

# *Las resoluciones del consejo de seguridad sobre mujer, paz y seguridad: objetivos, logros y desafíos para las operaciones de paz*

DRA RUTH ABRIL STOFFELS<sup>1</sup>  
*Universidad CEU-Cardenal Herrera*

---

If governments would involve more women and worked harder to prevent wars there would be less sexual abuse. If small arms were regulated and reduced by involving women in the decision making there would be less sexual violence. If the UN leadership and its member states involved women more systematically in conflict prevention and resolution—the real focus of 1325—there would be a marked improvement in peace and security for Everyone<sup>2</sup>

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Los detonantes de la preocupación de la situación específica de las mujeres en los conflictos armados por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 3. Las resoluciones que han marcado distintos hitos en este campo. 3.1. La Resolución 1325 (2000) y la mujer en el marco de las preocupaciones del Consejo de Seguridad. 3.2. La Resolución 1820 (2008) y la violencia sexual como preocupación. 3.3. La Resolución 1888 (2009) y la búsqueda de mayor eficacia en el trato de la violencia sexual en los procesos de paz, DDR y RSS. 3.4. Resolución 1889 (2009) y la participación de las mujeres en los procesos de construcción y consolidación de la paz. 3.5. La Resolución 1960 (2010) y la lucha contra la impunidad de las Partes en conflicto y de los criminales. 4. Las operaciones de paz y su esfuerzo por aplicar la resolución 1325 (2000) y siguientes. 5 Conclusiones.

## ***1. Introducción***

Pocos pensaron que cinco años después de que en el Plan de acción de la Conferencia de Beijín<sup>3</sup> se indicase expresamente como esfera de especial

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco de la estancia de investigación en el Centre on Human Rights in Conflict de la UEL dentro del proyecto (DER2009-13752-CO3-02)

<sup>2</sup> GLOBAL NETWORK OF WOMEN PEACEBUILDERS Open Letter to Member States of The Security Council Re: Res 1960, 7 January 2011

<sup>3</sup> Cuarta Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer, 4-15 de septiembre 1995

preocupación la de “*las consecuencias de los conflictos armados y de otro tipo en las mujeres, incluidas las que viven bajo ocupación extranjera*”<sup>4</sup>; (declarando la especial vulnerabilidad de las mujeres en estos contextos<sup>5</sup>, e insistiendo, aunque tímidamente, en la necesidad de incrementar la participación de las mujeres en los procesos de paz<sup>6</sup>) el Consejo de Seguridad iba a ocuparse de este tema de tal forma que iba a revolucionar el contenido, el funcionamiento e incluso la composición de las operaciones de paz de los distintos organismos internacionales hasta el punto de que las cuestiones vinculadas a las mujeres y niñas en los conflictos armados iban a estar presentes en la mayor parte de los documentos oficiales de planeamiento y desarrollo de estas misiones.

Así el, Consejo de Seguridad ha ido haciendo llamamientos cada vez más claros sobre la necesidad de tratar y resolver estas cuestiones en profundidad, tanto en las Resoluciones que se dirigen a Estados que se encuentran en conflicto armado, como en las resoluciones destinadas específicamente a la protección de la población civil en general y en aquellas que se ocupan expresamente de la situación y papel de la mujer en los conflictos armados. De estas últimas nos ocuparemos en este estudio.

Pero el efecto que el reconocimiento de esta situación de violencia extendida y directa hacia las mujeres afectadas por un conflicto armado así como de la necesidad de su participación activa en los distintos momentos del proceso de paz, ha tenido sobre las operaciones de paz también ha sido reforzado por el recientemente adoptado “*enfoque global de los retos a la seguridad del siglo*

---

<sup>4</sup> Declaración y plataforma de acción de Beijín, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Anexo II, párr. 44.

<sup>5</sup> *131...A veces se desconoce sistemáticamente el derecho internacional humanitario, como tal, que prohíbe los ataques contra las poblaciones civiles, y frecuentemente se violan los derechos humanos en relación con situaciones de conflicto armado que afectan a la población civil, especialmente las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados. Las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado son violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Las violaciones masivas de los derechos humanos, especialmente en forma de genocidio, la depuración étnica como estrategia bélica y sus consecuencias, la violación, incluyendo la violación sistemática de mujeres en situaciones de guerra, que dan lugar a éxodos en masa de refugiados y de personas desplazadas, constituyen prácticas abominables que son condenadas enérgicamente y a las que hay que poner fin inmediatamente, al tiempo que hay que castigar a los perpetradores de tales crímenes...Ibíd. párr.*

<sup>6</sup> *Ibíd. párr.141.*

XXI”<sup>7</sup> el concepto “*comprehensive approach*” de las operaciones de paz<sup>8</sup> y el desarrollo de la idea de “*la obligación de proteger*”<sup>9</sup>.

Sin embargo, no debemos confundirnos, dos cuestiones afectan seriamente a la real eficacia del mandato del CSNU hacia las Operaciones y Misiones de Paz en este campo: por un lado, el hecho de estar en el principio de un camino y, por lo tanto, la **inexperiencia** es en muchas ocasiones patente a todos los niveles; debiendo actuar, a menudo, a partir de la inexistente o mínima experiencia adquirida y con una **formación casi nula** al respecto por parte de los distintos componentes de las misiones de paz a todos los niveles y en todas las organizaciones.

Por otro lado, todavía estamos en la fase de concienciación de muchos Estados en los que no se aprecian los efectos positivos de esta nueva perspectiva en su globalidad y se hace un **acatamiento más bien formal** de las distintas resoluciones pero sin adoptar reformas en profundidad en su propio sistema de planeamiento, reclutamiento, formación y capacitación, desarrollo e incluso evaluación de las misiones. Así, se nombran “*gender focal points*” encargados de preocuparse, a media jornada, de forma especial de las cuestiones de género a las que se puede ver enfrentada una operación, pero ni se les da formación sobre cuestiones de género, ni un mandato preciso ni procedimientos estandarizados y, finalmente, sus recomendaciones no son siempre tenidas en cuenta en todos los niveles de acción.

De igual forma, si buscamos la protección y promoción de los derechos de las mujeres, así como su participación en los procesos de paz entre los documentos publicados en los últimos años por las distintas organizaciones internacionales encontramos una multiplicación de los mismos aunque en muchas ocasiones se trate más bien de “**cantos al sol**” o propuestas genéricas que requieren una mayor concreción y un mayor esfuerzo por parte de los Estados, cosa que luego nunca llega a concretarse.

Así, en general, en estos documentos se indica lo conveniente de un “*gender balance*” en las distintas misiones de paz, o en su caso, el incremento de la participación de mujeres en estas mismas, especialmente en las que se despliegan en el marco de conflictos armados abiertos. Pero no podemos olvidar

---

<sup>7</sup> Véase: Speech on ‘Empowering Women in Peace and Security’ by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the European Commission”.

<sup>8</sup> Véase: CEDRIC DE CONING THE *United Nations And The Comprehensive Approach*, DIIS REPORT 14, 2008.

<sup>9</sup> Informe del Secretario General Hacer efectiva la responsabilidad de proteger 12 de enero de 2009 (UN.Doc A/63/677).

que son los Estados los que deben mandar los contingentes y que ellos, en muchas ocasiones, tienen problemas de reclutamiento y envío sobre el terreno de mujeres con lo que ni siquiera en sus fuerzas armadas y fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado se cumple aquello que se pide para las operaciones de Paz.

Sin embargo, y en aparente contradicción con lo que anteriormente hemos dicho, se produce, en general, una **absoluta falta de transparencia en cuanto a datos**, estadísticas e información concreta estas cuestiones. Por un lado, este campo es considerado como “*very sensitive*” para los Estados y Organizaciones Internacionales, hasta el punto de negarse a dar datos sobre la participación de mujeres en una operación por su posible uso indebido y contra los intereses del Estado (sobre todo por los medios de comunicación) y no poder encontrarse prácticamente ningún documento de organizaciones internacionales (exceptuemos en este caso a las NNUU que está haciendo serios, aunque complicados, esfuerzos al respecto) ni, por supuesto, de Estados que mandan tropas o contingentes en el marco de misiones de paz sobre el “comportamiento indebido” de sus nacionales negando, con el olvido, las denuncias que los Medios de Comunicación y ONGs hacen al respecto.

Por otro lado, mucha de la información sobre estas cuestiones se encuentra en documentos calificados de “no públicos” por Estados y OOII, como es el caso de los CONOPS (Concept of Operations) y los OPLAN (Operation Plans) o los informes semanales a los jefes de misión o de éstos a los organismos responsables. Bien, si unimos esto con lo anteriormente mencionado, encontramos una enorme dificultad para trabajar y tratar esta cuestión mas allá de aquellos documentos en los que si como de diamantes se tratase se van dejando caer alguna información que nos permite ver los avances, fracasos, problemas y retos al respecto, pero casi siempre de forma muy general.

Me gustaría concluir esta introducción destacando la existencia de una cierta cooperación silenciosa pero fructífera entre las distintas organizaciones internacionales que despliegan misiones de paz sobre el terreno. En este sentido podemos apreciar que, por ejemplo, entre la OTAN, la UE y las NNUU existe un flujo continuo y abierto de información al respecto. Que los avances de las NNUU, la más pionera en este campo, se dejan ver en los esfuerzos de la UE que es la que se marca unos objetivos más altos al respecto, pero al mismo tiempo más opaca en estas cuestiones y la OTAN que tiene ya marcada una estrategia en este campo. Así, estas organizaciones se intercambian manuales, procesos, buenas prácticas y códigos de conducta de forma que los progresos en una organización tienen un rápido seguimiento en las otras. Además, si tenemos en cuenta que contingentes de un país pueden actuar sucesivamente

en el mismo o en distinto contexto bajo el mandato de diferentes operaciones de paz, el efecto multiplicador de los avances podría incrementarse.

## ***2. Los detonantes de la preocupación de la situación específica de las mujeres en los conflictos armados por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas***

Si analizamos la evolución del concepto de Paz y Seguridad Internacionales desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días apreciaremos los que se ha dado en llamar su humanización del mismo así como la introducción de un eje axiológico en su esencia.

En este sentido, las resoluciones de finales de los noventa permitieron la consideración de la obstaculización de la ayuda humanitaria o el ataque a los civiles (con mención especial a las mujeres y los niños<sup>10</sup>) como amenazas a la paz y seguridad internacionales (tal fue el caso de Somalia, Ruanda y Yugoslavia) y el siglo XXI nos ha permitido concretar incluso este concepto en mujeres y niños.

El impactante informe de la enviada especial del Secretario General sobre los niños en los conflictos armados (Informe Machel<sup>11</sup>) sobre la situación de los niños en los conflictos armados, las correspondientes campañas<sup>12</sup> y convenios aprobados para la prohibición de la participación de los niños en los conflictos armados<sup>13</sup> y la relativa a la prohibición de las minas antipersona<sup>14</sup>, cuyas principales víctimas eran los niños y niñas, sirvieron de caldo de cultivo para una mayor sensibilización acerca de la desprotección en que se encontraban los niños en los conflictos armados en general, y muy especialmente en conflictos como los de Sierra Leona o República Democrática del Congo. De esta forma el Consejo de Seguridad de la mano del Secretario General de las

---

<sup>10</sup> S/RES/ 1265 (1999), S/RES/1296 (2000), S/RES/1674(2006) S/RES/ 1738 (2006), S/RES/ 1894 (2009).

<sup>11</sup> Las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños. Informe de la experta del Secretario General, Sra. Graça Machel de 26 de agosto de 1996 (UN.Doc A/51/306).

<sup>12</sup> Coalición para acabar con la utilización de Niños soldado (<http://www.child-soldiers.org/es/lacoalicion>).

<sup>13</sup> Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados que entró en vigor el 12 de febrero de 2002.

<sup>14</sup> Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersona <http://www.icbl.org/intro.php>

Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia De Minas Antipersonal y Sobre Su Destrucción de 18 de septiembre de 1997.

Naciones Unidas, constataron que el trato al que se sometía a muchos niños y niñas de estos conflictos, debía ser considerado como una amenaza a la paz y seguridad internacionales que no podían ser toleradas y que ponía en peligro el propio final del conflicto.

En este sentido, y tras varios informes Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los Conflictos Armados, se estableció un mecanismo específico de supervisión y presentación de informes (el asesinato o la mutilación de niños; el reclutamiento y la utilización de niños soldados; la violación de niños y su sometimiento a otros actos graves de violencia sexual; el secuestro de niños; los ataques contra escuelas u hospitales; la denegación de acceso a la asistencia humanitaria para los niños) se intentó fortalecer la coordinación entre los distintos actores la que trabajaban con estos niños y niñas y se buscaron nuevas vías de acción para el tratamiento de la infancia afectada por la guerra<sup>15</sup>. En paralelo, la Corte Penal Internacional, iniciaba el juicio del Sr. Lubanga, por el reclutamiento de niños soldado en República Democrática del Congo<sup>16</sup>.

Tristemente las referencias que se hicieron en estos casos a las niñas eran escasas, sólo parecían necesitar una protección contra las agresiones sexuales esclavitud sexual<sup>17</sup> y el reclutamiento forzoso con estos mismos fines. Sea como sea, lo cierto es que se consiguió con ello sacar a la luz una problemática que hasta ahora parecía no tener importancia o no afectar al proceso de paz; la de la situación de la infancia en los conflictos armados y su papel en la consolidación de la paz.

En todo caso, el niño, salvo cuando hablábamos de medidas a largo plazo, era considerado como grupo vulnerable y no como agente o actor de la paz con derecho a participar en las decisiones y los distintos procesos que les afectaban a ellos y a sus comunidades. Ello era especialmente claro para las niñas, que además, por su sexo, nunca han sido considerados como un posible actor futuro de cambio en la sociedad.

También se produce una especie de tsunami por lo que se refiere a la mujer en los conflictos armados. Una serie de hechos encadenados que no respon-

---

<sup>15</sup> Véase al respecto ABRIL STOFFELS, R.: "El impulso del Secretario General y la implicación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el respeto de los derechos de la infancia en los conflictos armados: el mecanismo establecido en la resolución 1261" en SANZ, S (Coord) *La protección de las personas y los grupos vulnerables en el ámbito internacional y europeo*, Tirant, España, 2008, pp. 33-82

<sup>16</sup> <http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/Situations+and+Cases/Situations/Situation+ICC+0104/>

<sup>17</sup> El segundo de los casos analizados por la CPI Case The Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui.

den sino a un nuevo contexto socio político en general en el que la promoción de la igualdad y el reconocimiento de los derechos de la mujer se convierte en el estandarte de acción de muchos colectivos y sociedades, una nueva lectura del contenido y objetivos de las misiones de paz<sup>18</sup>, el reconocimiento del papel de las mujeres en el desarrollo, la llegada a la jefatura de estado o ministerios como los de defensa o exteriores de muchas mujeres y concepciones más amplias de paz, seguridad y desarrollo, entre otras, determinaron que el Consejo de Seguridad pusiera en primer página de su agenda la desprotección de las mujeres en los conflictos armados así como la necesidad de que ésta participe en los distintos procesos de establecimiento mantenimiento y consolidación de la paz y que lo haga de forma categórica, insistiendo además en que las distintas organizaciones internacionales trabajen en este campo.

No puedo finalizar este punto sin mencionar los Objetivos de Desarrollo del Milenio que en paralelo a estos movimientos van a determinar que la mujer se alce, por lo menos formalmente, como uno de los principales actores del desarrollo. Y ello es así hasta el punto de que siete de los ocho ODM se centran directamente en la mujer o requieren una acción directa y específica destinada a ella (por ejemplo, medio ambiente o VIH/SIDA) para su logro. Si miramos el mapa de los conflictos armados en el mundo y lo superponemos con el de los países en desarrollo y con aquellos en los que hay una importante discriminación de la mujer nos encontraremos con muchas coincidencias que no son casuales y pocas excepciones que sí que lo son. Por ello el papel de las mujeres en ambos procesos el de de paz y el de desarrollo debe ser incrementado no solo en el planeamiento sino en las medidas y su ejecución concreta.

### ***3. Las resoluciones que han marcado distintos hitos en este campo***

La primera resolución que marcará el punto de partida y que servirá de guía para las acciones de los Estados, la Organizaciones Internacionales e incluso ONGs en este campo es la conocidísima resolución 1325 (2000). Las posteriores resoluciones, de hecho, van a ocuparse de aspectos puntuales que desarrollaran esta primera.

---

<sup>18</sup> Véase: DPKO A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping, July 2009.

### 3.1. La Resolución 1325 (2000) y la mujer en el marco de las preocupaciones del Consejo de Seguridad

En esta resolución se dibuja un mapa de la situación de la mujer en los conflictos armados que podríamos llamar comprensiva en el sentido de que se ocupa de las situaciones de especial vulnerabilidad en que se encuentran muchas mujeres frente a muchos ataques y situaciones que les impiden el disfrute adecuado de sus derechos humanos. Se trata también su posible contribución a la paz y la seguridad internacionales tanto antes como durante y después de los conflictos, tanto en beneficio de ellas mismas como de toda su comunidad y tanto para las actuales generaciones como las que vendrán posteriormente. Se pide una mayor representación de las mujeres en la prevención y resolución de los conflictos, tanto individualmente como a través de organizaciones de mujeres. Se exige que se tengan en cuenta las necesidades de las mujeres en los acuerdos y procesos de paz, incluidos los de Desarme-Desmovilización y Reinserción y, finalmente, se exhorta a que se incluya la perspectiva de género en el reclutamiento, formación y competencias del ejército y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

Quizás la parte más importante de la resolución (y que se repetirá en todas las resoluciones posteriores) es aquella en la que se pide simplemente a las partes que cumplan el Derecho Internacional vinculante, tanto el que recoge los Derechos Humanos en general como aquel que establece obligaciones específicas para hacer efectivos los derechos humanos en niñas y mujeres (Párr. 9). Si esta parte de la resolución se cumpliera, prácticamente el resto de la resolución sería redundante. Estamos hablando de que en la actualidad la mayor parte de las víctimas de los conflictos armados son mujeres (incluidas niñas) y ello por el incumplimiento de normas elementales de humanidad como es el que prohíbe los asesinatos, torturas, tratos crueles inhumanos y degradantes, o el que consagra el derecho a la vida, a la salud, a la educación. Tal y como ha dicho recientemente Margot Wallstrom: a día de hoy, “*ser mujer en el frente de batalla es más peligroso que ser un soldado*<sup>19</sup>”.

Por lo que se refiere a la cuestión de **la violencia sexual**, es cierto que no es la primera vez que nos encontramos con condenas a este tipo de comportamientos en guerras especialmente violentas y la petición a las Partes en conflicto y a los Estados que actúen para prevenir y poner fin a estos comportamientos.

---

<sup>19</sup> El Mundo, 10 de Junio 2011.

Desgraciadamente, la guerra de Yugoslavia, nos abrió los ojos acerca de la utilización de la violencia sexual como arma de guerra y el Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia se ocupó de hacer frente a la deficiente regulación de estos comportamientos en el Derecho Internacional. A través de sus sentencias y las del Tribunal Penal para Ruanda, se desarrolló toda una línea jurisprudencial que llevaría a la consagración de las agresiones sexuales graves como posibles crímenes guerra, crímenes de lesa humanidad y actos de genocidio. A partir de allí los progresos fueron rápidos en el campo normativo y el Estatuto de la Corte Penal Internacional y sus Reglas de Procedimiento y Prueba son una buena prueba de ello. Sin embargo, estos avances no son suficientes para una Comunidad Internacional cada vez más concienciada con la necesidad de proteger a las mujeres y niñas de estos comportamientos y para evitar la acción de unas Partes en conflicto que se jactan de utilizar la violencia sexual para el logro de sus objetivos con total impunidad.

Aunque ésta es la primera resolución que se ocupa directa y expresamente de este tema de forma general, no es la más contundente al respecto. Se limita a destacar una serie de ideas que, no obstante son muy importantes: la responsabilidad de que *las partes* en conflicto se ocupen de forma especial en la prevención y protección de ataques sexuales contra las mujeres y niñas (párr. 10); y la responsabilidad de *los Estados* de enjuiciar y castigar a los culpables de este tipo de comportamiento tanto cuando constituyan crimen de guerra como crimen de lesa humanidad o acto de genocidio (párr. 11). Hasta aquí la resolución ha sido unánimemente aplaudida por la Comunidad Internacional. Sin embargo, luego se añade una cuestión que no puede sino ser duramente criticada “destaca la *necesidad de excluir esos crímenes, siempre que sea viable, de las disposiciones de amnistía*” lo cual es contradictorio con lo dicho anteriormente. Si se trata de tales crímenes internacionales el Derecho Internacional impide la amnistía, es más establece principios como el de “*aut dedere aut iudicare*” y el de “jurisdicción universal” para evitar la impunidad de cualquiera de sus autores, tal y como, por otro lado, años después destacará este mismo órgano en otras resoluciones sobre la misma cuestión.

Sin embargo, no es la violencia sexual el núcleo de esta resolución, dos cuestiones parecen preocupar principalmente al Consejo de Seguridad: por un lado, la **participación de la mujeres** en los procesos de paz y por otro, que los actores internacionales que van a trabajar en este campo **tengan en cuenta las necesidades y capacidades** tanto en la fase de planeamiento como en la de ejecución y seguimiento de la misión.

En este sentido se “*insta a los Estados Miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de*

*las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos* (párr. 1)”; Como se puede apreciar, no distingue entre los Estados en conflicto y el resto de los Estados que pueden participar en la resolución del mismo y, por tanto, podemos considerar que a ambos se dirige esta exhortación. Sin embargo, parece, por su dicción, que está pensando más en los actores externos al conflicto que en los afectados directamente por ellos.

Por otro lado, este mismo párrafo destaca la necesidad de que este incremento sea tanto vertical como horizontal, es decir, para la prevención, la gestión y la solución de conflictos, como a nivel nacional, regional e internacional. Constituye, por lo tanto, un buen punto de partida que se desarrollará en los siguientes párrafos y en posteriores resoluciones, pidiendo más presencia en momentos, decisiones y medidas concretas.

En lo referente específicamente a las **Naciones Unidas**, se solicita al Secretario General que **incremente la participación de las mujeres** en el terreno, en sede, en el nivel de decisión y en el de ejecución. Se reclama, de hecho, el **nombroamiento** de mayor número de representantes y enviadas especiales, policías y observadoras de todo tipo, solicitando a los Estados que presenten mujeres cualificadas para que ocupen estos puestos. Es interesante destacar cómo esta petición se acompaña de otra en la que se pide que se aumente *la aportación* de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas. Esto es, no sólo es necesario que hayan más mujeres, es preciso que su presencia sea tenida en cuenta y sirva para dar un giro a las operaciones de paz con nuevas contribuciones que desde su perspectiva y partiendo de su especificidad como mujer, su bagaje cultural y su vivencia social puedan hacer servir para mejorar la eficacia de las operaciones, especialmente en algunos campos.

En paralelo, se pide la **incorporación de una perspectiva de género** en las operaciones de paz, en todos los niveles, planificación, ejecución y seguimiento, destacándose la posibilidad de que en algún caso sea necesario “*un componente de género*” sobre el terreno. Esto es, un dispositivo específico que trabaje en estas cuestiones (Párr. 5).

Más allá de esto, el propio Consejo de Seguridad se compromete a tener en cuenta las necesidades y potencialidades de las mujeres en las resoluciones que adopte, incluyendo a la hora de imponer embargos u otras medidas amparadas en el **artículo 41** de la Carta de las Naciones Unidas. Para ello pide al Secretario General que en sus informes sobre las misiones se traten estas cuestiones y que elabore uno específico sobre el papel de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de género (Párr. 14).

Sin embargo, como hemos indicado anteriormente, es insuficiente la incorporación formal de las llamadas cuestiones de género si el personal que debe planear, decidir o ejecutar la misión no dispone de suficiente preparación al respecto. Es preciso subrayar que la **formación y sensibilización** no debe extenderse exclusivamente a aquellas personas que se ocupen del tema de las mujeres en la operación sino que todo el contingente debe tener un adiestramiento mínimo en estos temas puesto que las cuestiones de género tienen un alcance transversal que pueden afectar a muchas partes de la operación.

Por ejemplo, el comandante Patrick Cammaert<sup>20</sup>, explicaba hace poco cómo a la hora de construir un puente en Bosnia, el mero hecho de preguntarse quién y cómo se iba a utilizar hizo que se modificase el ancho y diseño inicial del mismo que estaba trazado para el paso exclusivo de coches y camiones (conducidos normalmente por varones), cuando era utilizado con frecuencia por mujeres que iban caminando por el puente para comprar o hacer gestiones de las que se encargaban ellas normalmente. Así pues, la preparación acerca de las necesidades y potencialidades de las mujeres no debe hacerse solo con los llamados “asesores de género” o figura similar sino que, todos los contingentes y a todos los niveles deben tener una mínima formación al respecto. De esta forma, los párrafos 6 y 7 de esta resolución se dedican a estas cuestiones, pidiendo a Estados que organicen adiestramiento al respecto y que apoyen a los organismos de la ONU que lo están llevando a cabo o que lo vayan a hacer. Esta misma petición se repetirá en posteriores resoluciones.

Sorprende la incorporación de “*la concienciación respecto del VIH/SIDA en sus programas nacionales de capacitación*” por parte de los Estados y de las propias NN.UU. No se trata de la no necesidad de esta formación por parte de los contingentes, nadie lo pone en duda, sino de la incorporación de la misma en una resolución sobre mujeres y conflictos armados y lo que parece decir con ello. De hecho, la estrategia de lucha contra el SIDA de las Naciones Unidas a través de la entrega de preservativos a su contingentes ha sido controvertida dado que algunos países entendían que con ello se estaba incitando a la promiscuidad con las nacionales de los países donde se desplegaba<sup>21</sup>, mientras que otros entendían que era una forma de protección contra el SIDA para ellos

---

<sup>20</sup> Maj Gen (ret) Patrick Cammaert, Former Division Commander of the Eastern Division in the DRC en En Joint Spanish and Netherlands training ESDC Pilot Course “Comprehensive approach to gender in operations”, 17 June, 2011.

<sup>21</sup> UNDPKO Mainstreaming a Gender Perspectives in Multidimensional Peace Operations (UN) June 2000, p.14.

y para las mujeres con las que mantuviesen relaciones sexuales a lo largo de su estancia sobre el terreno<sup>22</sup>.

Así mismo se hace un llamamiento a que las **Partes** (y entiendo que también a **los organismos humanitarios**) tengan en cuenta las necesidades de mujeres y niñas en campamentos y asentamientos de **refugiados** y en procesos de **desarme, desmovilización y reintegración**. Ambas cuestiones han sido objeto de atención sólo recientemente. Así, en los campos de refugiados de Tanzania, las agresiones contra las mujeres llegaron a tal punto que fueron denunciadas por el propio ACNUR<sup>23</sup> y en este último año en Haití por parte de Amnistía Internacional<sup>24</sup>.

Así mismo, la aplicación de idénticos instrumentos de DDR a niñas, a niños y a adultos trajeron como consecuencia el absoluto fracaso de muchos de los mismos por lo que la niñas se refieren. Un buen ejemplo de ello sería Sierra Leona donde el fracaso de algunos programas con las niñas llegó al 90%<sup>25</sup>.

En este sentido, el Consejo de Seguridad destaca la necesidad de que la negociación y aplicación de los acuerdos de paz tengan en cuenta las necesidades de mujeres y niñas, por ejemplo en el reasentamiento y la repatriación, en la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción y en la protección y el respeto del DIH. También este tema será recurrente en las posteriores resoluciones.

A pesar de que el preámbulo parezca sugerirnos que se va a destacar más la necesidad de la participación de las mujeres de los países en conflicto en los procesos de paz<sup>26</sup>, solo en dos puntos de la parte dispositiva de esta reso-

---

<sup>22</sup> La Comisión Económica de las Naciones Unidas para África advirtió el pasado octubre que "las bajas en las fuerzas armadas y civiles relacionadas con el sida ponen en peligro la seguridad de muchos países africanos". (<http://www.tierramerica.net/2005/0723/noticias3.shtml>)

<sup>23</sup> Véase al respecto: UNHCR: Inter-Agency Lessons Learned Conference Proceedings , 27-29 March 2001 - Geneva.Prevention and Response To Sexual And Gender-Based Violence In Refugee Situations" UNHCR,

<sup>24</sup> <http://www.elcorreo.com/vizcaya/v/20110107/mundo/amnistia-denuncia-cientos-violaciones-20110107.html>

<sup>25</sup> <http://argijokin.blogcindario.com/2008/02/08529-las-120-000-ninas-soldado-que-hay-en-el-mundo-son-ademas-explotadas-sexualmente-segun-un-informe.html>

<sup>26</sup> Reafirmando el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz y subrayando la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar la participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos.

lución se hace referencia a la participación de estas mujeres en los procesos de paz: cuando se habla de la posibilidad de “celebrar consultas con los grupos locales e internacionales de mujeres” (párr. 15) antes de decidir medidas que las puedan afectar directamente, y cuando se pide que se adopten medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales, los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz (párr. 8.b). Y ello sin contar con el llamamiento a la mayor participación de las mujeres en las operaciones de paz y el incremento en su número. Esto es, no obstante, muy importante dada la novedad del tratamiento de estas cuestiones en una resolución del Consejo de Seguridad.

A partir de la adopción de esta resolución, todos los documentos que se refieren a la mujer en los conflictos armados la mencionan expresamente. De **hecho**, muchos países<sup>27</sup>, entre ellos España<sup>28</sup> han elaborados planes para su implantación y las ONGs lo utilizan como mecanismo de referencia. Si nos acercamos a las Organizaciones Internacionales con competencias en este campo, podemos apreciar que todas tienen documentos sobre la implantación de esta resolución, los retos y problemas al respecto<sup>29</sup>. De hecho, tal y como

<sup>27</sup> Dinamarca. Reino Unido, Suecia, Austria, E Holanda, Finlandia, Bélgica, Portugal, Irlanda, Francia, Estonia, Noruega Suiza Islandia, Bosnia-Herzegovina, Costa de Marfil. Sudáfrica, Uganda, Liberia, Chile, Filipinas, Sierra Leona, Ruanda, RDC, Canadá, Nepal, Australia, Burundi, Ghana, Guinea Bissau

<sup>28</sup> Plan De Acción Del Gobierno De España Para la Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), sobre Mujeres, Paz Y Seguridad de 2009

<sup>29</sup>

- UNIFEM : 1325+10 Women Count For Peace (2010)
- UNIFEM: Advancing Gender Equality using CEDAW and UN Security Council Reolution 1325 (Training Modle form Gender Equality Advocates (2008)
- EU: 11932/2/05 REV 2 Implementation of UNSCR 1325 in the context of ESDP, de 29/09/2005
- EU: 15782/3/08 REV 3 Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by UNSCR 1820 in the context of ESDP” (3/12/2008)
- EU: 15671/1/08 REV 1 Comprehensive approach to the EU Implementation of the UNSCRs 1325 and 1820 on Women, Peace and Security (1/12/2008)
- EU: 13899/09 Implementation Of UNSCR 1325 and 1820 in the context of training for the ESDP missions and operations
- EU: Ten-year impact study on implementation of UNSCR 1325 (2000) ON Women, Peace-Security in Peacekeeping
- EU: Implementation of UNSCR 1325 and UNSCR 1820 in the context of training for the ESDP missions and operations - recommendations on the way forward. (2009).
- EU: Joint Commission and Council document „Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security (doc 15671/1/08REV 1) (1 2008).

comentaremos posteriormente, los esfuerzos han sido muchos, aunque los resultados no hayan sido exitosos en demasía.

### **3.2. La Resolución 1820 (2008) y la violencia sexual como preocupación central<sup>30</sup>**

Aunque a partir del año dos mil el Consejo de Seguridad va a dedicar anualmente una sesión a estas cuestiones y emitir una declaración de su presidente al respecto<sup>31</sup>, no será hasta ocho años después cuando se aprobará la segunda de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Mujeres y Conflictos Armados, dedicada especialmente a la violencia sexual contra las mujeres en estos contextos. Entretanto, la presión de la sociedad civil y las ONGs es cada vez mayor y se exige a las organizaciones internacionales que protejan y ayuden a castigar las agresiones sexuales en conflictos armados, pero también que se luche para evitar este comportamiento cuando es llevado a cabo por ellas mismas o las ONGs.

Esta última cuestión empieza a ser un secreto a voces. Si en los años 90 pocos, se atrevieron a criticar la labor de miembros de operaciones de paz o de organismos humanitarios (así, se hablaba de los burdeles al lado de los campamentos de las operaciones de paz y del incremento de la prostitución infantil en los alrededores de los mismos), a principios del siglo XXI, especialmente en las misiones que se desarrollan en África, se publican muchas denuncias al respecto por los medios de comunicación de todas partes del mundo (en España, el País y el Mundo por ejemplo) y muchas ONGs (como Amnistía Internacional,) subrayan en sus informes o noticias lo extendido de esta realidad, Frente a ello, si inicialmente el silencio es la respuesta, posteriormente, la propia ONU, a través de sus informes sobre operaciones de paz, pero también por ejemplo, sobre la situación de los niños en los conflictos armados, va asumiendo esta triste realidad y comienza a tomar cartas en el asunto, se adoptan códigos de conducta, se elaboran procedi-

---

• NATO Bi-SC Directive 40-1 Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives in the NATO Command structure including measures for protection during armed conflict. September 2009.

• NATO: Gender Training and Education. Recommendations on Implementation of UNSCR 1325 (2010).

<sup>30</sup> De 19 junio de 2008.

<sup>31</sup> Declaraciones del Presidente del Consejo(S/PRST/2001/31)de 31 de octubre de 2001, (S/PRST/2002/32), de 31 de octubre de 2002), (S/PRST/2004/40) de 28 de octubre de 2004, (S/PRST/2005/52) de 27 de octubre de 2005, (S/PRST/2006/42) de 8 de noviembre de 2006, (S/PRST/2007/5), de 7 de marzo de 2007 y (S/PRST/2007/40),de 24 de octubre de 2007.

mientos de quejas se realizan programas de formación, campaña de “tolerancia cero”...

Pero salvo en casos muy contados, la ONU no acepta responsabilidad por estos comportamientos y los Estados mantienen un absoluto silencio sobre si alguno de sus contingentes está involucrado en este tipo de conducta. El resto de organizaciones internacionales, como hemos indicado anteriormente, van a la zaga de la ONU y también adoptan medidas al respecto sin ser tampoco transparentes en los datos completos de esta realidad.

Si la resolución 1325 (2000) no se hizo referencia a la comisión de agresiones sexuales por parte de **contingentes de paz**, en esta resolución se reconoce su fracaso en dos sentidos. Por un lado, la existencia de explotación y abusos sexuales en operaciones de paz de las NN.UU. y por otro lado, la dificultad para proteger a mujeres y niñas en “*campos de refugiados y desplazados internos así como en los procesos de desarme desmovilización y reintegración y en los esfuerzos de reforma de la justicia y del sector de seguridad que reciben asistencia de las Naciones Unidas*” (párr. 10).

Así, en el primer caso. El Consejo pide al Secretario General que prosiga e intensifique los esfuerzos para aplicar la política de “tolerancia cero” en la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, e insta a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que adopten medidas preventivas apropiadas, incluso mediante la concienciación antes del despliegue y en el teatro de operaciones, así como otras medidas para garantizar una rendición de cuentas cabal en los casos de conducta de ese tipo que involucren a su personal;

Nótese que los esfuerzos y medidas son preventivos y punitivos. En el primer caso, tanto antes de enviar los contingentes como una vez desplegados con medidas de formación, concienciación y sensibilización.

Poco a poco se va desarrollando esta “formación” que inicialmente quedó limitada a cursos de dos horas, seminarios facultativos o formación por personas no especialmente capacitadas o solamente para personas que se dediquen a cuestiones de género, pero progresivamente se va avanzando en este campo a través de códigos de conducta, manuales de formación, publicación de buenas prácticas...

En lo relativo a los punitivos, lo cierto es que hay muy poca información al respecto y los Estados en general niegan la existencia de tales comportamientos por parte de los civiles o militares desplegados por su país. No se conoce la existencia de procedimientos disciplinarios ni mecanismos específicos al

respecto. Seguramente existirán, pero como hemos indicado anteriormente, ello queda en la parte de “sensitive questions”.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión, el fracaso en el mandato “**de proteger**”, lo cierto es que se puede apreciar más un problema de eficacia (sea por el mandato dado, por la falta de formación al respecto, los recursos humanos disponibles o por los recursos materiales puestos a su disposición) que una cuestión de concienciación. De ahí que el Consejo de Seguridad lo que pida en este caso es que se “*elaboren mecanismos eficaces*”.

Dos párrafos de esta resolución que ahora analizamos me parecen especialmente interesantes, en la que se subraya la forma en que las agresiones sexuales se pueden convertir en **arma de guerra**: “*las mujeres y las niñas son especialmente objeto de actos de violencia sexual, incluso como táctica de guerra destinada a humillar, dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuerza a miembros civiles de una comunidad o grupo étnico*”. Nótese que la esencia de esta arma es que se convierte el cuerpo de las mujeres en un objeto de destrucción, por los efectos que produce en la comunidad en general y los varones en particular. En la utilización de la violación como arma de guerra, la mujer, principal víctima de estos actos, queda en un segundo plano, al no dirigirse el acto realmente contra ella sino contra otros. Lo mismo que se destruye una casa o se destroza un campo se viola a una mujer o se agrede a una niña como en el caso de la esclavitud, la mujer se convierte en un verdadero objeto, siendo invisible como sujeto, como individuo y como persona.

Por otro lado, el primer párrafo de la parte dispositiva de esta resolución vincula directamente la violencia sexual con la **paz y seguridad internacionales**, admitiendo la posibilidad del uso de la fuerza para poner fin a esta situación.

Destaca que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra dirigida deliberadamente contra civiles o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra las poblaciones civiles, puede agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Afirma, en ese sentido, que la adopción de *medidas eficaces* para prevenir los actos de violencia sexual y reaccionar ante ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y expresa su disposición, cuando se consideran situaciones sometidas a su examen, a adoptar, cuando sea necesario, medidas apropiadas para hacer frente a la violencia sexual generalizada o sistemática.

Es la primera vez que de forma autónoma e independiente a otros ataques a la población civil, el Consejo de Seguridad califica las agresiones sexuales como amenazas o impedimentos a la paz y la seguridad internacionales y admite la posibilidad de adoptar “*medidas apropiadas*” al respecto.

Es cierto que en contextos específicos, como en Sierra Leona o República Democrática del Congo, o en resoluciones dirigidas hacia los civiles en conflictos armados ya se había tratado esta cuestión, pero nunca de forma específica, es decir, separada de otras violaciones del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y con tal autoridad e independencia. Ni siquiera la resolución 1325 (2000) había llegado tan lejos. De hecho, si en la misma se hablaba de la posibilidad de tener en cuenta las necesidades de las mujeres a la hora de adoptar sanciones, en este caso se prevé la posibilidad de adoptar sanciones contra las Partes que cometan este tipo de actos (Párr. 5).

Pero más allá de la utilización de la violencia sexual como arma de guerra, lo cierto es que sea por la consideración de la mujer como botín de guerra, por la situación de anarquía existente, por la relajación de los límites morales existentes, o por todo a la vez, las agresiones sexuales se incrementan en todos los conflictos armados y es preciso hacer frente a estos hechos con rotundidad, especialmente cuando “*tales actos ...se han vuelto sistemáticos y generalizados y han alcanzado un grado alarmante de brutalidad*” como es el caso en muchos de los actuales conflictos armados. Por esta razón el primer llamamiento de la parte dispositiva se hace a las Partes en conflicto, para que pongan fin a tales comportamientos y adopten medidas de prevención (disciplina militar, cumplimiento del principio de responsabilidad del mando, adiestramiento, refutación de mitos que alimenten la violencia sexual, la verificación de antecedentes de las fuerzas armadas y de seguridad para tener en cuenta su historial de violaciones y otras formas de violencia sexual y la evacuación hacia un lugar seguro a mujeres y niños en riesgo”) y protección a las víctimas de esos conflictos (en su caso, se prevé incluso la aprobación de sanciones contra el Estado o la Parte en conflicto responsable de la comisión de este tipo de violencia). Y se insiste a que se trate este tema en los procesos de paz, cosa que hasta hace poco no se hacía regularmente. En los últimos tiempos empezaban a analizarse estas cuestiones aunque tímidamente, por ejemplo, en las Comisiones de la Verdad.

Si en su momento condenamos el párrafo 11 de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, por no prohibir de forma absoluta la inclusión de las agresiones sexuales dentro de las amnistías decretadas normalmente al final del conflicto, en este caso debemos felicitarnos porque aquí sí se produce esta

exclusión. Así, el Consejo de Seguridad destaca *“la necesidad de que los crímenes de violencia sexual queden excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de los procesos de solución de conflicto y hace un llamamiento a los Estados miembros para que cumplan con su obligación de enjuiciar a las personas responsables de estos actos”* (Párr. 4).

En este sentido, es un verdadero avance el que este órgano no se quede en la lucha contra la impunidad y protección de las víctimas y se destaque la necesidad de que las víctimas disfruten en pie de igualdad del acceso a la justicia.

En realidad, para la lucha contra la impunidad y la protección de las víctimas, hay cuatro niveles, el nivel asistencial a cuyo desarrollo se refiere el párrafo 13, el nivel legislativo (evitar amnistías y desarrollo de normativa preventiva y sancionadora), la parte judicial, (acceso a la justicia) y la parte ejecutiva, que aquí no es contemplada nada más que para pedir que se elaboren mecanismos eficaces para proteger a las mujeres de estos comportamientos *“en los esfuerzos de reforma... del sector de seguridad que reciben asistencia de las Naciones Unidas”*. De hecho, las referencias que se hacen a las fuerzas armadas son más bien para evitar que ellos cometan tales actos, pero poco se dice de su papel a la hora de recoger pruebas, proteger a las víctimas y testigos, detener a los culpables”. Como más adelante veremos, ésta se ha convertido una de las partes más importantes del proceso de reforma del Sector de Seguridad por parte de las operaciones de construcción y consolidación de la paz.

Por el momento, el Consejo nos habla de capacitación de los miembros de operaciones de paz y personal humanitario para prevenir y reconocer este tipo de violencia. No se trata por lo tanto de una ampliación del mandato de cara a prevenir estos comportamientos, cuando se habla de proteger a los civiles ya se entiende incluido este comportamiento, sino de concienciar, formar y capacitar a los contingentes de todos los sectores y a todos los niveles para que su actuación sea efectiva en este campo (Párrs 6, 8 y 9) y esto tanto a nivel de Naciones Unidas como de Estados que aportan contingentes.

Una vez más el Consejo de Seguridad se refiere a la necesidad de la **participación de las mujeres** en la resolución de este problema, en unos casos, pidiendo el aumento de mujeres en los contingentes (Párr. 8) en otros casos, pidiendo que se consulte a las mujeres de las poblaciones afectadas, como es en el caso de adopción de medidas de protección y prevención por parte de las Partes en conflicto (Párr. 3), y de adopción de mecanismos eficaces para la protección de las mujeres (Párr. 10).

Finalmente, en dos ocasiones el Consejo de Seguridad se va a dirigir al Secretario General para que le informe, en el primero de los casos, se le indica que cuando haga informes sobre situaciones concretas de conflicto armado incluya entre sus observaciones y recomendaciones en cuanto a las medidas de protección de mujeres y niñas contra este tipo de violencia.

Pero también le pide un informe específico sobre la aplicación de esta resolución en el contexto de las situaciones de las que éste está ocupándose, indicando al Secretario General un contenido mínimo que debe tener. En concreto, le preocupa especialmente recopilar información fiable sobre la situación y tendencias al respecto, propuestas para mejorar la eficacia por parte de Estados, OI y Partes en conflicto y mecanismos para medir los avances logrados y para mejorar la calidad de la información recibida.

Este **informe** se publica un año después<sup>32</sup> y lo más destacable de sus conclusiones y recomendaciones es el reconocimiento de una falta de informa-

---

<sup>32</sup> En este informe, tras hacer un repaso de los países y Partes en conflicto que utilizan la violación como arma de guerra, como mecanismo de castigo, represalia o discriminación, aquellos en los que la violencia es generalizada y aquellos en los que reina la impunidad; se destacan tres factores que inciden directamente en la violencia sexual o que la agravan y ellos están vinculados a la inexistencia de medidas adecuadas para prevenir la violencia sexual, luchar contra la impunidad y afrontar la discriminación que en todos los campos sufren mujeres y niñas. Y se detiene en analizar algunas de éstas y las posibles formas de atajar el problema. Sobre el primer punto se habla de capacitación disciplina, compromiso y estructura jerárquica responsable dentro de las autoridades civiles y militares y de la necesidad de trabajar contra la discriminación de la mujer. Del segundo factor se desarrollan medidas de tipo legislativo (penal, tanto en delimitación del tipo como en la sanción y reparación a las víctimas y procesal así como leyes de amnistía), ejecutivo (policía y otras fuerzas de seguridad del Estado) y judicial, (tribunales tradicionales y tribunales militares y aplicación de la ley conforme a parámetros internacionales y desarrollo de medidas de reparación y protección hacia las víctimas) Finalmente no hay desarrollo específico del tercero que es considerado como transversal.

Por lo que se refiere a los abusos de las NNUU en este informe se aprecia la existencia de muchas iniciativas en el campo de la capacitación y concienciación y la adopción de un Boletín General del Secretario General en 2003 relativo a las medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales que se configura como la norma base en este campo y a partir de la cual se desarrollan distintos códigos de conductas y medidas vinculadas a la responsabilidad de funcionarios y expertos de las Naciones Unidas. Sin embargo, es consciente, el Secretario General, que la eficacia de todas estas propuestas queda en manos de los Estados de ahí que pida capacitación a las tropas antes de ser enviadas, la adopción de medidas disciplinarias y el incremento del número de mujeres entre los contingentes que son enviados. Finalmente el Secretario general, asume que hay un déficit importantísimo de información fidedigna, coherente y valiosa tanto cuantitativa como cualitativamente que pueda ser de utilidad a organismos humanitarios como por las autoridades Estatales para prevenir y castigar este tipo de comportamientos.

ción adecuada, la recomendación de utilizar medidas incluidas en el capítulo VII para hacer frente a estos comportamientos cuando se hagan de forma sistemática y generalizada, que en los Comités de Sanciones se introduzcan los nombres de personas y Partes que cometan estas agresiones, y la propuesta de establecer un mecanismo de seguimiento e información periódico, similar al previsto en la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad para los crímenes graves contra los niños.

### 3.3. La Resolución 1888 (2009) y la búsqueda de mayor eficacia en el trato de la violencia sexual en los procesos de paz, DDR y RSS33

Esta resolución reitera la parte esencial de la resolución 1820 por lo que se refiere a la consideración de la violencia como amenaza a la paz y la seguridad internacionales, promoción de medidas de prevención y sanción, búsqueda de mayor y mejor información, posible adopción de sanciones contra Partes responsables de estos comportamientos, requerimiento a Estados y OOII una mayor formación y sensibilización a sus tropas<sup>34</sup>, reforzamiento de la política de tolerancia cero hacia la explotación y abusos sexuales en las operaciones de paz y promoción de una mayor coordinación entre organismos internacionales y órganos de las NN.UU que trabajan en un mismo país.

Sin embargo, la parte más relevante de esta resolución es la que crea nuevos mecanismos de acción en este campo. Ante la dificultad de realizar grandes avances en este campo, el Consejo de Seguridad decide la creación de nuevos órganos con funciones distintas.

Así, primero *“Solicita al Secretario General de las Naciones Unidas que nombre a un representante especial para que aporte un liderazgo coherente y es-*

---

Se destaca así mismo la existencia de iniciativas para prevenir la violencia sexual por los Estados y Partes en conflicto así como por la población civil en el marco de las negociaciones de paz y de su consolidación. Pero en el marco de las misiones de Paz, que es donde más perentoria parece la respuesta, se habla de programas de capacitación, catalogación de buenas prácticas, adopción de mandatos claros y comprensivos. Y luego se van destacando medidas que se han adoptado por distintas operaciones de paz o por organismos humanitarios y que parecen estar dando buenos resultados. (Informe del Secretario General presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1820 del Consejo de Seguridad (UN.Doc. S/2009/362 de 15 de julio).

<sup>33</sup> De 30 de septiembre de 2009.

<sup>34</sup> Se exige que no formen parte de los contingentes de policía o fuerzas armadas aquellas personas que hayan estado asociadas con este tipo de comportamiento.

*tratégico, colabore efectivamente para reforzar los mecanismos de coordinación existentes en las Naciones Unidas e inicie gestiones de promoción ante, entre otras partes, los gobiernos, incluidos sus representantes militares y judiciales, así como todas las partes en conflictos armados y la sociedad civil, a fin de afrontar, tanto en la sede como en los países, la violencia sexual en los conflictos armados, promoviendo al mismo tiempo la cooperación y la coordinación de esfuerzos entre todas las partes interesadas, fundamentalmente por medio de la iniciativa interinstitucional “Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos”.*

Esta representante especial será Marhot Wallström, nombrada por el Secretario General de las Naciones Unidas a principios de 2010, y que en el breve periodo de tiempo que ha estado ocupando este cargo, ha llevado una importante labor de denuncia.

Así mismo se nos habla de la designación de un **equipo de expertos** que se ocupe de asesorar a aquellos países en los que la violencia sexual es especialmente grave. Este equipo de experto debe ser multidisciplinar, aunque la base sobre la que tiene que asentarse es la construcción de un Estado de Derecho que impida estos comportamientos ya que debe contar tanto con juristas como con policías, mediadores investigadores penales, reforma del sector de seguridad, etc. Prestando especial atención a la reforma judicial y penal.

Finalmente, decide que dentro de los asesores de género (y en su caso, las dependencias de derechos humanos) que están siendo implantado en la práctica totalidad de las misiones, se designen “**asesores para la protección de las mujeres**” en aquellos casos en que la situación sea especialmente grave. Estos asesores, según el propio Secretario General, tienen por función *promover la aplicación de esas resoluciones, en particular dando apoyo al sistema de supervisión, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual; facilitando el diálogo con las partes para alcanzar compromisos de protección; coordinando el desarrollo y aplicación de estrategias amplias para luchar contra la violencia sexual; e integrando las consideraciones relativas a la violencia sexual en las políticas, operaciones y actividades de promoción de las misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales de las Naciones Unidas. Para su despliegue se tendrán en cuenta las enseñanzas y las mejores prácticas derivadas de la experiencia de los asesores de protección de menores. La necesidad de los asesores para la protección de la mujer se determinará caso por caso*<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> S/2010602 párr. 34

Además, pide a los representantes especiales del Secretario General y al Coordinador del Socorro y emergencia que presten especial atención a estas cuestiones.

El resto de la resolución se centra en el Estado de Derecho y la mejora del sistema policial y judicial, alentando a las operaciones de paz a que apoyen las reformas nacionales de los sistemas de judicial y policial. Así mismo destaca la necesidad de tratar a las víctimas y reincide en lo conveniente de incrementar la participación de las mujeres y organizaciones de mujeres en las reuniones de las NN.UU con los Estados, en la negociaciones de paz desde el principio y en todos sus aspectos *“en particular en lo que respecta a los acuerdos sobre el acceso de la asistencia humanitaria y sobre derechos humanos previos a la cesación del fuego, a las disposiciones relativas a las cesaciones del fuego y a la vigilancia de su cumplimiento, al desarme, la desmovilización y la reintegración, a la reforma del sector de la seguridad, a la verificación de antecedentes de los candidatos a incorporarse a fuerzas armadas y de seguridad, a la justicia, a las reparaciones y a la recuperación y el desarrollo”*; así como en la implantación de los correspondientes acuerdos.

Finalmente, es Consejo de Seguridad parece necesitar más información al respecto y por ello encomienda al Secretario General que elabore nuevos informes de desarrollo del que ya presentó en respuesta a la resolución 1820 (2008), pero incluyendo nuevas cuestiones que garanticen la eficacia de la acción de las NN.UU. y la implantación de las medidas adoptadas.

Este nuevo informe se presentará a finales de 2010<sup>36</sup> y comienza entonando un *mea culpa*: *“La necesidad de reforzar sistemas y criterios se ve claramente si*

---

<sup>36</sup> Parte de definir y distinguir entre violación y otro tipo de agresiones sexuales y entre las que son crímenes internacionales y cuáles no lo son. Define quiénes son responsables de estos comportamientos y destaca la necesidad de dar un enfoque estructural de seguridad que nos lleve a medidas preventivas. Para ello es necesario, entre otros el establecimiento de un sistema para llevar listas de posibles autores, instaurar un dialogo de protección y supervisar medidas correctivas. El Secretario General subraya la magnitud de estos comportamientos calificándolos de consideraciones de primer orden y en muchas ocasiones la causa de importantes desplazamientos de población como puede ser en el Chad.

La segunda parte del informe se centra en la forma en que la violencia sexual puede obstaculizar la participación de las mujeres en los procesos democráticos, destacándose, en todo caso que no se pueden sacrificar los avances realizados en relación con los derechos de las mujeres en aras de una supuesta reconciliación o transición. Así mismo destaca que en los procesos DDR hay una relación entre una mala reintegración social y el estallido de la violencia sexual.

La violencia sexual prolifera en un clima de impunidad, por ello es fundamental que sea tenida en cuenta en todo lo que conoce con el nombre de Justicia Transicional.

*se considera la incapacidad colectiva de la comunidad internacional y de las autoridades nacionales para impedir atrocidades como las violaciones masivas cometidas en la región oriental de la República Democrática del Congo entre fines de julio y agosto, que suscitaron una indignación pública sin precedente. En él se define lo que se entiende por “violencia sexual relacionada con los conflictos” y ésta viene determinada por un lado por una cuestión temporal (durante el conflicto y en una situación posterior al mismo) y por otro lado contextual: que guarda relación directa o indirecta con un conflicto. “Esta relación puede demostrarse por el hecho de que el autor sea parte beligerante; la proliferación y utilización de armas pequeñas y ligeras; el colapso del orden público; la militarización de sitios de actividad diaria como el acopio de combustibles y agua; las consecuencias transfronterizas como el desplazamiento y el tráfico de personas o el trastorno de la economía, la diseminación (a veces deliberada) del VIH; la violencia dirigida contra minorías étnicas, religiosas u otras minorías o poblaciones en territorios disputados con objeto de obtener ventajas económicas, militares o políticas, incluso en violación de un acuerdo de cesación del fuego”(párr. 5).*

Como respuesta a la solicitud de la mejora en los sistemas de información que el propio Consejo de Seguridad había reconocido vuelve a proponer la utilización de un mecanismo similar al previsto en la resolución 1612 (2005) sobre las infracciones graves cometidas contra los niños para la supervisión de la violencia sexual contra las mujeres.

---

Por último, se destaca como en muchas ocasiones contextos sociales y leyes discriminatorias determinan que la víctima sea considerada como culpable de la violación.

En respuesta a la solicitud de mayor y mejor información, aparte de proponer un nuevo sistema, se resalta la necesidad de mejorar los indicadores, las fuentes y el modo de análisis de alerta temprana al respecto. Se entiende, igualmente, que es necesario que se utilicen y crucen datos de distintos organismos y con distinto contenido para tener una imagen global de la situación y poder adoptar medidas de prevención.

Es necesario, de acuerdo con el Secretario General, mejorar e incrementar los servicios jurídicos, médico-sanitarios, de reintegración socioeconómica, entre otros, a las víctimas de este tipo de violencia.

Entre las medidas que se proponen están las vinculadas a la lucha contra la impunidad, la mejora en la coordinación y en la información y una mayor participación de las mujeres en el asesoramiento al Consejo de Seguridad. El Secretario General concluye con unas palabras que alientan a seguir trabajando en este tema: *“La violencia sexual requiere una atención sostenida, una acción y una cooperación que corresponda a la escala del problema. Sus consecuencias duraderas y ruinosas contrarrestan los objetivos del sistema de las Naciones Unidas. La paz, la justicia y la seguridad son interdependientes: no puede haber paz sin que las mujeres tengan la paz del espíritu necesaria para realizar sus tareas cotidianas, no puede haber justicia sin una capacidad nacional para administrar justicia y no puede haber seguridad si no hay seguridad para las mujeres”* (UN.Doc. S/2010/604 de 24 de noviembre de 2010).

### 3.4. Resolución 1889 (2009) y la participación de las mujeres en los procesos de construcción y consolidación de la paz<sup>37</sup>

En la línea con las anteriores resoluciones, se condena y se pide la erradicación de la violencia sexual contra las mujeres. Sin embargo, esta resolución supone un verdadero avance en la promoción y protección de los derechos de las mujeres afectadas por conflictos armados. Por un lado se centra en la fase posterior al conflicto, en la que las medidas reactivas y de protección deben ir poco a poco siendo desplazadas por otras proactivas y de prevención y por otro lado, porque se destaca el papel importantísimo que las mujeres pueden tener en este periodo.

Hasta ahora, las resoluciones miraban a la mujer fundamentalmente como víctima, en esta resolución, sin olvidar esta cuestión, la idea troncal de la resolución es la de la necesidad de contar con las mujeres en los procesos de paz.

Estas palabras del preámbulo podrían resumir la idea que está en la base de las medidas adoptadas en la parte dispositiva:

*Reiterando la necesidad de que la mujer participe de manera plena, efectiva e igualitaria en todas las etapas de los procesos de paz, dada su función vital en la prevención y la solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, reafirmando la función fundamental que puede ejercer la mujer en la reparación del tejido social de las sociedades en recuperación y destacando la necesidad de que participe en la elaboración y aplicación de estrategias posteriores a conflictos a fin de que se tengan en cuenta sus perspectivas y necesidades. reconociendo, a este respecto, que la marginación de la mujer puede demorar u obstaculizar la consecución de la paz, la seguridad y la reconciliación duraderas Reconociendo las necesidades particulares de las mujeres y las niñas en las situaciones posteriores a conflictos, entre otras, las relativas a la seguridad física, los servicios de salud, que incluyan la salud reproductiva y mental, las vías para asegurar sus medios de supervivencia, el derecho a la tierra y a la propiedad, y el empleo, además de su participación en la adopción de decisiones y la planificación posterior a los conflictos, en particular en las etapas iniciales de la consolidación de la paz después de los conflictos.*

En este sentido las medidas van dirigidas a tres actores, se despliegan sobre tres áreas y se hacen sobre la base de tres momentos.

Evidentemente la labor más importante la va a tener el **Estado** afectado que debe contar con la mujer en la fase de construcción y consolidación de la paz, tanto en la adopción de medidas que les afecten directamente como en aquellas que afecten a la Comunidad. Y para ello y teniendo en cuenta las dificultades que suelen encontrarse los Estados para cumplir este cometido les alienta a utilizar redes, organizaciones o asociaciones de mujeres que puedan transmitir tanto sus necesidades como sus capacidades en la fase de planeamiento del proceso pero también en el resto de las fases.

---

<sup>37</sup> De 5 de Octubre de 2009.

También se pide a los **Estados que participan** en misiones de paz o en operaciones de ayuda a la reconstrucción de estos países ya sea de forma directa ya sea a través de donaciones, que tengan en cuenta y exijan que los demás cuenten con las necesidades y potencialidades de las mujeres. Así mismo, cuando la participación sea directa, se reitera la necesidad de una mayor presencia femenina tanto a nivel militar como policial y civil.

Por lo que se refiere a las propias **Naciones Unidas**, se pide al secretario que incremente el número de mujeres en altos mandos de las operaciones de paz o como representantes suyas, que inste a los Estados que participan en las misiones a que presenten y tengan en cuenta el papel de las mujeres en todas las fases del proceso de paz y que los Estados afectados construyan la paz conociendo y valorando el papel de las mujeres y las necesidades específicas que ellas y las niñas tienen en contextos post bélicos. Por ello, insiste en que en los informes de los países afectados por los conflictos armados se destaquen las repercusiones que éstos han tenido sobre las mujeres y niñas y que se recabe información al respecto de todos los organismos internacionales. Pide así mismo al Secretario General que informe sobre los avances en este campo, siguiendo para ello una iniciativa del PNUD<sup>38</sup> sobre indicadores de género.

Las áreas sobre las que se tiene que trabajar son: **mayor participación de las mujeres**. Los datos no pueden ser más claros hasta este año ninguna mujer ha dirigido unas negociaciones de paz y pocas son las que han participado en equipos negociadores. Y lo mismo por lo que se refiere a los nuevos órganos del Estado, fuerzas armadas, policías, judicatura, parlamento, ayuntamientos. En segundo lugar, es preciso tener más en cuenta sus **opiniones y puntos de vista** (para ello se considera positivo el apoyo a grupos y asociaciones de mujeres) es decir que la participación sea cualitativa y no solo cuantitativa. Se dice que la cantidad mínima de personas para que un grupo pueda tener influencia en la colectividad, es el del 30% (masa crítica). Sin embargo, para poder participar adecuadamente hay que tener instrumentos de acción y ello requiere medidas a medio plazo, de formación, socialización, comunicación, etc., En cualquier caso, como en el debate de las medidas de acción positiva, es importante que la sociedad vea y sienta la presencia de estos actores políticos, aunque sea solo para transmitir las necesidades y puntos de vista de las mujeres. En tercer lugar, se hacer frente a sus **necesidades**

---

<sup>38</sup> PNUD . “Seguimiento y evaluación con enfoque de género” en *Enfoque de género en programas y proyectos de desarrollo* (<http://www.undp.org.cu/pdhl/Modulo4/use/ref/manualbid.pdf>), pp. 86 y ss.

**específicas**<sup>39</sup> de las mujeres y niñas en la fase de posconflicto, el propio Consejo de Seguridad destaca alguna de ellas, *“Alienta a los Estados Miembros que se encuentran en situaciones posteriores a conflictos a que, en consulta con la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, definan de manera pormenorizada las necesidades y prioridades relativas a las mujeres y las niñas y formulen estrategias concretas, de conformidad con sus respectivos sistemas jurídicos, para atender esas necesidades y prioridades, que abarcan, entre otras cosas, la prestación de apoyo para que las mujeres y las niñas tengan mayor seguridad física y mejores condiciones socioeconómicas, mediante la educación, actividades generadoras de ingresos, acceso a los servicios básicos, en particular los de salud, incluida la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos y la salud mental, un sistema de aplicación de la ley que tenga en cuenta las cuestiones de género y el acceso a la justicia, así como la mejora de la capacidad de la mujer para participar en la adopción de decisiones en el ámbito público a todos los niveles”*(Párr.10).

Finalmente, el Consejo de Seguridad se interesa por la participación de las mujeres en el momento de la planificación, en el momento de la ejecución y en el momento del seguimiento de las medidas adoptadas.

En el momento de **la planificación**, por lo que se refiere a las misiones de paz, es preciso destacar la presencia de un mucho mayor número de mujeres en los distintos organismos internacionales e incluso ministerios en la sede si los comparamos con las que hay sobre el terreno. Por el contrario, en esta fase la carencia suele estar en la información y la participación de las mujeres de los países afectados, por ello se pide especialmente que se las consulte, principalmente a través de agrupaciones o asociaciones de mujeres. En el momento de la **ejecución**, la insuficiencia de mujeres en las operaciones de paz desplegadas sobre el terreno es patente en todas las operaciones de paz, mientras que la participación de las mujeres de los países sobre los que se despegan estas mujeres en muchas ocasiones se hace difícil tanto por *“la falta de seguridad como por los prejuicios sociales existentes, violencia y la intimidación, la falta de seguridad y la inexistencia de Estado de Derecho, la discriminación y los*

---

<sup>39</sup> UNWOMEN destaca que de los 300 acuerdos de paz alcanzados desde el fin de la Guerra fría solo 18 contenían disposiciones relativas a la cuestión de la violencia sexual (s/2010/604, párr. 35).

Por lo que se refiere a las estrategias comprensivas para hacer frente a la violencia sexual, el Secretario destaca que hay cuatro pilares (impunidad, prevención, reforma del sector de seguridad y asistencia multisectorial a los supervinientes) en los que debe haber una perspectiva de género transversal y deben ir acompañadas de un liderazgo a alto nivel, personal con excelentes competencias estratégicas y recursos suficientes.

*estigmas culturales, incluido el aumento de las opiniones extremistas o fanáticas acerca de la mujer y factores socioeconómicos como la falta de acceso a la educación (Párr. 6 del preámbulo”).*

En la fase de **seguimiento**, a los problemas de la fase anterior se deben añadir los problemas de la inexistencia de indicadores fiables y asequibles por lo que se refiere a la promoción real de los derechos de la mujer, con lo que los problemas de eficacia se agudizan.

Para concluir me gustaría destacar que esta es la primera resolución en la que se plantea de forma la necesidad sistemática de educación de las niñas que hasta ahora solo habían aparecido como víctimas de agresiones y no como valiosos elementos de construcción de la paz a corte y medio plazo. Quizás en ello tenga algo que ver el informe que quince días antes había publicado el Secretario General y en el que se mencionan estas cuestiones<sup>40</sup>.

Este informe había sido encomendado por el Consejo de Seguridad al Secretario General a través de su presidente <sup>41</sup> para que se analizaran las repercusiones de los conflictos armados sobre las mujeres y las niñas en las situaciones de las que se ha ocupado el Consejo, sobre los obstáculos y desafíos que se opusieran al fortalecimiento de la participación de las mujeres en la prevención de los conflictos, la solución de los conflictos y la consolidación de la paz, y recomendaciones para abordar esas cuestiones. Este informe que va a llegar dos semanas antes de la aprobación de la siguiente y última resolución<sup>42</sup> por el momento. En él se vuelve a reclamar la creación

---

<sup>40</sup> S/2009/465, Párr. 7.

<sup>41</sup> S/PRSR/2008/39.

<sup>42</sup> Informe del Secretario General sobre la mujer, la paz y la seguridad de 16 de Septiembre 2009.

Este informe subraya la violencia contra las mujeres, el retroceso en su empoderamiento social, económico y político, y la deficiencia en el acceso a servicios sociales y humanitarios básicos como son la educación, el riesgo para sus vidas de las minas terrestres y los restos explosivos, el difícil acceso a la justicia y la dificultad en la participación en los procesos de paz todo ello como consecuencia del conflicto y pone ejemplos de ello en los distintos conflictos de los que se ocupa el Consejo de Seguridad.

Por lo que se refiere a las medidas adoptadas en ejecución de la resolución 1325 y siguientes, el Secretario General destaca los esfuerzos en capacitación y formación de su personal en sede y sobre el terreno y de apoyo en este campo a los Estados. Así mismo se han recopilado buenas prácticas y se han difundido a través de publicaciones, seminarios y por internet.

Por lo que se refiere a la protección contra las minas. Se hizo lo posible para garantizar que los programas de desminado tengan igual efectos entre personas de ambos sexos y entre adultos y menores y se apoyo al personal local en estas labores, especialmente a las

de un sistema de vigilancia similar al previsto por la resolución 1612 para mejorar la eficacia de los esfuerzos realizados Y se destaca que “*Un obstáculo fundamental al aumento de la participación de la mujer en la prevención de conflictos, la solución de conflictos y la consolidación de la paz es la novedad de criterio de la resolución 1325 (2000) que se aleja del ‘criterio tradicional’ respecto de las negociaciones de paz que solo ofrecen oportunidades a las partes directas en la controversia. Solicitar que se incluya en la prevención y solución de conflictos a quienes, al parecer, no son participantes, puede resultar extraño tanto para los encargados de las negociaciones de paz como para los presuntos beneficiarios del proceso (Párr.71)*”. Lo cual me parece sumamente acertado y explica en gran medida la invisibilidad de la mujer en estos procesos hasta hace pocos años.

---

mujeres que parecen especialmente sensibilizadas con estas cuestiones. Se destaca el poco avance logrado en el apoyo a programas y servicios de mejora de la situación de las mujeres. Y el avance en muchos de los países afectados por los conflictos en la reforma legal en cuanto al trato de la violencia o la participación política de las mujeres.

Se confirma que la resolución 1325 (2000) se convierte en parte de los debates y análisis de los órganos convencionales y extra convencionales y que muchos países, incluidos algunos en conflicto han elaborados planes de acción para el desarrollo de la mencionada resolución.

Se aumentan los esfuerzos para incrementar la participación tanto directa como indirecta de las mujeres en la esfera política. Así se busca una mayor participación de las mujeres en las elecciones como candidatas y como electoras. Evidentemente en este caso las medidas son distintas para cada comunidad dado que los obstáculos culturales, políticos y sociales son muy diversos. En este marco, se apoyaron medidas que suponían el incremento de la presencia de las mujeres en las fuerzas de seguridad del Estados y se busca la participación en las decisiones que afectan al proceso de paz. Por último se congratula de la mayor presencia de mujeres en altos cargos de las Naciones Unidas tanto en sede como en las misiones.

Por lo que se refiere al seguimiento, el Secretario General dice textualmente “*la falta de un mecanismo de seguimiento oficial limita el flujo de información recibido por el Consejo de Seguridad con respecto a las esferas de aplicación que requieren especial atención*”. Y se propone la creación de uno similar al 1612.

Finalmente, en la parte dedicada a los obstáculos para la participación de la mujer en los procesos de paz: se habla de cuestiones de muy diversa índole, de inestabilidad social, económica y política que alteran las redes existentes, la infraestructura y las actividades económicas y sociales, las prioridades de las mujeres en el periodo pos conflicto (recobrar el equilibrio anterior) que dejan poco margen para otras cosas: la violencia que suele aumentar en los primeros momentos de los procesos de paz, la falta de instituciones de seguridad y judiciales eficaces, los obstáculos culturales, pobreza y bajas tasas de alfabetización, la consideración de la mujer mas como víctima que como actora del proceso. (UN. Doc S/2009/465)

### **3.5. La Resolución 1960 (2010) y la lucha contra la impunidad de las Partes en conflicto y de los criminales<sup>43</sup>**

Tal y como había dicho el Secretario General en los últimos informes, la lucha contra la impunidad es un instrumento eficaz de prevención y además una obligación de todos los Estados. Sin embargo, el Consejo de Seguridad indica que pocos son los criminales que han sido finalmente detenidos y juzgados. Esto se debe, nos indica el Consejo, en parte por la falta de voluntad de los Estados, en parte por la falta de mecanismos judiciales y policiales eficaces para ello.

Partiendo de esta idea, se introduce la lucha contra la impunidad dentro de la llamada justicia transicional<sup>44</sup> y se destaca la necesidad de trabajar por las víctimas en todas las fases y desde una perspectiva amplia que pueda incluir desde el acceso a servicios de reintegración a asistencia letrada.

En todo caso esta resolución, aparte de incidir en cuestiones de las que ya se había ocupado anteriormente (incremento de las mujeres en las operaciones de paz, labor de asesores de género y equipos de asesores, asesoramiento y capacitación) es destacable por varias razones.

En primer lugar, reconoce que en ocasiones los fallos de protección de las operaciones de paz se deben a la deficiencia de los mandatos dados que nos son claros y a la falta de medios. De esta forma, dice expresamente que la misión de protección de los civiles, incluyen prevención y respuesta en los casos de agresiones sexuales y subraya la necesidad de que todos los contingentes y a todos los niveles tengan claro esta cuestión.

En segundo lugar, se solicita al Secretario General que, a semejanza del mecanismo 1612 se establezca un sistema de vigilancia de incidentes, tendencias y casos sistemáticos relacionados con las violaciones y otras formas de violencia sexual, utilizando para ello un sistema coordinado de recogida y análisis de la información. Aparte de para dar a conocer las Partes que utilizan o condonan la violencia sexual de forma sistemática, y con ello, publicidad

---

<sup>43</sup> UN Doc. S/RES/1969 (2010) de 16 de diciembre

<sup>44</sup> *Es imprescindible poner fin a la impunidad para que una sociedad en conflicto o que se está recuperando de un conflicto pueda enfrentar la realidad de los abusos cometidos en el pasado contra los civiles afectados por el conflicto armado y evitar esos abusos en el futuro, destacando la amplia gama de mecanismos de justicia y de reconciliación que pueden considerarse, incluidos los tribunales penales nacionales, internacionales y "mixtos", así como las comisiones de la verdad y la reconciliación, y observando que esos mecanismos pueden promover no solo la rendición de cuentas individual respecto de crímenes graves, sino también la paz, la verdad, la reconciliación y los derechos de las víctimas,*

someterles a una especie de sanción, ello debe servir para dirigir las acciones de los organismos humanitarios y en su caso la acción misma del Consejo de Seguridad que podría llegar a imponer sanciones a las Partes responsables de esta situación.

En tercer lugar, y aunque tímidamente se subraya la necesidad de mantener una comunicación eficaz con las comunidades locales, lo cual es importante a lo hora de crear un clima de confianza entre ambos, obtener información y ser eficaces en su labor.

Finalmente por lo que se refiere a las operaciones de paz se, se menciona la política de tolerancia cero en materia de explotación y abusos sexuales, se insiste en el incremento del número de mujeres, y se solicita la elaboración de procedimientos para situaciones concretas destinados a hacer frente a la violencia sexual sobre el terreno.

#### ***4. Las operaciones de paz y su esfuerzo por aplicar la resolución 1325 (2000) y siguientes***

Como hemos indicado anteriormente el nuevo concepto global de paz y seguridad internacionales, unido a una nueva “comprehensive approach” ha determinado que las operaciones de paz hayan aumentado sus mandatos y sus componentes. Ya no se trata solo de observar el cumplimiento de acuerdos o respeto del Derecho Internacional, ni la prestación de ayuda humanitaria, protección de civiles o la mediación entre las Partes.

Ahora este nuevo concepto de paz nos acerca a sociedades estables, democráticas y donde prime el respeto de los Derechos Humanos, por eso mismo, las operaciones de paz no pueden limitarse a un estadio de conflicto o post-conflicto inmediato, sino que deben ampliarse en el tiempo si quieren lograr los objetivos marcados. Unos objetivos cuyo logro debe plantearse ya en la fase de planificación de la operación y que deben entremezclarse con los más inmediatos. Circunstancia esta última que no siempre es fácil. Pongamos un ejemplo, en el marco de las distintas operaciones que se desarrollan en Afganistán uno de los componentes principales es el de la reforma del sector de seguridad y dentro del mismo, la formación de cuerpos de policía eficientes, eficaces y que respeten y hagan respetar los derechos humanos. Sin embargo, las misiones encuentran enormes dificultades para realizar esta labor cuando la paz todavía no es real y estos nuevos policías acaban teniendo funciones de contención y defensa frente a los grupos armados. Así, la formación en cuestiones de género se deja en segundo plano frente a necesidades más “pe-

rentorias” como es la formación en sistemas de defensa personal y uso de armamento.

No obstante, es necesario llevar estas y otras acciones en paralelo sino queremos que la presencia de las misiones de paz se alargue en el tiempo y las sociedades no acaben siendo presas de su propia indefensión.

Como hemos visto, la preocupación específica por la situación de la mujer en los conflictos armados aparece en el Consejo de Seguridad a principios de este milenio y va a requerir un enorme esfuerzo porque supone un **cambio de perspectiva** en cuanto a la forma en la que se trataban muchas cuestiones. Por ejemplo, **las negociaciones de paz** hasta ahora eran llevadas a cabo por las Partes en conflicto, grupos armados y, en su caso, ejército del Estado que buscaban en las mismas una buena salida para sus reivindicaciones y para sus fuerzas. Por ello, los actores directos de estas negociaciones y los procesos que las seguían eran los varones que estaban a la cabeza de los ejércitos. Ahora se pide que se involucre en las negociaciones y procesos de paz no solo a personas que no han sido actores directos del conflicto como colectivo, sino las necesidades y potencialidades de todas ellas. Por ello mismo, en los procesos de reforma del sector de seguridad y de apoyo a la democratización se va a insistir en la presencia de mujer, en que sus necesidades se tengan en cuenta y que tengan una voz cualificada en los mismos. Puesto que en la práctica totalidad de los Estados esto no existía ni antes ni durante el conflicto, el papel de las misiones de paz va a ser fundamental. Sin embargo, esta voluntad de incorporar las cuestiones de género en las operaciones de paz de forma específica y transversal está encontrando enormes obstáculos en el camino, una composición casi exclusivamente masculina de las operaciones de paz a todos los niveles debe ser modificada por la presencia cada vez mayor de mujeres en las operaciones y esto está siendo muy difícil, especialmente por lo que se refiere a contingentes militares sobre el terreno. Tanto en las NN.UU como en la OTAN o en la UE, la presencia de mujeres es muy inferior a la de hombres en todos los niveles. De ahí que el Consejo de Seguridad insista en todas sus resoluciones en la necesidad de incrementar la participación de las mujeres en las operaciones de paz. Y aunque esta circunstancia dependa en exclusiva de los países que mandan contingentes, su presencia o ausencia puede tener repercusiones en la concepción global de la operación.

Desde esta perspectiva debemos analizar la forma en la que las operaciones de paz se ocupan de las mujeres. Por un lado, **como grupo especialmente vulnerable** en este contexto, pero también como colectivo capaz de ser un actor importantísimo en la construcción y consolidación de la paz.

Evidentemente la función protectora va a ser mayor en aquellos conflictos como Sierra Leona, República Democrática del Congo o Sudan donde la violación se convierte en arma de guerra y donde la posición de la mujer en la sociedad es tal que la hace sufrir de forma extrema los efectos de las hostilidades. En estos países en los que hay conflicto abierto y violento, las medidas de construcción de la paz se hacen sumamente difíciles y la reivindicación del papel de la mujer en el mismo requiere muchos esfuerzos.

Por el contrario, en aquellos contextos en los que hay un nivel inferior de violencia, como es el caso de Kosovo o Haití, la labor de construcción se pone en primera página de las agendas.

En todas las resoluciones que acabamos de analizar se aprecia una doble perspectiva de la mujer en los conflictos armados, como víctima y como actor, aunque es la primera la que más ha preocupado al Consejo de Seguridad, que ha dedicado la mayoría de las indicaciones en este campo. Sin embargo, en el terreno los esfuerzos de las misiones de paz han sido también muy importantes en este campo.

La violencia sexual contra la mujer en el marco de los conflictos armados es aquella que ha merecido especial atención por parte del Consejo, dejando otro tipo de violencia que no es tan específica de la mujer a las resoluciones que se han ocupado sobre civiles en los conflictos armados, así la violencia física, saqueos, asesinatos, mutilaciones, etc.

La lucha contra la violencia se debe hacer, según este órgano, con medidas de tipo preventivo, protector y sancionador. Y en ellos, por supuesto tienen un papel capital las Partes en conflictos, debiendo adoptar medidas para que estos comportamientos no se lleven a cabo. Para ello el Consejo de Seguridad nos habla de formación, cambio de parámetros culturales y cadena de mando sanción...etc.

El papel de las operaciones de paz, debería servir, por tanto, de apoyo a estas Partes en el logro de la erradicación de la violencia sexual contra las mujeres. Sin embargo, en muchos de los conflictos armados, la situación descrita no se corresponde con la realidad, y son las mismas Partes en conflicto las que cometen estos crímenes sea como método de guerra sea con otros objetivos. En este momento, el papel de protector de las misiones de paz cobra una importancia inusitada. En el otro caso, su labor sería la de apoyo en la formación, sensibilización y concienciación de las tropas y fuerzas de seguridad del Estado en estas cuestiones.

Pero para que ello pueda ser cierto, es preciso que las operaciones de paz tengan **mandato claro y recursos suficientes**. ¿la persecución de violadores,

se encuentra dentro del mandato de protección? ¿Qué hacer con los agresores que forman parte de un ejército que utiliza el arma como instrumento de guerra? ¿Qué hacer cuando no existe un sistema judicial competente? ¿qué hacer cuando el Estado no puede o no quiere ocuparse del tema?. Si inicialmente las respuestas a estas preguntas eran conservadoras en el sentido de limitar al máximo la acción de los contingentes paz, hoy muchos comandantes entienden que la captura de agresores con posterioridad a la agresión es una medida de protección /protección, que pueden mantener retenidas a estas personas hasta que encuentren a alguien que se haga cargo de ellos conciertas garantías de seguridad y justicia...

En este sentido, el mandato de “**protección**” de los civiles en los conflictos armados ha incluido desde siempre la labor de proteger a las mujeres contra las agresiones sexuales de las Partes en conflicto. En la actualidad se entiende que la protección hacia las mujeres alcanza a criminales procedentes no solo de las Partes en conflicto, sino de todo aquel que utilice la situación de conflicto armado para cometer este tipo de comportamientos. Ello implica, para las misiones el hacer patrullas de observación en carreteras, mercados, centros de reunión, patrullas nocturnas etc. y proteger, incluso con la fuerza a las mujeres frente a este tipo de comportamiento. Para ello es fundamental, no obstante, la interacción con la población civil y la búsqueda de indicadores de situaciones de riesgo que les permitan dirigir sus acciones hacia los contextos más peligrosos y las comunidades más vulnerables.

El aspecto quizás más repetitivo en todas las resoluciones del Consejo de Seguridad sea el de **formación, sensibilización y concienciación**, tanto de las sociedades afectadas por los conflictos como de las propias operaciones de paz. Dos tipos de medidas se han adoptado en este campo, por un lado, el nombramiento de expertos en estas cuestiones en todas las fases de la operación, planificación, ejecución y seguimiento, de ahí la creación de la figura de asesores de género, asesores de protección de las mujeres, nombramiento de equipos de expertos en genero , los llamados “gender focal points” o lo “Female Engagement Teams” o incluso los “mixed teams”. Todos ellos con misión de asesorar en distintas cuestiones a los Estados a las misiones e incluso a los distintos componentes de las mismas. Cierto es que inicialmente, la figura de asesores de género y especialmente los “gender focal points” era y sigue siendo en muchas ocasiones un puesto “a media jornada” vinculado al asesor jurídico o al de derechos humanos y que su experiencia en estas cuestiones era mínima y por tanto su eficacia reducida. Pero también es cierto que poco a poco estas figuras se van consolidando en todas las operaciones y su especialización y formación va siendo más profunda. Por lo que se refiere a los “Female Engagement Teams”, se trata de equipos compuestos fundamentalmente por

mujeres que tienen, entre otros, la misión de facilitar el acercamiento a la población local femenina, obteniendo con ello información que pueda ayudarles a un mejor y más eficaz ejercicio de sus competencias. No se trata de buscar información estratégica, sino de ver y en su caso, intentar solucionar las necesidades, hacerse a la idea de la situación de las comunidades y dentro de ellas de las mujeres, del papel que podrían desarrollar en la construcción de la paz, etc. Esta figura se pone en funcionamiento por primera vez en Afganistán con el ejército de EE.UU, pero pronto otros países como Gran Bretaña o Suecia les siguen. En cualquier caso, la labor de estos órganos busca ser transversal y a todos los niveles, es decir, su labor de asesoramiento llegaría hasta los altos mandos de la misión y en todas las cuestiones, no solo las que afectan directamente a las mujeres, dado que lo que se pretende es que las cuestiones de género sean tenidas en cuenta en todos los niveles y áreas de decisión y ejecución.

Sin embargo, está claro que no es suficiente con que existan asesores o especialistas de género en las misiones, es necesario que en todas las fases de la misión, desde la resolución del Consejo de Seguridad hasta el repliegue de la misión, y en todos los campos, protección, seguridad, reconstrucción, asistencia, etc. se **tenham presentes las necesidades y potencialidades de las mujeres**. Por ello, es fundamental que, al igual que hay formación en otras cuestiones como en defensa o estructura militar, que se desarrolle una importante labor de formación y concienciación específica de todos los que participan en la misión. El propio Consejo de Seguridad nos hablaba de una formación previa y concomitante al despliegue. Una formación en el país de origen dentro de los cursos de formación del personal civil, policial y militar que participa en la misión, pero también formación sobre el terreno incorporando las especificidades propias del país de destino. Inicialmente esta formación era más que escasa, conferencias, cursos de dos horas etc. Nótese, por ejemplo, que hasta junio de 2011 no se había realizado en España un curso de formación de asesores de género en las fuerzas armadas. Pero poco a poco se va avanzando en este campo. También es cierto que la inexperiencia en cuestiones de género en los conflictos armados y la escasez de manuales, guías y recopilaciones de buenas prácticas dificultaba esta labor de concienciación. Progresivamente, sin embargo, nos encontramos con una proliferación de este tipo de documentos<sup>45</sup> en todas las Organizaciones Internacionales y la

---

<sup>45</sup> Por ejemplo:

- NN.UU: Gender resource Package - 2004;
- NN.UU: Gender Mainstreaming Policy Guidelines - 2006;
- NN.UU: Policy Discussion Outcome Papers for TCCs and PCCs - 2006/7;

realización de cursos que empiezan a ser sistemáticos antes del despliegue sobre el terreno de un contingente. Sin embargo, tal y como destaca Gigi Gya<sup>46</sup> la formación debe estar estandarizada ser sistemática y contextualizada y dirigida a todos los niveles.

- 
- NN.UU: Gender and Political Affairs Guidelines and checklist for Desk Officers - 2006;
  - DPKO/DFS-DPA Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Post-Conflict Electoral processes - 2007;
  - NN.UU: Police Guidelines for the mainstreaming of gender perspectives ; DPKO Gender Guidelines for Political Affairs - 2007;
  - NN.UU: Guidelines for Gender Advisers and gender Focal Points - 2008;
  - NN.UU: Checklist for Senior Management - 2008;
  - NN.UU: Military Guidelines - 2010; Gender Training Strategy - 2010;
  - NN.UU: Ten Year Impact Study on Implementing SCR 1325-2011.
  - NN.UU: DPKO/DFS Guidelines Integrating A Gender Perspective Into The Work Of The United Nations Military In Peacekeeping Operations (2000)
  - INSTRAW/DCAF: Gender Training for Security Personnel-Good practices and lessons learned (2008)
  - UNIFEM: Bien comprendre, Bien Faire: Gendre Désarmement. Démobilisation et réintégration (2004)
  - UNIFEM/DPKO: Prevenir y responder a la violencia sexual relacionada con los conflictos armados: Un inventario analítico de la práctica de mantenimiento de la paz (2010)
  - UNIFEM: Advancing Gender Equality using CEDAW and UN Security Council Resolution 1325 (Training Module form Gender Equality Advocates (2008)
  - OTAN: Gender Training and Education. Recommendations on Implementation of UNSCR 1325 (2010)
  - OTAN: Addressing Conflict-Related Sexual Violence. An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice ( 2010)
  - UE: Implementation of UNSCR 1325 and UNSCR 1820 in the context of training for the ESDP missions and operations - recommendations on the way forward. ( 2009)
  - EU: Internal document - Report on exchange of Member States best practices on gender in ESDP missions. Requested by Politico-Military Group to Council Secretariat. (2006)
  - UE: Gender link in the Crisis Management Goalkeeper (Governor - EU Concepts and Guidelines) 2010
  - UE: Handbook on "Mainstreaming gender and human rights into ESDP - compilation of relevant documents". Developed under the trio EU Presidency of Slovenia, Portugal and Germany. ( 2008)
  - UE Guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them (2008)
  - OTAN: Training and education related to gender or UNSCR 1325 and 1820 at the national level March (2009)
  - OTAN: CWINF Handbook for delegates Committee on Women in the NATO Forces Handbook (2007)
  - OTAN Improving the gender balance : a selected list of best practices (2008)
  - OTAN: Gender Makes Sense - a way to improve your mission - CIMIC CoE handbook (2008)

<sup>46</sup> En Joint Spanish and Netherlands training ESDC Pilot Course " Comprehensive approach to gender in operations", 17 June, 2011

Sin embargo, para el Consejo de Seguridad, es necesario ir más lejos, es necesario sensibilizar, concienciar y formar a la población de los países afectados por el conflicto. De ahí, que en las misiones en las que se incluya el apoyo a la reforma del sistema de seguridad, del ejército, del sistema judicial, a los procesos de desarme, desmovilización y reinserción, a la democratización del país, se busquen mecanismos para que dentro de estas reformas se incluya formación en cuestiones de género. Esto no siempre es fácil por la reticencia de las autoridades a invertir tiempo y esfuerzos en estas cuestiones que no consideran prioritarias, frente a otras que para ellos sí que lo son, como el rearme, disciplina, nuevas tecnologías, construcción o financiación de cuarteles o de edificios oficiales, etc. De ahí que las negociaciones para incluir estas cuestiones no sean siempre fáciles.

Otro campo en el que también se ha trabajado mucho, especialmente por parte de las Naciones Unidas es en el campo de la **recogida sistemática de información**. Así, si ya antes se indico que los informes de cada una de las operaciones debían tener una sección dedicada a cuestiones de género y que el Secretario General debía hacer un seguimiento de las Resoluciones 1325 y 1820, hace escasos meses desde 2010 el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas decide incluir en los partes diarios de situación de las misiones las cuestiones sexuales en la sección de hechos destacados. Se pide al Secretario General que, al igual que se hace con el mecanismo previsto en la resolución 1612 se haga un listado de Partes en conflicto que utilizan o condonan la violación como arma de guerra y las agresiones sexuales sistemáticas y generalizadas contra las mujeres y se le pide que elabore un mecanismo al respecto, que seguramente se parecerá mucho al previsto por la mencionada resolución 1612 para los crímenes más graves cometidos contra los niños y en él las operaciones de paz deben tener, como testigos de primera fila, un papel fundamental.

Hay un campo sin embargo que desarrolla poco el Consejo de Seguridad, pero que debe estar presente en toda misión de paz que quiera realmente la construcción de sociedades pacíficas, democráticas y en las que se respeten los derechos humanos, estamos hablando de **la participación de las mujeres en los procesos de paz**. En este sentido, por ejemplo, las misiones de la OSCE, de la OTAN y de la UE que han participado en procesos electorales y de democratización han intentado promover la participación de las mujeres en los mismos, ya sea como candidatas, ya sea como electoras. En el caso de Afganistán, a pesar de los esfuerzos la OTAN apreció una baja participación femenina en los comicios de 2010 (incluso inferior a la de los anteriores comicios), en este caso, indicando como elementos de reflexión, el problema de la identificación de las mujeres, la distancia a los centros electorales, la no

separación de las mesas electorales para hombres y para mujeres, problemas de seguridad, etc.

El **Estado de Derecho** es un objetivo marcado por operaciones, especialmente en conflictos largos y desestructurados, en este sentido, es fundamental que la Constitución y las leyes de desarrollo, garanticen la igualdad formal y real de las mujeres y para ello es necesaria no solo la presencia sino la participación de las mujeres locales en los procesos de desarrollo de las normas y una vigilancia internacional de las mismas. Por ejemplo la admisión del desarrollo del estatuto personal para algunas comunidades en Afganistán supone la aceptación de importantes discriminaciones que, de hecho, existen en las normas de estas comunidades. En este punto es también importante que estos equipos de expertos en género estén presentes y asesoren a las autoridades al respecto.

A pesar de los esfuerzos de las operaciones de paz, los organismos humanitarios e incluso los Estados, por desarrollar procesos de **desmovilización, desarme y reintegración**, lo cierto es que para mujeres y, especialmente, para niñas, estos procesos han sido un fracaso. La falta de experiencia y de recursos han hecho que en los programas puestos en marcha, el índice de fracaso sea muy inferior en niñas que en niños y en mujeres que en hombres. En este caso, parece necesario el desarrollo de guías de buenas prácticas y un análisis en profundidad de las causas de estos fracasos así como de los medios para resolverlos. Pero como siempre, las niñas son un colectivo olvidado y los recursos no llegan a ellas.

Por otro lado, ha sido un objetivo claro y expreso en todas las resoluciones del Consejo de Seguridad, pero especialmente en la última de ellas la lucha **contra la impunidad** a dos niveles, a nivel personal y a nivel de grupos. Contra el primero, lo más que pueden hacer las operaciones de paz es poner a disposición de las autoridades a los criminales y recoger, en su caso, las pruebas con una forma fiable para que sirvan en un juicio. Pero en el caso de que el sistema judicial no funcione, no es su función el sustituirlo, será el Consejo de Seguridad, la Corte Penal Internacional o el acuerdo entre las Partes el que determine la forma de enjuiciamiento de estas personas. En lo que si pueden participar es en la lucha contra la impunidad de las Partes, aparte de poner fuera de combate a estas partes. En el sistema propuesto por el Consejo de Seguridad de listar las Partes que cometen de forma sistemática agresiones sexuales contra las mujeres las operaciones de paz tienen un papel muy importante.

La **asistencia y ayuda a las víctimas** no suele encontrarse dentro del mandato de las operaciones de paz. De hecho, aparte de dar los primeros auxilios necesarios, lo normal es que se lleve a la víctima al hospital, a la familia o a

algún organismo humanitario que las trate adecuadamente. Recae por tanto, más en los Estados donantes y en los organismos internacionales el cumplimiento de este mandato.

Por lo que se refiere al **“comportamiento indebido”** de los contingentes que forman las operaciones de paz, en una sola resolución del Consejo de Seguridad se habla claramente del tema, mientras que en el resto el tema es tratado solo colateralmente. El silencio en este campo es absoluto, aparte del boletín del Secretario General de las Naciones Unidas<sup>47</sup> y algunos documentos genéricos al respecto<sup>48</sup>, es imposible saber los mecanismos reales que se utilizan para hacer frente a estos comportamientos<sup>49</sup>. Es cierto que en Liberia la situación llegó a un extremo en el que se diseñaron y publicitaron mecanismos de queja y seguimiento de estas cuestiones y hasta un sistema de indemnizaciones. Si se le pregunta a las organizaciones internacionales, dicen que es un asunto de los Estados y si se le pregunta a los Estados, todos niegan tener conocimiento de expedientes o “comportamiento indebido” de sus contingentes, ni si hay procedimientos estandarizados, guías de actuación, procedimientos puestos a disposición de las víctimas... todo ello son “sensitive questions”. Pero aparte de la sanción que se pueda imponer a aquellos que cometan este comportamiento indebido, no se conoce la previsión de indemnizaciones a las víctimas, manutención a hijos nacidos de relaciones con niñas o de violaciones...

## 5. Conclusiones

A la luz de lo que acabamos de exponer no podemos sino reconocer que se está haciendo, por lo menos formalmente, un importante esfuerzo para tener

---

<sup>47</sup> El Boletín del Secretario General de Naciones Unidas en materia de protección contra la explotación y el abuso sexuales (UN. Doc. ST/SGB/2003/13)

<sup>48</sup> Véase al respecto la pagina web dedicada a estas cuestiones que contiene toda la información y documentación de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/policy.shtml>.

Entre los documentos referenciados es de especial interés: *A New Partnership Agenda Charting A New Horizon For Un Peacekeeping (2009)* del que se van a derivar varias iniciativas al respecto.

*La EU por su parte, ha publicado: 8373/3/05 REV 3 Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations, de 18/5/2005*

<sup>49</sup> En un esfuerzo para dar más transparencia al asunto, existe una página web específica al respecto llamada Protección contra la explotación y el abuso sexuales por parte de los funcionarios y demás personal de la NNUU. En la que se pueden ver medidas adoptadas y progresos logrados. <http://www.un.org/es/pseataaskforce/overview.shtml> . No encontramos similares paginas en las otras Organizaciones Internacionales que despliegan misiones de paz

en cuenta y contar con las mujeres en los conflictos armados y en los procesos de paz. Es cierto que para las operaciones de paz, la falta de experiencia, formación recursos y, a veces, voluntad política puede suponer un obstáculo a la eficacia de su labor en este campo.

El Consejo de Seguridad y la Comunidad Internacional se centran fundamentalmente en la mujer como víctima, aunque progresivamente va contando más con ella como actora dentro de las misiones y en los países en los que éstas se desarrollan. Sin embargo, tanto en uno como en otro caso, son muchos los pasos que faltan por dar. Por ejemplo, en la última resolución del Consejo de Seguridad, la 1960 (2010), y pese a lo dicho en anteriores resoluciones, no se ha contactado con ONGs representantes de mujeres para que presentasen su punto de vista<sup>50</sup>.

Por otro lado, este “comprehensive approach” que incluye la democratización, reconstrucción del tejido social y lucha por el Estado de Derecho, requieren un esfuerzo a muy largo plazo, la mayoría de problemas y violaciones de que son víctimas las mujeres en el marco de los conflictos armados no son fruto de los conflictos, sino que estos los han agudizado y los cambios sociológicos y culturales requieren un largo plazo para consolidarse. Si, para salir del infierno de Afganistán, se permite al gobierno afgano que negocie con los talibanes un estatuto no igualitario para las mujeres en zonas por ellos dominadas, ¿de qué habrá servido tanto esfuerzo y tanto reclamo sobre los derechos de las mujeres en Afganistán?

El Consejo de Seguridad ha llegado a plantear la posibilidad de adoptar todas las medidas apropiadas para poner fin a la violencia sexual sistemática y generalizada en el marco de un conflicto armado. Cierto es que este tipo de violencia no se presenta aisladamente sino que va acompañada de otro tipo de violaciones graves de los derechos humanos. Sin embargo, todavía se puede recordar la época en que gobernaban los talibanes, donde la situación de las mujeres y niñas no mereció la atención que si se prestó a la destrucción de unas estatuas de Buda. En este sentido, debemos alegrarnos de la proclamación de los derechos humanos como eje de la paz y seguridad internacionales, pero debemos ser consecuentes y exigir al Consejo de Seguridad que actúe en consonancia.

Hemos destacado como la falta de información y de experiencia son dos de los grandes fallos de las operaciones de paz en este tema. La proliferación

---

<sup>50</sup> GLOBAL NETWORK OF WOMEN PEACEBUILDERS Open Letter to Member States of The Security Council Re: Res 1960, 7 January 2011

de órganos dentro de las misiones con funciones específicas en el campo de la igualdad y la protección de los derechos de la mujer no es la mejor, o por lo menos, no la única medida posible, es necesario que la formación sea de base, sistemática y ordenada, que se incluya dentro de la instrucción de militares y policías, y que luego se adopte medidas de especialización. Solo una visión transversal del asunto, lo que algunos llaman el “mainstreaming” podrá conseguir avances en este campo.

Por otro lado, no se puede aceptar que las fuerzas de paz cometan impunemente agresiones y acosos sexuales contra las mujeres de los países donde se despliegan y a las que deberían proteger. En este caso, la no tolerancia y la transparencia deben ser absolutas. Los procesos de denuncia, investigación y, en su caso sanción, claros y públicos, al tiempo que se debe dar una clara y satisfactoria respuesta a las víctimas de tales comportamientos cuando provienen de las tropas de paz.

Para finalizar, es preciso destacar la necesidad de asistir adecuadamente, pero también trabajar con y tener en cuenta a las víctimas. En el caso de las niñas, la resiliencia que muchas desarrollan en situaciones críticas, les permite hacer frente a situaciones extremas y salir reforzadas de ellas. Trabajemos para reforzar esta competencia y para que ninguna mujer víctima de un conflicto armado sea excluida del proceso de paz por el hecho de ser víctima o por el de ser mujer.