstrucción de paz, e incluso ha servido como una guía de acción para los mismos. La aprobación de la Resolución puede tomarse como punto de partida para que la problemática de la situación de la mujer durante conflictos violentos pueda ser debatida y tomada en cuenta.

De la misma forma, es necesario destacar el papel que los colectivos locales de mujeres han tenido en propulsar la agenda desde un nivel base. La aprobación de la Resolución 1325 fue producto de grandes esfuerzos de mujeres que sentían que sus problemas estaban siendo pasados por alto, y como se ha observado en los casos de Ruanda y Timor Oriental, la elaboración y aplicación de los Planes de Acción Nacional han sido fruto de los esfuerzos de colectivos locales que defendieron sus necesidades, determinadas por los contextos específicos de cada país. Estos colectivos lograron influenciar las agendas de organismos internacionales y de sus propios Estados para cambiar la forma en la que estos problemas son atendidos, ya que actualmente se espera que los Estados tomen acciones más firmes que en el pasado. Desde una perspectiva internacional es interesante examinar cómo los actores nacionales de los países terminan impactando e incidiendo tanto sobre las decisiones de organismos internacionales de gran porte como las Naciones Unidas en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de las mujeres. Todo esto provoca cambios y una nueva construcción de ideas que desembocan en la incorporación de una agenda más tendiente al feminismo en el aparato internacional, lo cual beneficia a la población femenina de los países miembros y adherentes a este tipo de resoluciones.

Otro aspecto inferido en la presente investigación es que una vez que finalizan los conflictos en los países, las mujeres no suelen ser tomadas en cuenta a la hora de llevar a cabo la reconstrucción de la paz y la democracia. Puesto que tienden a ser parte de los grupos más vulnerados durante las disputas, su sufrimiento termina siendo silenciado a la vez que se las excluye aún más de la sociedad. Por ello es de vital importancia que existan y se implementen herramientas tales como la Resolución 1325 que buscan situar a la mujer en el centro, ejerciendo presión en los países para que se comprometan a adoptar tales agendas en pos de la mejora de su participación y bienestar. De todas formas, continúa siendo un asunto que carece de visibilidad suficiente, por lo que se entiende necesario un mayor compromiso de parte de los Estados hacia un mayor desarrollo en la reconstrucción y el mantenimiento de la paz, incorporando a las mujeres, que conforman la mitad de la población de estos países, en estos procesos para asegurar así su estabilidad. Tal planteo se vuelve más relevante teniendo en cuenta el acuerdo internacional de los países de adoptar estos seguimientos.

Como se pudo observar a través de los indicadores, el área de representación parlamentaria demuestra un muy buen posicionamiento internacional tanto de Timor Oriental como de Ruanda, y gracias al *lobby* de colectivos feministas y ONGs se ha conseguido un gran avance en esta materia. Sin embargo, esto no se traduce necesariamente en una mejora de su calidad de vida. A pesar de que exista un 30% de mujeres en el parlamento, no quiere decir que necesariamente esas mujeres abogarán por los beneficios de su género y buscarán derribar sus obstáculos. Además, de que no existen mecanismos que faciliten la participación de las mujeres en la creación de leyes o en avances hacia otro puesto de mayor autoridad política, en muchos casos las mujeres que son electas no representan los intereses de la población femenina de todo el país. Por más que existan grandes porcentajes de mujeres en posiciones de toma de decisiones, sus condiciones de vida no han mejorado de forma sustantiva por esto. Los Estados que han adoptado la Resolución 1325 están en compromiso de aplicar los parámetros que están dictados para mejorar la situación de su población femenina, pero de poco sirve fijar compromisos genéricos como puede ser el porcentaje de mujeres en parlamentos si no se establecen a la par indicadores, plazos, planes de financiamiento, seguimientos más firmes o mecanismos de contralor que realmente logren traducirse a resultados concretos. Todo esto se refleja en los otros estudios realizados sobre aspectos como el trabajo independiente femenino con el indicador de porcentaje de mujeres

asalariadas o en la educación, con el de años esperados de escolaridad, que no han mejorado drásticamente a través de los años pese a los avances de las mujeres en la política.

Es así que como recomendaciones se entiende la importancia de las consultas de Estados a colectivos locales que trabajen para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, lo que hace el proceso más participativo para integrar a aquellas que realizan el trabajo pesado de analizar la situación de todas las mujeres en cualquier tipo de contexto, y que velan por su protección y seguridad. A través de su labor continua y exhaustiva, estos colectivos y ONGs han dado forma al foco feminista de resoluciones como la 1325, por lo que tener en cuenta su opinión es sumamente beneficioso para los Estados, ya que les permite aplicar mejores estrategias para alcanzar los objetivos planteados por este tipo de documentos internacionales. Por otro lado, a nivel gubernamental, se destaca como recomendación mantener la igualdad de género como objetivo principal a través de la transversalización del género. El aparato internacional a través de las organizaciones internacionales hace cada vez más hincapié en la importancia de fomentar la participación femenina, y cada vez más Estados se adhieren a estos compromisos, por lo que resulta importante que los gobiernos se responsabilicen y realmente se enfoquen en la igualdad de género. Las mujeres forman parte de la mitad de la población de cada país, por lo que al redactar las agendas nacionales se las debería analizar con un foco de género para poder mejorar su participación y así fomentar el desarrollo de la democracia y de la economía de las naciones. La pandemia ha alterado las prioridades de los Estados y aún estamos en un período de incertidumbre a nivel internacional como consecuencia de la crisis del COVID-19, pero de a poco se podría retomar el foco de asistir a la población femenina a alcanzar todo el potencial que poseen pero no pueden agotar por su cuenta.

En cuanto a la Resolución 1325, es sumamente importante fortalecer los mecanismos de seguimiento y control de los países para asegurarse de que realicen un seguimiento más detallado de la agenda y que se refuerce su aplicación. De la mano de esto, la agenda debería ser reformulada para que se persiga un lineamiento específico a seguir. Al escribirse utilizando un lenguaje general los Estados tienen espacio para interpretarla a su manera, pero una lista más marcada de los pasos a seguir podría consolidar una mejora de la situación de las mujeres en los países. Se debería escribir explícitamente sobre otras áreas de la vida de las mujeres como la educación, el empoderamiento económico, el acceso a la salud, entre otras y no centrarse únicamente en la violencia. Esto les garantiza un desarrollo más sostenible a

futuro y no se queda en el cese de la violencia como el único factor importante sobre la vida de las mujeres posconflicto. Por último, la agenda Mujeres, Paz y Seguridad debería tener mayor difusión a nivel internacional tal como la de Objetivos Sostenibles de las Naciones Unidas, quizás a través de mayores campañas políticas para alcanzar a un público más amplio y demostrar la importancia de aplicar esta agenda en los países.

A través de los indicadores fue posible visualizar que los resultados, aunque no fueron sustantivos, pueden identificar un cambio en las prioridades que Ruanda y Timor Oriental tienen en su agenda nacional. Es importante establecer estándares a nivel internacional para que los Estados tengan una guía de acción para implementar tales medidas, lo que también permiten su análisis, que es lo que se realizó en este trabajo. Al hacer esto se pueden constituir estándares y objetivos medibles en cuanto su cumplimiento, y esto permite comparar resultados y decidir si los avances han sido significativos. El orden internacional es el que formaliza estos estándares y los Estados lo siguen al aceptar esa realidad.

Para resumir lo planteado anteriormente a través de la visión de la teoría constructivista, los cambios en el paradigma se producen cuando se adoptan nuevas ideas y valores que se consideran lo esperado. Los Estados cambian sus identidades e intereses, producto de diversos factores, entre ellos la influencia de los actores que buscan impulsar esos cambios, como los colectivos feministas y las organizaciones internacionales. En este caso, desde la aprobación de la Resolución 1325 se puede identificar un cambio de realidad al tomar en cuenta la seguridad de las mujeres como una preocupación primordial. Las Naciones Unidas como organización dio un gran paso para que esta problemática sea tomada en cuenta por sus Estados miembros y que estos tomen acción al respecto, marcando un cambio en comparación al pasado. Dos décadas después de la aprobación de la resolución, aún hay un gran camino por recorrer para lograr transformar los compromisos de la resolución a resultados medibles, que puedan ser monitoreados y analizados. De todas formas, esto no erradica la importancia —comprobada a lo largo del trabajo— que la Resolución 1325 ha tenido como factor de cambio al introducir la agenda Mujeres, Paz y Seguridad al sistema internacional, posicionando la mejora de las condiciones de vida de las mujeres que han atravesado un conflicto como una prioridad.

Bibliografía

- African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (2010). Resolution 1325 in 2020: Looking Forward, Looking Back. https://www.africaportal.org/documents/6790/1325_in_2020.pdf
- Alola Foundation & International Women's Development Agency (2020). Public Perceptions of Women's Political Leadership in Timor Leste. May 2020 Research Report. <https://iwda.org.au/assets/files/Public-Perceptions-of-Womens-Political-Leadership-in-Timor-Leste-Report....pdf>
- Alluri, R. M. (2009). The Role of Tourism in Post-Conflict Peacebuilding in Rwanda. SwissPeace. https://www.files.ethz.ch/isn/111583/wp2_2009.pdf
- Banco Asiático de Desarrollo. (2014). Timor-Leste: Country Gender Assessment. (No. RPS146652-2). Asian Development Bank. <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/84126/timor-leste-country-gender-assessment.pdf>
- Asiedu, E., Branstette, C., Gaekwad-Babulal, N., Malokele, N. (2017). The Effect of Women's Representation in Parliament and the Passing of Gender Sensitive Policies.
- Banco Mundial (2022). Female labor force participation. Gender Data Portal. [Base de datos] <https://genderdata.worldbank.org/data-stories/flfp-data-story/>
- Banco Mundial (s.f.) [Base de datos] <https://data.worldbank.org/indicator/SL.EMP.WORK.FE.ZS?locations=RW-TL>
- Banco Mundial. (2021). Women Business and the Law. Economy summary Rwanda. <https://wbl.worldbank.org/content/dam/sites/wbl/documents/2021/02/WBL%20Economy%20Summary%20Rwanda.pdf>
- Bendavid, E., Boerma, T., Akseer, N., Langer, A., Malembaka, E. B., Okiro, E. A., Wise, P. H., Heft-Neal, S., Black, R. E., Bhutta, Z. A., & BRANCH Consortium Steering

- Committee (2021). The effects of armed conflict on the health of women and children. *Lancet*, 397(10273), 522–532. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33503456/>
- Berry, M, E. (2015). From Violence to Mobilization: Women, War, and Threat in Rwanda. *Mobilization: An International Quarterly*, 20 (2): 135–156. <https://meridian.allenpress.com/mobilization/article-abstract/20/2/135/82994/From-Violence-to-Mobilization-Women-War-and-Threat>
- Blanchard, E. M. (2003). Gender, International Relations, and the Development of Feminist Security Theory. *Signs*, 28(4), 1289–1312. <https://www.jstor.org/stable/10.1086/368328>
- Bleiker, C., & Krupanski, M. (2012). The Rule of Law and Security Sector Reform: Conceptualising a Complex Relationship. *The Peacebuilding Context*, 5, 10–19. Ubiquity Press. https://www-jstor-org.proxy.timbo.org.uy/stable/pdf/j.ctv6zdbqh.4.pdf?refreqid=excelsior%3A9488ee1e17fc044c6b96e5ba7fac17c6&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&origin=
- Braithwaite, J., Charlesworth, H., Soares, A. (2012). *Networked governance of freedom and tyranny: Peace in Timor-Leste*. Canberra, Australia: ANU Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt24h2jz>
- Burnet, J. E. (2011). Women Have Found Respect: Gender Quotas, Symbolic Representation, and Female Empowerment in Rwanda. *Politics & Gender*, 7(3), 303-334. <https://www.cambridge.org/core/journals/politics-and-gender/article/abs/women-have-found-respect-gender-quotas-symbolic-representation-and-female-empowerment-in-rwanda/9591DD720A7A606928E1F5287668B465>
- Burnet, J.E. (2008). Gender Balance and the Meanings of Women in Governance in Post-Genocide Rwanda. *African Affairs*, 107(428), 361–386. <https://academic.oup.com/afraf/article/107/428/361/12456>
- Burnet, J., Kanakuze, J. (2018). Political settlements, women's representation and gender equality: the 2008 gender-based violence law and gender parity in primary and

secondary education in Rwanda.
https://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working_papers/final-pdfs/esid_wp_94_burnet_kanakuze.pdf

Burnet, J. (2019). Women's Political Representation in Rwanda. Georgia State University. Anthropology Faculty Publications.
https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=anthro_facpub

Call, C. T., & Cook, S. E. (2003). On Democratization and Peacebuilding. *Global Governance*, 9(2), 233–246. <https://www.jstor.org/stable/27800477>

Celestin, M. (2019). Factors Leading Female Labour Force Involvement in Rwanda. Britain International of Humanities and Social Sciences. *BIOHS Journal*.
https://www.researchgate.net/publication/336193885_Factors_Leading_Female_Labour_Force_Involvement_in_Rwanda

Chao, I. M. (2021) Veinte años de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*.
https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/127/veinte_anos_de_la_agenda_internacional_sobre_mujeres_paz_y_seguridad_mps

Comisión Europea (s.f.). Women's situation in the labour market.
[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/women-labour-market-work-life-balance/womens-situation-labour-market_en#:~:text=Documents-,Labour%20market%20Participation,10%20years%20\(-1.9%20p.p.\)](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/women-labour-market-work-life-balance/womens-situation-labour-market_en#:~:text=Documents-,Labour%20market%20Participation,10%20years%20(-1.9%20p.p.))

Conteh-Morgan, Earl. (2005). Peacebuilding and human security: A constructivist perspective. *International Journal of Peace Studies*, 10(1), 69–86.
<http://www.jstor.org/stable/41852073>

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (1999). Report of the Economic and Social Council for 1997. <https://digitallibrary.un.org/record/271316?ln=es>

Constitución de la República de Ruanda [Const]. Artículo 10, Inciso 4. 26 de mayo de 2003.

Constitución de la República Democrática de Timor Oriental [Const]. Sección 17. 22 de mayo de 2002.

Constitución de la República Democrática de Timor Oriental [Const]. Sección 59 - Artículo 1. 22 de mayo de 2002.

Constitución de la República Democrática de Timor Oriental [Const]. Sección 59 - Artículo 2. 22 de mayo de 2002.

Coomaraswamy, R. (2015). Estudio mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. ONU Mujeres. <https://wps.unwomen.org/resources/>

Cooper, E. (2011). Challenges and Opportunities in Inheritance Rights in Rwanda. *Chronic Poverty Research Centre Inheritance Series Policy Note*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08added915d622c000957/PN-Inheritance-Rwanda.pdf>

de Araujoj, H.M. (2022). Weaving for women's economic empowerment, sustainable development and cultural preservation in Timor-Leste. <https://asiapacific.unwomen.org/en/stories/news/2022/12/sustainable-development-and-cultural-preservation-in-timor-leste>

Didi, Z. (2020). Why we need more women in politics. King's College London. <https://www.kcl.ac.uk/news/why-we-need-more-women-in-politics>

Duncanson, C. (2019). Beyond liberal vs liberating: women's economic empowerment in the United Nations' Women, Peace and Security agenda. *International Feminist Journal of Politics*, 21(1), 111-130. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616742.2018.1518725?role=tab&scroll=top&needAccess=true&journalCode=rfjp20>

Enloe, C. (2014). *Bananas, beaches and bases: Making feminist sense of international politics*. Berkley, CA: UC Press.

European Women's Lobby (s.f.). *Women in Politics*.
<https://www.womenlobby.org/Women-in-Politics-507?lang=en>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (s.f.). *Girls' education, gender equality in education benefits every child*. [UNICEF]
<https://www.unicef.org/education/girls-education#:~:text=Girls%20who%20receive%20an%20education,strengthens%20economies%20and%20reduces%20inequality>

Fröhlich, M. (2019). UNSCR 1325: Women as a gift to peacekeeping?. *Masculinities in Peacekeeping: Limits and transformations of UNSCR 1325 in the South African National Defence Force*. *Peace Research Institute Frankfurt*, 2–6. Disponible en:
<http://www.jstor.org/stable/resrep26194.5>

George, N., & Shepherd, L. J. (2016). Introduction: Women, Peace and Security: Exploring the implementation and integration of UNSCR 1325. *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique*, 37(3), 297–306.
<http://www.jstor.org/stable/44632282>

Hill, F., Aboitiz, M., & Poehlman-Doumbouya, S. (2003). Nongovernmental organizations' role in the buildup and implementation of Security Council resolution 1325. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 28(4), 1255–1269.
<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/368321>

Huggins & Randell (2007). *Gender Equality in Education in Rwanda: What is happening to our Girls? University of Rwanda*.
https://www.academia.edu/6619016/Gender_Equality_in_Education_in_Rwanda_What_is_happening_to_our_Girls

Human Rights Watch (2011). *Justice compromised: The Legacy of Rwanda's Community Based Gacaca Courts*.
https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/rwanda0511webwcover_0.pdf

Human Rights Watch (1999). "Leave None To Tell The Story": Genocide in Rwanda.
<https://www.hrw.org/reports/pdfs/r/rwanda/rwanda993.pdf>

International Development Research Center. (2021). Mapping the policy landscape for women's economic empowerment in Rwanda. Country brief - growth and economic opportunities for women.
<https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/59674/IDL-59674.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Kaptan, S. (2020). UNSCR 1325 at 20 Years: Perspectives from Feminist Peace Activists and Civil Society. *Women's International League for Peace and Freedom*.
https://www.wilpf.org/wp-content/uploads/2020/11/WILPF_UNSCR-1325-at-20-Years_Web.pdf

Ley 03/2004. Ley Sobre Partidos Políticos. 10 de febrero de 2004.

Ley 14/2008. Ley Marco Sistema Educativo. 10 de octubre de 2008.

Ley 04/2012. Ley de Trabajo. 2 de febrero de 2012.

Locher, B., & Prügl, E. (2001). Feminism and Constructivism: Worlds Apart or Sharing the Middle Ground? *International Studies Quarterly*, 45(1), 111–129.
<http://www.jstor.org/stable/3096103>

Madsen, D. H. (2020). Women, peace and security in Rwanda – promises and pitfalls. *The Nordic Africa Institute*.
<https://nai.uu.se/news-and-events/news/2020-11-03-women-peace-and-security-in-rwanda---promises-and-pitfalls.html>

Madsen, D.H. (2018). Localising the Global: Resolution 1325 as a Tool for Promoting Women's Rights and Gender Equality in Rwanda. *Women's Studies International Forum*, 66, 70–78.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0277539516302072?via%3Dihub>

Mengshu, Z. (2020) A Brief Overview of Alexander Wendt's Constructivism. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/pdf/84288>

Ministerio de Educación de Ruanda (2022). 2020/21 Education Statistical Yearbook. <https://www.mineduc.gov.rw/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=57558&token=7fcfee8241823a71f559fdcd2fc7b72f6baac3e0>

Ministerio de Educación de Ruanda (2008). Girls' Education Policy. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94008/110190/F-1833244927/RWA-94008.pdf>

Ministerio de Educación de Timor Oriental. (2011). National Education Strategic Plan 2011-2030, 10-128. Dili <http://www.moe.gov.tl/pdf/NESP2011-2030.pdf>

Ministerio de Género y Promoción de la Familia. (2018). Rwanda National Action Plan (2018 - 2022) for the implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 (2000) and subsequent resolutions. <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2020/12/NAPRwanda2018.pdf>

Ministerio de Género y Promoción de la Familia. (2010). National Action Plan 2009-2012: The United Nations Security Council Resolution 1325/2000 on Women, Peace and Security. http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2020/12/rwandan_national_action_plan_1325.pdf

Ministerio de Género y Promoción de la Familia. (s.f.) About the ministry. Ministry of Gender and Family Promotion. <https://www.migeprof.gov.rw/about>

Ministerio del Interior. (2016). National Action Plan On United Nations Security Council Resolution 1325 (2000) On Women, Peace And Security (2016-2020). <https://www.wpsnaps.org/app/uploads/2019/09/Timor-Leste-NAP-2016-2020.pdf>

Ministerio del Interior. (s.f.). National Action Plan On United Nations Security Council Resolution 1325 (2000) On Women, Peace And Security (2023 -2027).

Molnar, A. K. (2009). Timor Leste: Politics, History, and Culture (Routledge Contemporary Southeast Asia Series) (1st ed.). Routledge.

Mutume, G. (2004). Women break into African politics. United Nations, Africa Renewal. <https://www.un.org/africarenewal/magazine/april-2004/women-break-african-politics-0>

Mzvondiwa, C. N. (2007). The role of women in the reconstruction and building of peace in Rwanda: Peace prospects for the Great Lakes Region. *African Security Review*, 16(1), 99–106. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10246029.2007.9627637>

Naciones Unidas. (2022). Las mujeres y la paz y la seguridad: Informe del Secretario General. 5 de octubre de 2022. <https://reliefweb.int/report/world/las-mujeres-y-la-paz-y-la-seguridad-informe-del-secretario-general-s2022740>

Naciones Unidas. (2020). 20 años de mujeres, paz y seguridad. Peacekeeping UN. <https://peacekeeping.un.org/es/20-years-of-women-peace-and-security>

Naciones Unidas. (2000). Resolución 1325 del Consejo de Seguridad. *Mujeres, Paz y Seguridad*. 31 de octubre de 2000. [https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](https://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf)

Naciones Unidas, (1992). An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 / Boutros Boutros-Ghali. 31 de enero de 1992. <https://digitallibrary.un.org/record/145749?ln=es>

Naciones Unidas (s.f.). Terminology. United Nations Peacekeeping. <https://peacekeeping.un.org/en/terminology>

National Unity and Reconciliation Commission. (s.f.). Nurc background.
<https://www.nurc.gov.rw/index.php?id=83>

National Women's Council (s.f.). About us. Republic of Rwanda: National Women's Council.
<https://www.cnf.gov.rw/index.php?id=9>

Newbury, C. & Baldwin, H. (2000). *Aftermath: Women in Postgenocide Rwanda*. U.S. Agency for International Development. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacj323.pdf

Niner, S. (2011). Hakat Klot, Narrow Steps, *International Feminist Journal of Politics*, 13(3), 413-435.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616742.2011.587371?journalCode=rfj>
[p20](#)

Niner, S., Nguyen, T.T.P.T. (2023). *Timor-Leste: Substantive Representation of Women Parliamentarians and Gender Equality* en D. K. Joshi & C. Echle (Eds.), *Substantive Representation of Women in Asian Parliament*, 159-182. Asian Women Parliamentarian Caucus. Routledge.
<https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/57617/1/9781000626766.pdf#page=1>
[80](#)

Niner, S., & Loney, H. (2020). The Women's Movement in Timor-Leste and Potential for Social Change. *Politics & Gender*, 16(3), 874-902.
<https://www.cambridge.org/core/journals/politics-and-gender/article/abs/womens-movement-in-timorleste-and-potential-for-social-change/32F60D519A349FFEA0B97CEE7F90312F>

Office of the Secretary of State for Equality and Inclusion (SEII). (2021). 4th Periodic State Party Report On the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW). República Democrática de Timor-Leste.

Olsson, L., Gizelis, T.I. (Eds.). (2015). *Gender Peace and Security: Implementing UN Security Council Resolution 1325*. Routledge.

ONU Mujeres (2012). Las mujeres, la paz y la seguridad: directrices para la implementación nacional.

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2012/10/WPSsourcebook-02B-PlanOnWomenPeaceSecurity-es.pdf>

ONU Mujeres (2018). Revisiting Rwanda five years after record-breaking parliamentary elections.

<https://www.unwomen.org/en/news/stories/2018/8/feature-rwanda-women-in-parliament>

ONU Mujeres. (s.f.a). Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

<https://www.unwomen.org/es/csw>

ONU Mujeres. (s.f.b). Convention on the elimination of all forms of discrimination against women (CEDAW) for Youth. UN Women.

<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2016/12/cedaw-for-youth#:~:text=The%20Convention%20on%20the%20Elimination,women's%20and%20girls'%20equal%20rights>

ONU Mujeres (s.f.c). Equal pay for work of equal value.

<https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/csw61/equal-pay#:~:text=Worldwide%2C%20women%20only%20make%2077,women%20are%20retiring%20into%20poverty>

ONU Mujeres, (s.f.d). Redistribute unpaid work.

<https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/csw61/redistribute-unpaid-work>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (s.f.). Other Policy Relevant Indicators: School Life Expectancy [Base de datos]. [UNESCO]

http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=NATMON_DS#

Organización Internacional del Trabajo. (2012). The ILO in Timor-Leste.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_366551.pdf

- Otto, D. (2009). The exile of inclusion: Reflections on gender issues in international law over the last decade. *Melbourne Journal of International Law*, 10, 11-26. https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0008/1686059/Otto.pdf
- Parlamento de Ruanda (s.f.). Women Representation. <https://www.parliament.gov.rw/women-representation>
- Plümper, T., & Neumayer, E. (2006). The Unequal Burden of War: The Effect of Armed Conflict on the Gender Gap in Life Expectancy. *International Organization*, 60(3), 723–754. <http://www.jstor.org/stable/3877825>
- Powley, E. (2005). *Rwanda: Women Hold Up Half the Parliament* en J. Ballington & A. Karam (Eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, 54–63. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. <http://www.commonwell.org/download/rwanda-women-hold-up-half-of-parliament.pdf>
- Powley, E. (2003). Strengthening Governance: The Role of Women in Rwanda’s Transition. *Women Waging Peace*. Hunt Alternatives Fund. https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2012/08/10_strengthening_governance_the_role_of_women_in_rwanda_s_transition.pdf
- Rodriguez Manzano, I. (2015). La agenda de Mujeres, Paz y Seguridad: reflexiones críticas. Por la Paz. *Instituto Catalán Internacional para la Paz*. Número 25. <https://www.icip.cat/perlapau/es/articulo/la-agenda-de-mujeres-paz-y-seguridad-reflexiones-criticas/?pdf>
- Rwabuhiri, R. (2017). Labour Market Policies, gender and poverty eradication: the experience of Rwanda. Republic of Rwanda. <https://www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2017/04/Rose-Rwabuhiri-LABOR-MARKET-POLICY-AND-STRATEGIES-RWANDA-CASE.pdf>
- Snyder, J. (2004). One World, Rival Theories. *Foreign Policy*, 145, 53–62. <https://www.jstor.org/stable/4152944>

- Theys, S. (2018). Introducing Constructivism in International Relations Theory. *International Relations Theory – an E-IR Foundations beginner’s textbook*. <https://www.e-ir.info/pdf/72842>
- Tiessen, R. (2015). Gender essentialism in Canadian foreign aid commitments to women, peace, and security. *International Journal*, 70(1), 84–100. <http://www.jstor.org/stable/24709377>
- Tickner, J. A. (1988). Hans Morgenthau’s Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation. *Millennium*, 17(3), 429–440. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/03058298880170030801>
- Unión Africana (2000). Rwanda: The Preventable Genocide. International Panel of Eminent Personalities. <https://www.refworld.org/docid/4d1da8752.html>
- Unión Interparlamentaria (2022a). Women in Parliament in 2021. <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2022-03/women-in-parliament-in-2021>
- Unión Interparlamentaria (2022b). Monthly ranking of women in national parliaments [Base de datos]. Diciembre 2022. <https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2022>
- Unión Interparlamentaria (2022c). Global and regional averages of women in national parliaments [Base de datos]. Diciembre 2022. https://data.ipu.org/women-averages?month=12&year=2022&op=Show+averages&form_build_id=form-HAq970B6IVR17NLX8Y-FIM8Hz3azbUIQHx1aapeS2rc&form_id=ipu__women_averages_filter_form
- Unión Interparlamentaria (2021). Women in parliament: 1995-2020 - 25 years in review. <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2020-03/women-in-parliament-1995-2020-25-years-in-review>
- Unión Interparlamentaria (s.f.a). Women in National Parliaments. Disponible en: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2022>

Unión Interparlamentaria (s.f.b). Statistical Archive: Women in National Parliaments. [Base de datos]. Diciembre 2008. <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif311208.htm>

Unión Interparlamentaria (s.f.c). Statistical Archive: Women in National Parliaments. Diciembre 2002. [Base de datos]. <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif231202.htm>

Uwase, K. (2018). Determinants of Female Labor Force Participation in Rwanda. University of Nairobi. erepository.uonbi.ac.ke/bitstream/handle/11295/104536/Kayirere_Determinants%20of%20Female%20Labor%20Force%20Participation%20in%20Rwanda.pdf;jsessionid=3288450CBC2CA18646C54764F95B9F9B?sequence=1

Uwimana, O. (2021). Economic Growth and Female Labor Participation: the case of Rwanda. University of Rwanda. <http://dr.ur.ac.rw/bitstream/handle/123456789/1464/Uwimana%20Olive.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Wallensteen, P., & Sollenberg, M. (2001). Armed Conflict, 1989-2000. *Journal of Peace Research*, 38(5), 629–644. <http://www.jstor.org/stable/424782>

Wendt, A. (1992). *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*. International Organization. MIT Press. <https://www.jstor.org/stable/2706858>

Wendt, A. (1995). *Constructing International Politics*. *International Security*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/265960638_Constructing_International_Politics

Wendt, A. (2000). *Social Theory of International Politics*. Cambridge Studies in International Relations. <http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Wendt-Social-Theory-of-International-Politics.pdf>

Williams, T. (2022). The Political Economy of Girls' Education in Rwanda. Center for Global Development.

<https://www.cgdev.org/sites/default/files/2022-10/Rwanda%20girls%20education.pdf>

Women and Girls Empowered. (2021). Women's Entrepreneurship in Timor-Leste: An Assessment Of Opportunities, Barriers, And A Path Forward. Key Findings And Recommendations. <https://grameenfoundation.org/documents/wagetimorleste.pdf>

Women and Girls Empowered. (s.f.). About. Women and Girls Empowered. <https://www.wageglobal.org/about.html>

Women's International League for Peace and Freedom. (s.f.). An initiative of the Women's International League for Peace and Freedom. 1325 National Action Plans. <https://1325naps.peacewomen.org/>

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research*. Sage Publications.

Youngs, G. (2004). Feminist International Relations: A Contradiction in Terms? Or: Why Women and Gender Are Essential to Understanding the World "We" Live in. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 80(1), 75–87. <http://www.jstor.org/stable/3569295>

Anexos

Anexo I.

Continente	Primera Fase	Segunda Fase	Tercera Fase	Cuarta Fase
África	Angola (2017 – 2020), Burkina Faso (2013 – 2016), Camerún (2018-2020), Yibuti (2017), Gabón (2020 – 2023), Gambia (2012), Guinea (2009 – 2013), Guinea-Bisáu (2010 – 2011), Malawi (2021 – 2025), Mozambique (2018 – 2022), Namibia (2019 – 2024), Sudáfrica (2020 – 2025), Sudán (2020), Sudán del Sur (2015-2020), Togo (2011 – 2016)	Burundi (2012 – 2016 y 2017 – 2021), República Centroafricana (2014 – 2016 y 2019-2022), Costa de Marfil (2008 – 2012 y 2019 – 2023), República Democrática del Congo (2010 y 2019 – 2022), Ghana (2012 – 2014 y 2020 – 2025), Kenia (2016 – 2028 y 2020 – 2024), Liberia (2009 – 2013 y 2019 – 2023), Níger (2016 – 2018 y 2020 – 2024), Nigeria (2012 – 2017 y 2017 – 2020), República del Congo (2018 – 2022 y 2021 – 2023), Ruanda (2009 y 2021 y 2018 – 2022), Senegal (2011 – 2015 y 2020 – 2024), Sierra Leone (2010 – 2014 y 2019 – 2023)	Mali (2012 – 2014, 2015-2017 y 2019 – 2023), Uganda (2009 – 2010, 2011 – 2015 y 2021 – 2025)	
América	Argentina (2015 – 2018), Brasil (2017 – 2019), El Salvador (2017 – 2022), Guatemala (2017), México (2021), Paraguay (2015), Perú (2021), Uruguay (2021 – 2024)	Canadá (2010 – 2016 y 2017 – 2022), Chile (2009 y 2015 – 2018)	Estados Unidos (2011 – 2015, 2016 – 2018 y 2019 – 2023)	
Asia y el Pacífico	Afganistán (2015), Bangladesh (2019 – 2022), Indonesia (2014 – 2019), Islas Salomón (2017 – 2021), Kazajistán (2022 – 2025), Nepal (2011 – 2016), Nueva Zelanda (2015 – 2019), Timor Leste (2016 – 2020)	Australia (2012 – 2018 y 2021 – 2031), Corea del Sur (2014 – 2018 y 2018 – 2021), Japón (2015 – 2018 y 2019 – 2022), Kyrgyzstan (2013 – 2014 y 2018 – 2020), Filipinas (2010 – 2016 y 2017 – 2022), Tayikistán (2014 – 2018 y 2019 – 2022)		
Europa	Albania (2018), Armenia (2019 – 2021), Azerbaiyán (2020 – 2023), Bulgaria (2020 – 2025), Chipre (2021 – 2025), Eslovaquia (2021 – 2025), Kosovo (2013 – 2015), Latvia (2020 – 2025), Lituania (2020 – 2024), Luxemburgo (2018 – 2023), Malta (2020 – 2024), Moldova	Austria (2007 y 2012), Croacia (2011 – 2014 y 2019 – 2023), Eslovenia (2010 – 2015 y 2018 – 2020), Serbia (2010 – 2015, 2017 – 2020), España (2007 y 2017 – 2023),	Bélgica (2008 – 2012, 2013 – 2016 y 2017 – 2021), Bosnia-Herzegovina (2010 – 2013, 2014 – 2017 y 2018 – 2022), Alemania (2013 – 2016, 2017 – 2020 y 2021 – 2024), Estonia (2010 – 2014, 2015 – 2019 y 2020 – 2025), Finlandia (2008 – 2011, 2012 – 2016 y 2018 – 2021), Francia	Dinamarca (2005 – 2007, 2008 – 2013, 2014 – 2019 y 2020 – 2024), Italia (2010 – 2013, 2014 – 2016, 2016 – 2019, 2020 – 2024), Países Bajos (2008 – 2011, 2012 – 2015,

	(2018 – 2021), Macedonia del Norte (2013 – 2015) Montenegro (2017 – 2018), Polonia (2018 – 2021), República Checa (2017 – 2020), Rumania (2014 – 2024), Ucrania (2020 – 2025)		(2010 – 2013, 2015 – 2018 y 2021 – 2025), Georgia (2012 – 2015, 2016 – 2017 y 2018 – 2020), Islandia (2008, 2013-2016 y 2018 – 2022), Irlanda (2011 – 2014, 2015 – 2018 y 2019 – 2024), Portugal (2009 – 2013, 2014 – 2018 y 2019 – 2022), Suecia (2006 – 2008, 2009 – 2012 y 2016 – 2020)	2016 – 2019 y 2021- 2025), Reino Unido (2006, 2010 – 2013, 2014 – 2017 y 2018 – 2022), Noruega (2006 – 2011, 2011 – 2015, 2015 – 2018 y 2019 – 2022), Suiza (2007 – 2009, 2010 – 2012, 2013 – 2016 y 2018 – 2022),
MENA ⁵⁴	Emiratos Árabes Unidos (2021), Jordania (2018 – 2021), Líbano (2019 – 2022), Marruecos (2022), Tunisia (2018 – 2022), Yemen (2020 – 2022)	Irak (2014 – 2018 y 2021 – 2024) , Palestina (2017 – 2019 y 2020 – 2023)		

Anexo 1. Países que han implementado Planes de Acción Nacional y su período correspondiente. Elaboración propia con datos extraídos de Women’s International League for Peace and Freedom. (s.f.).

Anexo 2

Año	Número total de puestos en cámara de diputados	Número total de mujeres en diputados	Número total de puestos en cámara de senadores	Número total de mujeres en senadores	Posición mundial
2008	80	45	26	9	1
2009	80	45	26	9	1
2010	80	45	26	9	1
2011	80	45	26	10	1
2012	80	45	26	10	1
2013	80	51	26	10	1
2014	80	51	26	10	1

⁵⁴ Medio Oriente y África del Norte.

2015	80	51	26	10	1
2016	80	51	26	10	1
2017	80	49	26	10	1
2018	80	49	26	10	1
2019	80	49	26	10	1
2020	80	49	26	10	1
2021	80	49	26	10	1
2022	80	49	26	9	1

Anexo 2. Evolución del índice de mujeres en parlamento en Ruanda para el período 2008-2022. Elaboración propia con datos extraídos de la Unión Interparlamentaria (2022a) (s.f.).

Anexo 3

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ruanda	1.24498	1.51879	1.89706	2.17663	2.38103	2.53225	2.51463

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ruanda	2.37772	2.39656	2.51968	2.64969	2.87098	... ⁵⁵	3.03166

Anexo 3a. Evolución del índice de años esperados de secundaria de la población femenina de Ruanda para el período 2008-2019. Elaboración propia con datos extraídos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (s.f)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ruanda	1.39377	1.62064	1.89706	2.09291	2.21458	2.35287	2.29539

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
--	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

⁵⁵ No hay datos disponibles para 2020.

Ruanda	2.19511	2.19951	2.25635	2.37616	2.55955	... ⁵⁶	2.66401
---------------	---------	---------	---------	---------	---------	-------------------	---------

Anexo 3b. Evolución del índice de años esperados de secundaria de la población masculina de Ruanda para el período 2008-2019. Elaboración propia con datos extraídos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (s.f).

Anexo 4

Año	Porcentaje de fuerza laboral femenina	Porcentaje de mujeres asalariadas
2008	52.7%	13.2%
2009	52.7%	14%
2010	52.7%	15.3%
2011	52.6%	17.3%
2012	52.6%	18.4%
2013	52.6%	19.7%
2014	52.6%	21.3%
2015	52.6%	22.1%
2016	52.6%	22.4%
2017	52.6%	22.3%
2018	52.6%	23%
2019	52.6%	23.7%

Anexo 4. Evolución de los índices de porcentaje de mujeres en la fuerza laboral de Ruanda y porcentaje de mujeres asalariadas de Ruanda para el período 2008-2019. Elaboración propia con datos extraídos de la Organización Internacional del Trabajo a través del Banco Mundial (s.f).

⁵⁶ No hay datos disponibles para 2020.

Anexo 5.

Año	Porcentaje	Número total de puestos	Número total de mujeres	Posición mundial
2015	38.5%	65	25	16
2016	38.5%	65	25	18
2017	32.30%	65	21	36
2018	33.8%	65	22	34
2019	38.5%	65	25	29
2020	38.5%	65	25	31
2021	38.5%	65	25	36
2022	40%	65	26	28

Anexo 5. Evolución del índice de mujeres en parlamento en Timor Oriental para el período 2015-2022. Elaboración propia con datos extraídos de la Unión Interparlamentaria (2022a) (s.f.).

Anexo 6

	2015	2016	2017	2018	2019
Timor Oriental	4.64	4.93	5.19	5.35	5.53

Anexo 6a. Evolución del índice de años esperados de secundaria de la población femenina de Timor Oriental para el período 2016-2019. Elaboración propia con datos extraídos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (s.f.).

	2015	2016	2017	2018	2019
Timor Oriental	4.45	4.71	4.90	4.98	5.08

Anexo 6b. Evolución del índice de años esperados de secundaria de la población masculina de Timor Oriental para el período 2016-2019. Elaboración propia con datos extraídos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (s.f.).

Anexo 7

Año	Porcentaje de fuerza laboral femenina	Porcentaje de mujeres asalariadas
2015	52.6%	20.1%
2016	52.6%	19.9%
2017	52.6%	19.3%
2018	52.6%	19.3%
2019	52.6%	19.9%

Anexo 4. Evolución de los índices de porcentaje de mujeres en la fuerza laboral de Timor Oriental y porcentaje de mujeres asalariadas de Timor en el período 2015-2019. Elaboración propia con datos extraídos de la Organización Internacional del Trabajo a través del Banco Mundial (s.f.).