

## **LA MUJER COMO PARTICIPE Y DESTINATARIO DE LAS ESTRATEGIAS DE PAZ Y SEGURIDAD: DESARROLLOS RECIENTES Y RETOS PLANTEADOS**

D.<sup>a</sup> Ruth María Abril Stoffels

*Doctora en Derecho*

*Profesora Universidad CEU-Cardenal Herrera*

### *SUMARIO*

I El reconocimiento de la mujer como actor de cambio: un largo y dificultoso recorrido. 1. Conferencia de Pekín y desarrollos posteriores. 2. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que han marcado distintos hitos en este campo: 1325, (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010). II. Mujeres como constructoras de paz y seguridad en las sociedades afectadas por conflictos armados. las niñas un colectivo olvidado pero clave. III Cuestiones de género en las misiones de paz del siglo XXI. la mujer en las misiones de paz. 2. Desarrollos recientes en las operaciones de paz para la incorporación de una perspectiva de género. IV Reflexiones finales

El papel de la mujer en la paz y seguridad internacionales es una cuestión que no puede estar ausente en cualquier análisis centrado en las estrategias de paz y seguridad internacionales del siglo XXI.

Y ello es así, no solo por la reciente incorporación de la mujer a muchos ejércitos en pie de igualdad con los hombres, sino por la importancia creciente que se le da en la construcción de la paz y seguridad de las comunidades, así como en el desarrollo de las sociedades a las que pertenece.

De hecho, en estos contextos, hasta hace poco, la mujer era tratada exclusivamente como alguien vulnerable, circunstancia que, efectivamen-

te sucedía y sucede en muchos contextos y para muchas cuestiones; pero que es absolutamente falso en otros e impide que la mujer sea considerada como agente de cambio.

Esto es, al tratarla principalmente como sujeto pasivo de las políticas de paz y seguridad (como víctima) se impedía su acceso a puestos de responsabilidad, de decisión política o de gestión en cuestiones que afectaban a su comunidad, e incluso en aspectos que afectaban directamente a sus intereses y necesidades. Esto es, era invisible como actor y partícipe de estas políticas.

Afortunadamente, las cosas están empezando a cambiar y, aunque sea solo a nivel programático o de planificación, la mujer va cobrando un papel cada vez más importante en las políticas de paz y seguridad. En este sentido, el punto de partida debe marcarse en la Conferencia de Pekín y la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), piedras angulares sobre las que parten las acciones y políticas actuales en este campo.

Nosotros vamos a centrarnos en tres vertientes de la cuestión: la forma en que se ha ido consagrando esta tendencia a partir de las aportaciones de la Conferencia de Pekín y la acción del CSNU, los argumentos para el reconocimiento objetivo de la necesidad de trabajar en este campo y, finalmente, la forma en que las operaciones de paz han ido recogiendo estos avances. Dicho de otra manera, vamos a reflexionar entorno a la mujer como actor y como destinatario de las políticas de paz y seguridad. En este último apartado, no nos centraremos tanto en las mujeres como población que merece protección, como en la mujer en su papel de agente de cambio y ello con independencia de que la garantía de su seguridad sea precondition de su posibilidad y capacidad de acción política.

## I EL RECONOCIMIENTO DE LA MUJER COMO ACTOR DE CAMBIO: UN LARGO Y DIFICULTOSO RECORRIDO

Si bien es cierto que la Carta de las Naciones Unidas y los convenios internacionales que consagran los derechos humanos aprobados desde 1945 hacen especial referencia a la ilicitud de la discriminación por razones de sexo, también lo es que esta garantía formal no ha determinado una realidad social en la que, entre otros, la mujer pueda participar en pie de igualdad en la dinámica sociopolítica de las comunidades. De ahí que en distintos foros y gracias a la acción constante y poderosa de grupos de presión, ONG y asociaciones se haya conseguido visibilizar el problema y avanzar en su solución.

## 1. CONFERENCIA DE PEKÍN Y DESARROLLOS POSTERIORES

Desde 1975 se han ido celebrando una serie de conferencias internacionales que han supuesto la toma de conciencia de muchos de los problemas que están en la base de estas discriminaciones y se han adoptado compromisos políticos para hacer frente a las mismas.

En este sentido, la primera de estas reuniones, la I Conferencia sobre la condición jurídica y política de la mujer que tuvo lugar en México en 1975 se marca un triple objetivo: el logro de la igualdad, la participación de la mujer en el desarrollo y su contribución al fortalecimiento de la paz. Esta reunión es crucial porque supone el inicio de la visión de la mujer como agente de cambio. Sin embargo, todavía estamos a nivel programático y el contexto de la guerra fría impedirá que tenga el impacto deseado.

Sin embargo, la realidad demuestra que no es suficiente una proclamación de principios o el establecimiento de políticas o normas paritarias, sino que será necesario analizar los obstáculos que están en la base de esta discriminación y desarrollar políticas positivas al respecto. Por ello, la II Conferencia sobre la condición jurídica y política de la mujer, celebrada en Copenhague en 1980 se va a centrar en estudiar los obstáculos para eliminar esta discriminación que impide que las mujeres sean actores plenos de las distintas sociedades (falta de voluntad política, escaso reconocimiento de su contribución al bienestar social, escasez de mujeres en puestos de decisión política, inexistencia de servicios de apoyo a la mujer, falta de recursos...). Sin embargo, en esta fase, la perspectiva era todavía excluyente, en el sentido de que, para lograr objetivos concretos, se entendía que era necesario adoptar medidas que afectasen específicamente a las mujeres, sin que se considerase como necesario tomar medidas que influyesen directamente en el contexto en el que la discriminación se producía ni se adoptasen medidas con efectos en toda la comunidad como germen de esas desigualdades.

Lógico es, por lo tanto, que la siguiente conferencia, la III Conferencia sobre la condición jurídica y política de la mujer celebrada en Nairobi en 1985 buscase consensuar las medidas para hacer frente a estos obstáculos y que en ella la piedra angular fuese el reconocimiento del carácter transversal de las cuestiones vinculadas al desarrollo del papel de la mujer en todas las políticas públicas y la necesidad de su mayor participación en la adopción de decisiones y gestión de recursos, no solo las que les afectan a ellas, sino de todas las que afectan a la sociedad.

La IV Conferencia sobre la condición jurídica y política de la mujer celebrada en Pekín, va a suponer el refuerzo de lo visto en las conferencias an-

teriores, pero con un ímpetu y una visibilidad desconocidos hasta entonces. Se insta a los Estados a adoptar todas las medidas para que la mujer llegue a puestos de poder a todos los niveles<sup>1</sup> y se empieza a hablar de «género» como término que incluye los aspectos socioculturales que influyen en las relaciones entre hombres y mujeres y sus funciones y tareas. Se establece un ambicioso plan de acción dentro del que se identifican 12 campos específicos, entre los que se encuentra el de *mujer y conflictos armados* y los Estados se comprometen a adoptar una perspectiva de género en todas sus acciones y decisiones. Esta plataforma es apoyada por la propia Asamblea General de las Naciones Unidas, con lo que su influencia es mucho mayor.

Así, el punto dedicado a «*la mujer y los conflictos armados*» destaca, por lo que a nosotros nos interesa, el papel de la mujer como constructora de paz, la necesidad de articular medidas que permitan su participación en los procesos de transición y la necesidad de promover esta participación: «La igualdad de acceso a las estructuras de poder y la plena participación de las mujeres en ellas y en todos los esfuerzos para la prevención y solución de conflictos son fundamentales para el mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad. Aunque las mujeres han comenzado a desempeñar una función importante en la solución de conflictos, en el mantenimiento de la paz y en los mecanismos de defensa y de relaciones exteriores, siguen estando insuficientemente representadas en los niveles de adopción de decisiones. Para que las mujeres desempeñen en pie de igualdad una función en la tarea de lograr y mantener la paz, deben alcanzar responsabilidades políticas y económicas y estar representadas debidamente en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones»<sup>2</sup>. Por lo que se refiere

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en el campo específico de los conflictos se habla de que(18) «La paz local, nacional, regional y mundial es alcanzable y está inextricablemente vinculada al adelanto de la mujer, que constituye una fuerza fundamental para la dirección de la comunidad, la solución de conflictos y la promoción de una paz duradera a todos los niveles».

<sup>2</sup> 139. Durante los conflictos armados y la destrucción de las comunidades, la función de las mujeres es decisiva. Ellas procuran conservar el orden social en medio de los conflictos armados y de otra índole. Las mujeres aportan una contribución importante, aunque con frecuencia no reconocida, como educadoras en pro de la paz tanto en sus familias como en sus sociedades.

140. Para conseguir una paz duradera es imprescindible impartir, desde temprana edad, una educación que promueva una cultura de paz en que se defienda la justicia y la tolerancia para todas las naciones y los pueblos. Esa educación debe incluir elementos de solución de conflictos, mediación, disminución de prejuicios y respeto por la diversidad.

141. Al encarar los conflictos armados o de otra índole, debería fomentarse un criterio activo y visible de incorporar en todas las políticas y programas una perspectiva de género, de manera que antes de adoptar una decisión se analicen los efectos sobre la mujer y el hombre respectivamente. (Plataforma de acción de Pekín aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de septiembre de 1995).

a la segunda de estas cuestiones, las medidas propuestas se centran en la promoción de la participación femenina en foros y actividades en favor de la paz a todos los niveles, la integración de una perspectiva de género en la solución de los conflictos y la formación adecuada de funcionarios y agentes públicos en cuestiones de género.

Las reuniones de seguimiento Pekín +5 y Pekín +10 (Nueva York) han servido de foro de análisis de los avances alcanzados en los distintos campos de acción y de llamamiento para prestar especial atención al estancamiento de los avances en muchos casos. La reunión de seguimiento Pekín +15 celebrada en marzo de 2010 parte de las respuestas dadas a un cuestionario que debía ser respondido por los Estados y en el que se hacen preguntas específicas sobre el tema que estamos tratando<sup>3</sup>. Sin embargo, estas últimas reuniones no han supuesto un cambio de perspectiva y no han tenido especiales repercusiones en el campo que nos ocupa, más allá de comprobar las medias que se han adoptado en los últimos 15 años y la necesidad de avanzar al respecto.

Con todo, es interesante subrayar que en la mayor parte de los informes presentados por las comisiones económicas y sociales de las distintas regiones en la reunión Pekín + 15, se sigue adoptando la perspectiva de la mujer como víctima, siendo escasas las aportaciones que parecen haberse producido en su vertiente de constructora de la paz. De igual manera, en el análisis que presenta cada Estado al respecto, destaca que cuestiones como la formación a los agentes de seguridad o la sensibilización en estas cuestiones a la sociedad en general y a las mujeres en particular, hayan sido medidas adoptadas en la práctica totalidad de los países, mientras que, por el contrario, la toma de medidas que permitan el acceso de las mujeres a la toma de decisiones o la adopción de una perspectiva de género tiene una respuesta muy desigual<sup>4</sup>. En todo caso, los informes enfatizan la necesidad de adopción de medidas en uno u otro campo, pero no si estas medidas han

---

<sup>3</sup> g) En los países que están saliendo de una situación de conflicto armado, ¿en qué medida participaron las mujeres y se incorporaron las perspectivas de género y los intereses de la mujer en las negociaciones de paz y en la planificación de las actividades de reconstrucción (Cuestionario enviado a los gobiernos sobre la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) para la preparación de las evaluaciones y exámenes regionales).

<sup>4</sup> Por ejemplo, mientras la República Democrática del Congo admite no haber hecho ningún avance en este sector, Sierra Leona dice haber adoptado medidas en todos los campos objeto de análisis.

España, al igual que la mayor parte de los países europeos, ha adoptado, dentro del plan de implantación de la resolución 1325 (2000), un conjunto de medidas que afectan a todos estos sectores.

conseguido los efectos deseados. En el campo de la rendición de cuentas o de comprobación de los avances, todavía estamos muy lejos.

2. LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS QUE HAN MARCADO DISTINTOS HITOS EN ESTE CAMPO: 1325, (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) Y 1960 (2010)

Si bien hasta el año 2000 las resoluciones del Consejo de Seguridad no eran insensibles a las graves violaciones que, durante los conflictos armados se cometían contra las mujeres, lo cierto es que hasta entonces, las referencias se hacían siempre en compañía de otras graves violaciones del Derecho Internacional humanitario hacia los civiles y no había una sola resolución que considerase que estas violaciones graves de los derechos humanos de las mujeres debían considerarse, en cuanto tal, amenazas a la paz y seguridad internacionales. Por otro lado la mujer nunca había sido considerada expresamente como actor de cambio ni como agente de desarrollo en las comunidades a las que pertenecía<sup>5</sup>.

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

### **2.1. 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 muje-

---

<sup>5</sup> GUY, A. and SIPOWO, T.: «The security Council on women in war: between peace-building and humanitarian protection» CICR, Vol 92, n. 877, 2010, pp. 197 y ss.

res en la prevención<sup>6</sup> 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<sup>7</sup> 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 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 se cumpliera, prácticamente el resto de la resolución sobraría. Estamos hablando de que en la actualidad la mayor parte de las víctimas de los conflictos armados son mujeres (incluidas niñas). En palabras de Margot Wallstrom: a día de hoy, «ser mujer en el frente de batalla es más peligroso que ser un soldado»<sup>8</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.

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<sup>9</sup>, se desarrolló toda una línea jurisprudencial que llevaría a la consagración de las agresiones sexuales graves como posibles crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y actos de genocidio. A partir de allí los progresos fueron rápidos

---

<sup>6</sup> Véase al respecto: OJINAGA, R.: «Las mujeres y la agenda de seguridad» *Cuadernos de Cantabria*, 2010, pp. 34.

<sup>7</sup> Véase al respecto: UNIFEM: *Bien Comprendre, Bien faire: Genre et Désarmement, Démobilisation et Réintégration*, octubre 2004.

<sup>8</sup> *El Mundo*, 10 de junio 2011.

<sup>9</sup> ABRIL STOFFELS, R.: «*Progrès récents dans la sanction du viol comme arme de guerre*», *Pensée féministe* 2009, 211-233; ABRIL STOFFELS, R.: «Mujer y Justicia Internacional: lagunas normativas y papel de la jurisprudencia» en FUENTE NÚÑEZ, M. S. y LIÑÁN FARCIA, A. (Coord.): *Género y Derecho Luces y sombras*, CEDMA, 2009, pp. 241 y ss.; ABRIL STOFFELS, R.: «Las agresiones sexuales en conflictos armados como crímenes internacionales: tendencias recientes», en AZNAR, M. (Coord.): *Discriminación versus diferenciación (especial referencia a la problemática de la mujer)*, Tirant, 2004, pp. 17 y ss.

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 con total impunidad de utilizar la violencia sexual para el logro de sus objetivos.

Por otro lado, tampoco es esta la resolución más contundente al respecto. Se limita a recalcar una serie de ideas que, no obstante son muy importantes: La responsabilidad de que las partes en conflicto se ocupen de forma especial de 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 subrayará este mismo órgano en otras resoluciones sobre la misma cuestión.

Sin embargo, no es la violencia sexual lo novedoso de esta resolución, dos cuestiones parecen preocupar principalmente al CSNU: por un lado, la participación de las 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)».

Por otro lado, este mismo párrafo resaltaré la necesidad de que este incremento sea tanto vertical como horizontal, es decir, para prevención, gestión y solución de conflictos, como a nivel nacional, regional e internacional. Constituye, por lo tanto, un buen punto de partida que desarrollará

en los siguientes párrafos pidiendo más presencia en momentos, decisiones y medidas concretas.

En lo referente específicamente a las Naciones Unidas, se pide al secretario general que incremente la participación de las mujeres en el terreno, en sede, y sobre el terreno, en el nivel de decisión y en el de ejecución. Se reclama, de hecho, el nombramiento 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 subrayar 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 solo es necesario que haya 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, planeamiento, 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)<sup>10</sup>.

Más allá de esto, el propio CSNU se compromete a tener en cuenta las necesidades y potencialidades de las mujeres en las resoluciones que adopte, incluyendo los embargos u otras medias 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<sup>11</sup>. De hecho este mismo órgano destaca como en 52 de los 58 informes sobre países presentados al CSNU por misiones de paz abordaron cuestiones vinculadas a los temas que interesan al CSNU<sup>12</sup>.

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

---

<sup>10</sup> VAÑÓ, R.: «La década trece-veinticinco: un análisis de género de las operaciones multidimensionales de paz», Anuario Español de Derechos Internacional, n. 26, 2010, pp. 333 y ss.

<sup>11</sup> Párr. 14.

<sup>12</sup> Informe del secretario general sobre la mujer y la paz y la seguridad de 29 de marzo de 2011 (UN. DOC 2011/698) párr. 7.

preparación al respecto. Es preciso subrayar que la formación y sensibilización no deben extenderse exclusivamente a aquellas personas que se ocupen del tema de las mujeres en la operación sino que todo el contingente debe tener una formación mínima puesto que las cuestiones de género tienen un alcance trasversal que puede afectar a muchas partes de la operación.

Por ejemplo, hasta los años 90 se construían campos de refugiados donde debían estar protegidas, pero en muchas ocasiones las mujeres que allí se cobijaban eran objeto de agresiones sexuales físicas en su interior como consecuencia de un inadecuado diseño de los campos, una falta de seguridad en el interior o la falta de previsión de actividades potencialmente peligrosas a estos efectos. Igualmente, se las obviaba a la hora de establecer puestos de responsabilidad y se les negaba capacidad de decisión. Por suerte, esto está cambiando.

En consecuencia, los párrafos 6 y 7 de esta resolución se ocupan de estas cuestiones, pidiendo a los 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.

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 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, esta estrategia de lucha contra el VIH/sida de las Naciones Unidas fue controvertida dado que algunos Estados entendían que con ello se estaba incitando a la promiscuidad de los contingentes<sup>13</sup>, mientras que otros entendían que era una forma de protección contra el VIH/sida para los miembros de las misiones y para las mujeres y hombres con los que mantuviesen relaciones sexuales a lo largo de su estancia sobre el terreno<sup>14</sup>. No se trataba, en todo caso, de la necesidad de ocuparse del tema, que era, algo más que evidente a la luz de los propios informes de secretario general de las Naciones Unidas, el problema es si era en este contexto en el que debía hacerse.

---

<sup>13</sup> UNDPKO *Mainstreaming a Gender Perspectives in Multidimensional Peace Operations* (UN) June 2000, p.14.

<sup>14</sup> La Comisión Económica de las Naciones Unidas para África advirtió el pasado octubre de 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>).

Asimismo se hace un llamamiento a que las partes (y entiendo que también 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 solo recientemente. Así, Amnistía internacional ha denunciado que las refugiadas de Darfur corren grave peligro de ser violadas pese a los esfuerzos de la ONU en este sentido<sup>15</sup>.

Finalmente, la aplicación de idénticos instrumentos de DDR (desarme, desmovilización y reinserción) a niñas, a niños y a adultos trajeron como consecuencia el absoluto fracaso de muchos de los mismos por lo que a la niñas se refiere. Un buen ejemplo de ello sería Sierra Leona donde el fracaso de algunos programas con las niñas llegó al 90%<sup>16</sup>.

En este sentido, el CSNU insiste en la necesidad de que también 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, en la protección y la garantía del respeto del DIH. Según el secretario general de las Naciones Unidas de los nueve acuerdos de paz firmados en 2010 solo dos de ellos contenían disposiciones para garantizar los derechos de la mujer (en ambos participó como mediador las NN. UU.<sup>17</sup>.

A pesar de que el preámbulo parezca sugerirnos que se va a subrayar la necesidad de la participación de las mujeres de los países en conflicto en los procesos de paz<sup>18</sup>, solo en dos puntos de la parte dispositiva de esta resolución se hace referencia a esta participación 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

---

<sup>15</sup> Amnistía Internacional: Las mujeres refugiadas corren grave peligro de ser violadas tanto dentro como fuera de los campos, a pesar de la presencia de la ONU Chad (30-09-09) (<http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/las-mujeres-refugiadas-corren-grave-peligro-de-ser-violadas-tanto-dentro-como-fuera-de-los-campos-a/>).

<sup>16</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>17</sup> Informe del secretario general sobre la mujer y la paz y la seguridad de 29 de septiembre de 2011 (S/2011/598), párr. 18.

<sup>18</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.

de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz (párr. 8.b).

Esta es una resolución especialmente importante por varias razones:

- Por la contundencia con la que se manifiesta el CSNU,
- Porque el CSNU tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y, al ocuparse expresa y específicamente de estas cuestiones, asume claramente que las violaciones de los derechos de las mujeres en los conflictos armados y su participación en la construcción de la paz son aspectos que afectan a la paz y la seguridad internacionales y como tal deben ser tratados.
- Por la importancia que se da a las mujeres en todos los niveles de la construcción de la paz.
- Por el seguimiento y desarrollo que de esta resolución se ha hecho por parte de los distintos organismos asociados a las Naciones Unidas, pero también de otras organizaciones internacionales y ONG, no solo las que trabajan en el campo específico de los derechos de las mujeres, sino de todas aquellas que trabajan en contextos bélicos o posbélicos que adoptan, por lo menos formalmente, un enfoque transversal de género<sup>19</sup>.
- Por la implicación del secretario general de las Naciones Unidas en lograr el cumplimiento de esta resolución, convirtiéndose en un verdadero promotor de las ideas en él contenidas y forzando a los órganos de las Naciones Unidas<sup>20</sup> a avanzar en este campo.
- Por las respuestas dadas por los Estados, elaborando, en muchas ocasiones, planes específicos al respecto<sup>21</sup>, por las propias organizaciones que se han esforzado en su implantación<sup>22</sup> y por las ONG que

---

<sup>19</sup> UN, Ten-year Impact Study on Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping, 2011.

<sup>20</sup> Véase al respecto: DPKO: Ten Year Impact study on Implementation of UN Security Council Resolution 1325(2000) on Women, Peace and Security in Peace Keeping. Final Report, 2011.

<sup>21</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.

Sobre este tema véanse entre otros: NGO Working Group on Women, Peace and Security: From Local to Global: Making Peace Work for Women, pp. 48 y ss.

<sup>22</sup> IE. NATO Workshop. on Gender Perspectives Training in the Context of Mainstreaming UNSCR 1325 into NATO-led Operations and Missions - NDC, Rome, 2-4 November 2011; NATO: Recommendations on Implementation of UNSCR 1325(2009);CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming (2010); Implementation of EU Policies Following the UN Security Council Resolution 1325, Directorate-General for External Policies, Policy Department, 2010; UNIFEM: Women, Peace and Security: UNIFEM Supporting Implementation of Security Council Resolution 1325 (October 2004); DPKO; Guidelines for

la utilizan como documento de referencia en sus planes y proyectos, así como en su labor de *advocacy*.

La aprobación de esta resolución parece ser un revulsivo para la comunidad internacional a todos sus niveles y en toda su extensión, ya que, a partir de entonces, prácticamente cualquier documento que trate sobre conflictos armados, construcción de la paz o transición política va a mencionar directamente su contenido, tomándola como base para la adopción de sus medidas. También es cierto que se ha criticado en ocasiones que estas referencias sean más bien retóricas sin que el contenido de las medidas adoptadas haya servido realmente para la mejora de la situación de la mujer<sup>23</sup>.

Así, si nos centramos en el sistema de las Naciones Unidas, podemos apreciar como la práctica totalidad de los organismos que la componen han adoptado iniciativas para responder a esta resolución<sup>24</sup>. Esto no supone que el tema se haya resuelto; de hecho, el informe del secretario general sobre mujer paz y seguridad de 2009 destaca que en este campo los avances están siendo muy lentos<sup>25</sup>. Por otro lado, en este y en otros marcos, las medidas propuestas son muy generales, por ejemplo «promover la participación de la mujer en la toma de decisiones» sin que quede claro cómo se van a concretar las mismas y sin indicadores o mecanismos de control sistemáticos para comprobar si se logran los objetivos marcados o dónde hay problemas de ejecución. Es remarcable, en todo caso, que la resolución 1820 (2008) del CSNU, dedicada especialmente a las agresiones sexuales en el marco de los conflictos armados, aparte de repetir en su preámbulo el

---

integrating Gender Perspectives into the work of United Nations Police in PeaceKeeping Missions (17 juNe 2007).

<sup>23</sup> “One government representative spoke of bureaucratic measures designed to mainstream gender into security policies that are in fact meaningless, ‘At the moment when we approve a project in a post-conflict zone we have to say whether it is environmentally sound - check - and whether it is benefiting women and men equally – check - people just tick that box. Has the conflict and human rights mainstreaming, really gained that much by getting a box on the programme form? [when] you just say yes, yes, yes, [without] really check those things enough. There were a lot of debates about mainstreaming but the real challenge is that everyone was trying to mainstream everything at that stage. Everything became a cross cutting issue, and gender was just perceived as getting in the way of people doing their jobs, a hurdle to leap through ticking a box, writing a paragraph. Done (en Hill, F. “How and when has Security Council resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security impacted negotiations outside the Security Council?” Tesis doctoral leída en la Universidad de Uppsala en 2005 y publicada en [www.flickruby.org/writing/thesis.pdf](http://www.flickruby.org/writing/thesis.pdf)”

<sup>24</sup> Véase entre otros el Plan de acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad. (UN Doc. S/2005/636).

<sup>25</sup> Informe del secretario general sobre las mujeres y la paz y la seguridad (UN. Doc.: S/2009/465).

párrafo antes mencionado de la resolución 1325, añadida: «Profundamente preocupado también por los obstáculos y desafíos persistentes que dificultan la participación y la plena intervención de la mujer en la prevención y resolución de conflictos como resultado de la violencia, la intimidación y la discriminación, que menoscaban la capacidad y la legitimidad de la mujer para participar en la vida pública después de los conflictos, y reconociendo los efectos negativos que ello causa en la paz, la seguridad y la reconciliación duraderas, en particular la consolidación de la paz después de los conflictos»<sup>26</sup>.

En definitiva, aparte de los informes que algunas ONG hacen al respecto, parece que los informes del secretario general son la mejor fuente de información y estos se centran en mostrar una panorámica general, dando simplemente ejemplos puntuales de afirmaciones que realizan<sup>27</sup>.

## **2.2. La Resolución 1820 (2008) y la violencia sexual como preocupación central**

Aunque a partir del año 2000 el CSNU va a dedicar anualmente una sesión a estas cuestiones<sup>28</sup>, no será hasta ocho años después cuando se aprobará la segunda de las resoluciones del CSNU sobre mujeres y conflictos armados, dedicada especialmente a la violencia sexual contra las mujeres en estos contextos. Mientras, la presión de la sociedad civil y las ONG es cada vez mayor y se exige a las organizaciones internacionales que prote-

---

<sup>26</sup> Párrafo 11 de la resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 19 de junio de 2008.

<sup>27</sup> 2002 Report of the Secretary-General on women, peace and security (S/2002/1154); 2004 Report of the Secretary-General on women, peace and security (S/2004/814); 2005 Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2005/636); 2006 Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2006/770); 2007 Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2007/567); 2008 Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2008/622); 2009 Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2009/465); 2010 Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2010/173); 2010 Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2010/498), September 2010; Report of the Secretary-General: «Women's participation in peacebuilding» (A/65/354-S/2010/466); Informe del secretario general sobre la mujer y la paz y la seguridad de 29 de septiembre de 2011 (S/2011/598).

<sup>28</sup> Resoluciones 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.

jan 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 los organismos internacionales u ONG.

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*<sup>29</sup> y *El Mundo*<sup>30</sup>) y muchas ONG (Save The Children<sup>31</sup>, por ejemplo) 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 procedimientos de quejas, se realizan programas de formación, campañas 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, especialmente la Unión Europea, como hemos indicado anteriormente, van a la zaga de la ONU y también adoptan medidas al respecto sin ser transparentes en los datos completos de esta realidad.

Si la resolución 1325 no 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. por los propios contingentes 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»<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> «La ONU pide endurecer las sanciones a los cascos azules por abusos sexuales» de 8 de febrero de 2012.

<sup>30</sup> «El Burdel de la ONU» de 22-11-2011, «La ONU investiga cascos azules en Costa de Marfil por abusos sexuales» de 2-9-2011.

<sup>31</sup> Save the Children Reino Unido: Violencia sexual y explotación: La experiencia de niñas refugiadas en Liberia, Guinea y Sierra Leona, 8, 2002).

<sup>32</sup> Párr. 10.

Así, para la cuestión de la llamada «conducta inadecuada», el CSNU pide al secretario general que prosiga e intensifique los esfuerzos para aplicar la política de tolerancia cero de 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 dedicasen 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 como los elaborados por las Naciones Unidas o por la Unión Europea. Por lo que se refiere 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, por los recursos humanos disponibles o por los recursos materiales puestos a su disposición) que una cuestión de concienciación. De ahí que el CSNU lo que pide en este caso es que se «elaboren mecanismos eficaces».

Dos párrafos de esta resolución que ahora analizamos son especialmente interesantes, como aquel en el 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<sup>33</sup>.

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.

Insiste en 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, en las 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 CSNU 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 las 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

---

<sup>33</sup> De hecho, esa es la razón por la que alguna corriente feminista entienden que la violación como arma de guerra no debe ser considerada en cuanto tal como crimen de guerra ya que castiga no el acto contra la mujer en sí mismo, sino el objetivo perseguido y por lo tanto vuelve a «cosificar a la mujer».

Véase al respecto: EDWARDS, A.: «From the Margins to the Mainstream and Back again: Problems and paradoxes of Feminist Engagement in Global and Local Justice. Reflections on Nesiah, Kouvo, Andersson and Thomas» en KOUVO, S. and PEARSON, Z.: *Feminist Perspectives on Contemporary Law, Between Resistance and Compliance*, Hart, Oxford and Portland, 2011, pp. 133 y ss.

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<sup>34</sup>.

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 ello a la vez, lo cierto es que 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. Es por ello por lo que 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. Asimismo, se insta a que se trate este tema en los procesos de paz, cosa que hasta hace poco no se hacía regularmente, si bien es cierto que 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 CSNU, 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 CSNU enfatizará «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»<sup>35</sup>.

Es, además, 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 estas disfruten suficiente y adecuadamente de su derecho al acceso a la justicia.

---

<sup>34</sup> Párr. 5.

<sup>35</sup> Párr. 4.

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, esta se ha convertido en 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 CSNU nos habla de la 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, (se entiende incluido este objetivo dentro del mandato), 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<sup>36</sup> y ello tanto a nivel de Naciones Unidas como de Estados que aportan contingentes.

Una vez más el CSNU 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<sup>37</sup> y 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<sup>38</sup>, y de adopción de mecanismos eficaces para la protección de las mujeres<sup>39</sup>.

Finalmente, en dos ocasiones el CSNU 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 conflictos armados específicos, incluya entre sus observaciones y recomendaciones referentes a la 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 este está ocupándose, indicando

---

<sup>36</sup> Párrs. 6, 8 y 9.

<sup>37</sup> Párr. 8.

<sup>38</sup> Párr. 3.

<sup>39</sup> Párr. 10.

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.

El primer informe al respecto se publica un año después<sup>40</sup> y lo más destacable de sus conclusiones y recomendaciones es el reconocimiento de una falta de información 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

---

<sup>40</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 estas y 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 NN. UU. 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, el secretario general es consciente de 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 cuantitativamente que pueda ser de utilidad a organismos humanitarios como por las autoridades estatales para prevenir y castigar este tipo de comportamientos.

Se destaca asimismo la existencia de iniciativas para prevenir la violencia sexual por los Estados y partes en conflicto así como 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/362/2009 de 15 de julio).

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 CSNU para los crímenes graves contra los niños.

### **2.3 La Resolución 1888 (2009) y la búsqueda de mayor eficacia en el trato de la violencia sexual en los procesos de paz, DDR y Reforma de los sistemas de seguridad**

Esta resolución reitera la parte esencial de la Resolución 1820 (2008) 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 OO. II, una mayor formación y sensibilización a sus tropas<sup>41</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<sup>42</sup>.

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

Así, primero «Solicita al secretario general de las Naciones Unidas que nombre a un representante especial para que aporte un liderazgo coherente y estratégico, 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

---

<sup>41</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.

<sup>42</sup> BARROW, A.: «UN Security Council Resolutions 1325 and 1820: constructing gender in armed conflict and international humanitarian law» ICRC, Vol. 92, n. 877, 2010, pp. 221 y ss.

“Campana 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.

Asimismo 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 expertos debe ser multidisciplinar. La base sobre la que tiene que asentarse su acción es la construcción de un Estado de derecho que impida estos comportamientos y por ello debe contar tanto con juristas como con policías, mediadores investigadores penales, reforma del sector de seguridad, medios de comunicación, etc., prestando especial atención a la reforma judicial y penal.

Finalmente, decide que en coordinación con los asesores de género (y en su caso, las dependencias de derechos humanos) que están siendo implantados 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.

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 presta especial atención al 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 judicial y policial. Asimismo insiste en la necesidad de tratar a las víctimas y 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, el CSNU vuelve a pedir más información al secretario general encomendándole nuevos informes de desarrollo de aquel 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.

## **2.4 Resolución 1889 (2009) y la participación de las mujeres en los procesos de construcción y consolidación de la paz**

Esta resolución supone un verdadero avance en la promoción y protección de los derechos de las mujeres afectadas por conflictos armados. Por un lado ya que 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 insiste en el papel importantísimo que las mujeres pueden tener en este periodo.

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...».

En este sentido las medidas van dirigidas a tres actores, se despliegan sobre tres áreas y se desarrollan en 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.

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 tengan en cuenta las necesidades y capacidades de las mujeres. Asimismo, cuando la participación sea directa, se pide 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, (en junio de 2011 5 de las 28 misiones de paz estaban dirigidas por mujeres y otras 5 contaban con jefas adjuntas y la proporción de mujeres que ocupaban puestos de categoría superior es de alrededor del 25%)<sup>43</sup>, que inste a los Estados que participan en las misiones a que presenten y tengan en cuenta el papel de las mujeres y que los Estados afectados construyan la paz conociendo y valorando sus capacidades y las necesidades específicas que ellas y las niñas tienen en contextos post bélicos. Pide, asimismo, al secretario general que informe sobre los avances en este campo, siguiendo para ello una iniciativa del PNUD<sup>44</sup> sobre indicadores de género.

La primera área en la que debe trabajar es en la de la 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, pese a que su contribución «informal» al proceso de paz haya sido ingente<sup>45</sup>. Y lo mismo por lo que se refiere a los nuevos órganos del Estado, fuerzas armadas, policías, judicatura, parlamento, ayuntamientos, donde su presencia sigue siendo altamente minoritaria y su participación escasa. 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 el número crítico 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.

La última área de preocupación es la de hacer frente a las necesidades específicas de las mujeres y niñas en la fase de posconflicto, el propio CSNU subraya alguna de ellas: «Alienta a los Estados Miembros que se

---

<sup>43</sup> Informe del secretario general sobre la mujer y la paz y la seguridad de 29 de septiembre de 2011 (S/2011/598) párr. 26.

<sup>44</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.

<sup>45</sup> Véase al respecto: OJINAGA, R.: «Las mujeres y la agenda de seguridad» Cuadernos de Cantabria, 2010, pp. 34.

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».

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

En el momento del planeamiento y por lo que se refiere a las misiones de paz, es preciso insistir en la presencia de un número mucho mayor 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. En el momento de la ejecución, la ausencia de contingentes internacionales femeninos 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 despliegan estas misiones, en muchas ocasiones, se hace difícil tanto por la falta de seguridad como por los prejuicios sociales existentes. 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.

## **2.5. La Resolución 1960 (2010) y la lucha contra la impunidad de las Partes en conflicto y de los criminales**

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 CSNU indica que pocos son los criminales que han sido finalmente detenidos y juz-

gados. Esto se debe, nos indica el CSNU, en parte a la falta de voluntad de los Estados, en parte a 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>46</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 la 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 reseñable 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 no son claros y a la falta de medios. De esta forma, dice expresamente que la misión de protección de los civiles, incluye 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 (establecido en 2005) 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, esto es, 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 CSNU que podría llegar a imponer sanciones a las partes responsables de esta situación. Sin embargo, cabe subrayar que estos informes solo van a hacer referencia a las violaciones sexuales como crímenes internacionales y por tanto, a los cometidos por las partes y no a los cometidos por los organismos humanitarios o por la misma ONU, lo cual es una ocasión perdida para incrementar los

---

<sup>46</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, verdad, la reconciliación y los derechos de las víctimas.

instrumentos de lucha contra estos comportamientos. A principios de 2012 se emite este informe<sup>47</sup>.

En tercer lugar, y aunque tímidamente se subraya la necesidad de mantener una comunicación eficaz con las comunidades locales, lo cual es importante a la 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.

Pasemos pues a analizar los dos campos que hemos mencionado anteriormente y que definen el estado actual de la cuestión: por un lado, perfilaremos la necesidad de percibir las mujeres como constructoras de paz y la necesidad de que se adopten medidas específicas para que se fortalezca su papel en los procesos de paz y reconstrucción del país y la necesidad de ocuparse de ello de forma transversal. Y por otro lado, veremos las medidas y los avances que hemos realizado en este siglo.

## II. MUJERES COMO CONSTRUCTORAS DE PAZ Y SEGURIDAD EN LAS SOCIEDADES AFECTADAS POR CONFLICTOS ARMADOS. LAS NIÑAS, UN COLECTIVO OLVIDADO PERO CLAVE

La obligación de reconocer a la mujer su papel activo dentro de la ciudadanía de un país se configura como una cuestión de eficacia aparte de ser una necesidad jurídico-moral que queda reflejada en todos los convenios

---

<sup>47</sup> Lo primero que hace este informe es dar una definición amplia de violencia sexual. A continuación describe las funciones de las y los asesores para la protección de la mujer y sus vínculos con otros instrumentos ya existentes y con los que pueda colaborar como asesores de género o de derechos humanos. En segundo lugar, se menciona el problema de la impunidad y la falta de denuncia subrayando la existencia de una falta de tratamiento de lo que es un problema clave, el de los niños nacidos como fruto de las agresiones sexuales. A continuación nombra una serie de países en conflicto en el que hay un grave problema de violencia sexual cometido por las partes en conflicto y explica las dificultades y contexto en el que se produce esta violencia. También dedica una sección a la violencia posterior al conflicto y otras situaciones que generan preocupación y en el que los culpables son en ocasiones los mismos cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado o terceros pero que el Estado no es capaz ni de reprimir ni de castigar. Destacándose en este caso y una vez más, el tema de la impunidad y la dificultad de la denuncia. Finalmente nos habla de violencia sexual en el contexto.

internacionales aprobados después de la II Guerra Mundial y que a día de hoy es incontestable, como lo refleja su incorporación en la mayor parte de las constituciones de todos los países del mundo. Otra cosa es, como hemos visto antes, que ese derecho formal sea garantizado adecuadamente y que se tomen medidas para hacerlo realmente efectivo. En esto, todavía estamos lejos en la mayor parte de los países del mundo.

Como hemos indicado, la mujer hasta hace poco era vista exclusivamente como víctima y al grito de «¡las mujeres y los niños primero!», la mayor parte de las políticas a ellas dirigidas en el marco de conflictos armados iban destinadas a su protección frente a los efectos de las hostilidades, violencia, agresiones sexuales, penurias materiales, enfermedades y heridas... A pesar de todo, esta perspectiva ni siquiera garantizaba la verdadera protección de la mujer, ya que, a la hora de adoptar las medidas tendentes a su protección, no se tenían en cuenta sus necesidades y capacidades especiales.

Y en ello tenía que ver, como hemos indicado anteriormente, un inadecuado desconocimiento o falta de sensibilidad hacia estas necesidades ocasionado, entre otros, por la inexistencia de mujeres en los niveles de decisión o ejecución de las medidas de protección por parte de los protectores.

Pero no es solo esto, no se reconocía ningún papel a las mujeres destinatarias en la decisión o ejecución de políticas que iban a ellas dirigidas y mucho menos las que se adoptaban en pos del bien común<sup>48</sup>. Ello no quiere decir que las mujeres no tuvieran un papel real en estas sociedades o en estos procesos. En muchas ocasiones, su papel era «informal», por ejemplo, a través de ONG o grupos de mujeres que trabajaban por el fin del conflicto<sup>49</sup>. El propio secretario general de las Naciones Unidas llama

---

<sup>48</sup> DURHAM, H. and GURD, T. (eds.): *Listening to the Silences: Women and War*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2001.

<sup>49</sup> «Aunque la comprensión de las contribuciones que las mujeres pueden hacer y hacen a la consolidación de la paz a través de los procesos oficiosos está aumentando, con pocas excepciones las mujeres nunca están presentes en las negociaciones de paz oficiales. Con frecuencia se excluye a las mujeres porque no son dirigentes militares ni se encargan de las decisiones políticas; porque no participan en los conflictos como combatientes; porque se supone que carecen de los conocimientos adecuados para negociar; o simplemente por motivo de discriminación o por ideas estereotipadas. Las mujeres también pueden quedar excluidas de las negociaciones de paz porque sus intereses se consideran más amplios que los de los hombres que participan en las negociaciones» S/2002/1154, párr. 28.

Véase: INTERAGENCY TASK FORCE ON WOMEN, PEACE AND SECURITY: Open debate of the Security Council Resolution 1325 (2000) on «Women's equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security», p. 2; o MENDIA AZKUE, I.: loc cit., p.17 y ss. Informe: Rehn, E and Johnson Sirleaf, E.: Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building, UNIFEM. p. 76.

la atención sobre la necesidad de «formalizar» esta participación, dándoles cabida directa en los equipos negociadores de paz. Sin embargo, parece que este paso se encuentra con importantes reticencias de los negociadores que no aceptan estos nuevos actores<sup>50</sup>.

Pero veamos algunos aspectos de estas posibles aportaciones de las mujeres<sup>51</sup>.

- Mujeres-madres-esposas-hermanas como mecanismos de pacificación: puesto que la mujer es la base de la familia sobre la que se sustenta en general la trasmisión de valores a los hijos, su rol es fundamental a la hora de favorecer la reconciliación entre las partes en conflicto y en general en la sociedad afectada por el conflicto.
- Mujeres con nuevos roles que permanecen o promueven transiciones positivas hacia la normalización de la sociedad: el retorno a la vida normal de las familias en el marco de los conflictos armados suele ser muy difícil, por un lado por la violencia sufrida y por otro, por los roles asumidos en el marco del conflicto que no siempre coinciden con los asumidos en tiempos de paz. Y ello es especialmente agudo cuando el varón ha dejado el hogar y la mujer debe asumir las funciones de abastecimiento, dirección y seguridad que antes asumía el varón. Sin embargo, si se da cabida a la mujer en el proceso de paz, se puede facilitar esta transición y promover un sistema social resultante más equitativo. Así, las mujeres suelen ser las únicas en disposición de empezar pequeñas empresas o proyectos comunitarios para reestructurar la economía<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre las mujeres y la paz y la seguridad (UN. Doc.: S/2009/465, párr. 71).

<sup>51</sup> En concreto, y a la luz de las experiencias de la participación de grupos de mujeres en procesos de paz, UNIFEM destaca una serie de aportaciones directas que las organizaciones de mujeres han hecho a distintos procesos de paz:

- Defensa y promoción continuada de la paz (a pesar de adversidades y de amenazas) (Colombia).
- Instauración de las bases de las negociaciones de paz (Irlanda del Norte).
- Construcción de lazos entre facciones opositoras (Somalia).
- Incremento de la inclusividad, la transparencia y la sostenibilidad del proceso de paz (Sudáfrica).
- Aportación de una perspectiva distinta a la de los hombres con respecto a las negociaciones, planteando cuestiones que, de otro modo, podrían ser ignoradas (El Salvador).
- Adelantos a largo plazo hacia la igualdad de las mujeres (Afganistán).
- Complemento de los esfuerzos en las construcciones de la paz (Liberia).
- Fomento de la reconciliación y ejemplo para el avance en la sociedad (Ruanda).
- Sostenimiento del acuerdo de paz en todos los niveles (Bougainville).

<sup>52</sup> UNDPA.

- El liderazgo de muchas mujeres en los ejércitos puede transformarse en liderazgo social y ser una base a tener en cuenta en el proceso de construcción de la paz.
- La presencia de mujeres en puestos de decisión hace que se tengan en cuenta más y mejor las necesidades y debilidades de los niños y niñas.
- La participación de las mujeres en los procesos de transición y construcción de la paz amplía la legitimidad de base y fortalece el proceso de paz<sup>53</sup>.
- La contribución de la mujer en los procesos electorales le permite participar en la reconstrucción nacional, da mayor legitimidad a las elecciones y logra que se tengan en cuenta sus necesidades.
- La intervención de las mujeres en los procesos de justicia transicional, ya sea en tribunales internacionales o en comisiones de la verdad han tenido un efecto importantísimo en la sanción y en el reconocimiento de la magnitud y de las consecuencias de los crímenes sexuales.
- La participación de la mujer en los procesos de negociación tiene elementos especialmente positivos dado que, por sus funciones en la familia y en la sociedad, ha desarrollado una alta capacidad de negociación y consenso y puede ofrecer una panorámica global y transversal muy valiosa en estos contextos.
- La capacitación de mujeres policías perfecciona la asistencia a las mujeres en casos de conflicto armado y situaciones pos conflictuales y mejora los procesos de rendición de cuentas, especialmente en crímenes sexistas.
- La presencia de mujeres en todos los niveles de decisión, ejecución y rendición de cuentas de procesos de desarrollo incrementa la eficacia y la eficiencia de las inversiones en desarrollo<sup>54</sup>.
- La presencia de mujeres de los países en vías de desarrollo en decisiones referentes al desarrollo sostenible y al medio ambiente garantiza una perspectiva más amplia y real de los problemas analizados y de las soluciones dadas.
- La presencia de mujeres en decisiones referidas a desarme, desmovilización y reinserción hace que se tenga en cuenta, entre otras, la difícil situación en que se encuentran las niñas soldado y las comu-

---

<sup>53</sup> (S/2002/1154, párr. 29).

<sup>54</sup> Véase: ABRIL STOFFELS, R.: «Mujer y Desarrollo en el siglo XXI: resultado de un largo y difícil proceso» en SANZ CABALLERO, S. *Colectivos vulnerables y Derechos Humanos. Perspectiva Internacional*, Tirant Lo BLanc, Valencia 2010, pp. 205 y ss.

nidades a las que pertenecen en estos programas, y aportan nuevas perspectivas que mejoran la eficacia de estos procesos.

Además, existen movimientos de pensamiento que insisten en que la mujer<sup>55</sup>, como tal, tiene unas características específicas que hacen que su participación en estos contextos sea especialmente relevante<sup>56</sup>:

Desde esta perspectiva, la participación de la mujer en los procesos de paz y los efectos beneficiosos de la misma en toda la sociedad se retroalimentan, en el sentido de que a su mayor participación en estos procesos, mayores beneficios hay en el logro de los objetivos, lo cual conseguirá una mayor representación de las mujeres en todos los sentidos. Por ello, y para garantizar que las necesidades y potencialidades de las mujeres sean tenidas en cuenta en los procesos de paz, UNIFEM concluye lo inexcusable de que se adopten todas las medidas necesarias para que en estos procesos haya mujeres, que estas puedan participar en tiempo y forma adecuada y que se traten cuestiones vinculadas a sus necesidades y potencialidades<sup>57</sup>.

Sin embargo, una vez más las dificultades son varias y no fáciles de solucionar:

- Cuestiones socioculturales de las sociedades afectadas que relegan a la mujer al ámbito exclusivo de la familia y, por lo tanto, la incapacitan para un proceso político-social.
- Mantenimiento de la imagen de la mujer como víctima más que como agente o parte activa de la sociedad que la relega al mero pa-

---

<sup>55</sup> Véase entre otros: Skjelsbaek, I.: «Género, Política y seguridad» *Anuario CIP 2000*, Icaria, 2000, pp. 163 y ss.; SJOBERG, L *Gender and international security: feminist perspectives*, Routledge, EE. UU.-Canadá 2010.

- <sup>56</sup> Así, Iranzu Mendía, resumiendo las aportaciones de Brock Utne destaca que la mujer:
- Está conectada con la preocupación por la vida humana, lo cual tiene repercusiones en su antimilitarismo y antieconomicismo de las sociedades actuales.
  - Usa una variedad de técnicas, actos y estrategias no violentas entre las que el simbolismo juega un papel crucial.
  - Es transpolítica, a menudo transnacional y tiene como objetivo llegar a otras mujeres en el campo opuesto, lo cual se refleja en la existencia de importantes vínculos de asociaciones de mujeres con otros movimientos como el antimilitarista, ecologista, movimiento pro-derechos humanos.

En igual sentido y transcribiendo las conclusiones de un minucioso informe de UNIFEM, esta autora destaca:

- La capacidad de la mujer de tener perspectiva transnacional.
- Su visión basada en el respeto de la dignidad del individuo como tal.
- Su comprensión de que la paz está vinculada a la igualdad entre hombres y mujeres.

MENDIA AZKUE, I.: «Aportes sobre el activismo de las mujeres por la paz», *Cuadernos de trabajo de HEGOA*, n 48, 2008, p.1.

<sup>57</sup> UNIFEM: «Asegurar la paz:...» op. cit. p. 4.

pel de receptora de ayuda, impidiéndole convertirse en agente de paz y desarrollo.

- No ser actores directos del conflicto y, por lo tanto, entender que su participación directa no es necesaria como elemento con el que negociar<sup>58</sup> (se debe negociar con los dirigentes políticos, combatientes y aquellas fuerzas sociales que pueden poner en crisis el acuerdo de paz y entre ellos no se suele considerar a las mujeres). De hecho, desde 1992, solo el 2,4% de los signatarios de los acuerdos de paz fueron mujeres y ninguna de ella fue mediadora principal<sup>59</sup>.
- Falta de capacitación de las mujeres debido a los obstáculos socio-educativos y culturales sufridos antes del proceso de paz.
- Falta de financiación, los generalmente escasos recursos que se destinan a grupos y prioridades entre los que no están las mujeres.
- Falta de sensibilidad acerca de sus potencialidades y necesidades como elementos claves para la construcción de la paz.
- Relegar su participación a procesos informales de paz, sin incluirlas en negociaciones oficiales y mecanismos de toma de decisiones.
- La necesidad de reequilibrar el tejido social y restablecer su medio de vida deja poca oportunidad a la mujer para participar en los procesos políticos o de consolidación de la paz.
- Persistencia de la violencia tras el fin del conflicto e inexistencia de medidas para hacer frente a la misma cuando se ceba en las mujeres en estos momentos de transición.
- Poca sensibilidad en cuestiones de género de los indicadores que se utilizan para evaluar los progresos realizados en el proceso de paz<sup>60</sup>.
- Transversalidad de los intereses y necesidades de las mujeres en las operaciones de paz y procesos de paz.

Hemos visto en los epígrafes anteriores cómo la mujer debe estar presente oficialmente en las negociaciones de paz y en los mecanismos y operaciones que se implanten en su apoyo. Pero esto no es suficiente para garantizar que los derechos y oportunidades de las mujeres son tenidos en cuenta ade-

---

<sup>58</sup> Informe del secretario general sobre las mujeres y la paz y la seguridad (UN. Doc.: S/2009/465 párr. 71).

<sup>59</sup> Informe del secretario general sobre las mujeres y la paz y la seguridad (UN. Doc.: S/2009/465 párr. 22).

De hecho, algún autor ha destacado incluso la presencia de lenguaje sexista en las mismas y la nula referencia a la mujer en su contenido (véase al respecto MAGALLON, C.: *Mujer, Paz y Seguridad...* p. 67).

<sup>60</sup> Informe del secretario general sobre las mujeres y la paz y la seguridad (UN. Doc.: S/2009/465).

cuadamente<sup>61</sup>. Es necesario que se traten estas cuestiones desde una perspectiva transversal, esto es, que junto a medidas específicamente destinadas a la promoción y protección de los derechos de las mujeres, en el resto de las políticas o medidas que se adopten se valoren las posibles aportaciones y repercusiones de las mujeres en las mismas (por ejemplo, diseño de campos, reparto de ayuda, medidas de seguridad, organización social, sanidad, salud...)<sup>62</sup>. Asimismo, hemos subrayado como las operaciones de paz no deben limitarse a la reparación física sino que deben ir más allá, facilitar la reconciliación, protección, asistencia, reintegración, organizar elecciones, promover reformas en el sistema de seguridad interno, ayuda a la reconstrucción... y mejorar el acceso de la mujer a bienes y servicios sociales y humanitarios básicos de los que en general solo pueden beneficiarse de forma limitada y en ocasiones nula, especialmente en conflictos armados.

Por ejemplo, a la hora de promover el desarme, desmovilización y reinsertión de las facciones, el pedir las armas impide participar en dicho proceso a muchas mujeres que han tenido funciones no combativas en el ejército. Asimismo, el colocar a todos los excombatientes en un mismo programa y lugar puede suponer que se mantengan juntos secuestradores-violadores con sus víctimas...<sup>63</sup>.

Otra cuestión especialmente interesante es la de la justicia transicional. Es necesario que los mecanismos previstos para lograr que la justicia que se imparta al final del conflicto, tenga en cuenta los crímenes cometidos contra las mujeres, dado que estas van a ser una parte importante en la construcción de la nueva sociedad. No se puede permitir que crímenes como las agresiones sexuales graves sean silenciadas o perdonadas en favor de una supuesta paz, condenando con ello al olvido e incluso, en oca-

---

<sup>61</sup> “Certainly quotas alone cannot guarantee the emergence of a ‘gender perspective’ in the political process – although one is more likely to develop when a critical mass of women are in decision-making positions. We recognize that especially when numbers are small and cultural barriers enormous, quotas can only put women in power; they cannot guarantee that grass-roots concerns will be addressed. In Bosnia women parliamentarians told us they did not support action to legislate parental leave because they believed in women’s traditional role in the family. The Minister of Foreign Trade agreed with them: “Just because I am a woman,” she told us, “I will not fight for women’s rights.” (Rehn, E and Johnson Sirleaf, E.: *Women, War, Peace: The Independent Experts’ Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women’s Role in Peace-Building*, UNIFEM. p. 76).

<sup>62</sup> HAERI, M. And PUECHGUIRBAL, N., “From Helplessness To Agency: Examining The Plurality Of Women’s Experiences In Armed Conflict”, *IRRC*, vol. 92, n. 877, 2010, pp. 103 y ss.

<sup>63</sup> Véase entre otros: Rehn, E and Johnson Sirleaf, E.: *Women, War, Peace: The Independent Experts’ Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women’s Role in Peace-Building*, UNIFEM. p. 76.

siones a la marginación a muchas mujeres que no solo han sido víctimas directas y específicas de esta violencia sino que, además, sufren castigos sociales por haber deshonrado al grupo y en ocasiones son expulsadas del mismo. Solo aquellos mecanismos de justicia transicional que, en cuanto al diseño, procedimiento, normas sustantivas y selección de jueces, fiscales y resto de personal de la administración de justicia, tengan en cuenta los intereses y necesidades de las mujeres pueden servir de verdadero mecanismo de transición a sociedades más justas y desarrolladas<sup>64</sup>.

Evidentemente, la presencia de mujeres en las operaciones de paz y el que se tenga en cuenta a las mujeres de las sociedades locales en el diseño y ejecución de las operaciones de paz es fundamental para hacer frente a estos retos<sup>65</sup>. Sin embargo, el propio secretario general de las Naciones Unidas resalta que esto no es por sí solo suficiente, ya que, por un lado, se corre el riesgo de feminizar las cuestiones de las mujeres y, con ello, el que no se traten estas cuestiones con la relevancia y trascendencia que realmente tienen. Por otro lado, insiste en que su mera presencia no es suficiente para la adopción de una perspectiva trasversal de género en las operaciones de paz, especialmente cuando sus funciones y capacidades no son ajustadas, su capacidad de dirigirse a sus superiores no está adecuadamente consagrada, su capacidad de coordinación no es suficiente o no hay protocolos establecidos de actuación al respecto<sup>66</sup>. Por ello, a veces se entiende que esta perspectiva trasversal en las cuestiones de género solo se conseguirá si como complemento a esta medida se ofrece una verdadera y profunda capacitación a todos los integrantes de las misiones de paz, con lo que las propuestas de este agente de igualdad sean adecuadamente valoradas y recibidas por todos los niveles de decisión y ejecución de la misión<sup>67</sup>.

Es necesario, eso sí, que haya una formación en estas cuestiones a todos los miembros de las operaciones de paz, que se sistematice la llamada «perspectiva de género» y que haya personas especialmente destinadas a la formulación, ejecución y seguimiento de estas cuestiones en las operaciones de paz. De hecho, la mayor parte de los organismos de la familia de las Nacio-

---

<sup>64</sup> Se han considerado como positivos los resultados de los tribunales penales para Yugoslavia y Ruanda así como las comisiones de la verdad de Sierra Leona o Sudáfrica, pero muy negativas las comisiones de la verdad en Sudán o los mecanismos de justicia tradicional en Ruanda.

<sup>65</sup> General Secretariat of the Council EU: Women, Peace and Security: The European Union in Action, February 2011.

<sup>66</sup> Informe del secretario general de las sobre las mujeres, la paz y la seguridad UN. Doc: S/2004/814 párr. 29.

<sup>67</sup> Véase entre otros informe del secretario general sobre las mujeres y la paz y la seguridad (UN.Doc S/2006/770, párr. 22 y ss.).

nes Unidas han invertido muchos esfuerzos al respecto, y en los informes de los Estados sobre el desarrollo de la plataforma de Pekín y de los organismos internacionales así se aprecia, aunque se destaque en ellos la incertidumbre acerca de si los efectos han sido proporcionales a las energías empleadas.

Tampoco están claros los efectos que toda la capacitación para la prevención de violencia contra las mujeres ha tenido en el freno de estos comportamientos en las sociedades afectadas por operaciones o misiones de paz. No podemos olvidar, en todo caso, que los contextos en los que trabajan y las sociedades con las que se relacionan las misiones internacionales de paz, tienen unas características sociales que en ocasiones va a ser necesario modificar para el logro de los objetivos marcados en la propia misión de paz, y por tanto la concienciación y profundización en las cuestiones vinculadas a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres no se pueden reducir ni a los miembros de la misión ni a las sociedades a las que su acción se dirige, sino a ambos<sup>68</sup>.

Así, se insiste la necesidad, entre otras de:

- Promover que el acuerdo de paz tenga en cuenta cuestiones de género, tanto en su fondo como en su forma<sup>69</sup>.
- Que el mandato de la misión destaque los principios básicos de igualdad, participación femenina y transversalidad de las cuestiones que a ellas afectan.
- Que la planificación y presupuestación se tengan en cuenta las dificultades y responsabilidades que se van a tener en este campo, y en la recogida de fondos para el mismo.
- Que se incluyan mujeres en puestos de responsabilidad en todas sus fases.
- Que se prevean mecanismos de vigilancia y exigencia de la responsabilidad de la operación y sus contingentes por comportamientos inaceptables.

En concreto, toda misión debe planificar, presupuestar y ejecutar todas las medidas necesarias para garantizar:

- La seguridad necesaria para que las mujeres puedan ejercer los roles que la sociedad les ha asignado, y todos aquellos que puede y debe ejercer como ciudadana de pleno derecho.
- El igual acceso y participación política en las negociaciones de hombres y mujeres de todos grupos y etnias.

---

<sup>68</sup> EL JACK, A.: *Gender and Armed Conflict, overview report*, Bridge, Sussex, 2003.

<sup>69</sup> UN Depto Political Affairs (9/6/2006).

- La adopción de una perspectiva que tenga en cuenta los derechos y capacidades de las mujeres a la hora de elaborar la Constitución, proyectar el sistema electoral, instaurar un poder judicial y capacitar a la policía.
- El libre y total acceso a los servicios sociales (que existan, que sean asequibles y accesibles).
- La adopción de medidas que garanticen la seguridad de la mujer dentro y fuera de la familia, dentro y fuera del ámbito doméstico.
- Prevención y sanción de crímenes sexuales, y violencia contra las mujeres.
- Remoción de obstáculos jurídicos, económicos y sociales que obstaculizan sus oportunidades económicas.
- Su formación, capacitación y educación, adoptándose medidas especiales no solo en cuanto a la construcción de lugares donde se impartan, la contratación del personal, el diseño curricular, sino también en cuanto a la remoción de los obstáculos para el acceso a las mismas de las niñas, como pueden ser los de seguridad, sociales, económicos o familiares.
- La plena participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones, control y sanción en la reforma de los sistemas del sector de seguridad<sup>70</sup>.
- La adopción de todas las medidas necesarias en los ámbitos de desarme, desmovilización y reintegración de las mujeres combatientes (incluidas las niñas) y personas que se han visto vinculadas directamente a las fuerzas armadas.
- La necesaria especial de atención a las niñas, sus debilidades y sus capacidades como constructoras de paz y futuro de la sociedad.
- El desarrollo de un sistema judicial y de control que efectivamente garantice el cumplimiento de los acuerdos adoptados.
- La elaboración de indicadores sensibles a los intereses y necesidades de las mujeres en los campos en los que trabajan las operaciones de paz no solo a la hora de diagnosticar las necesidades, sino también a la hora de evaluar la eficacia de la misión.
- Por último, es necesario proceder a la sensibilización y capacitación sistemática de todos los participantes en operaciones de paz, sobre las necesidades y potencialidades de las mujeres en procesos de paz y reconstrucción; de hecho, esta es la línea emprendida por muchas organizaciones.

---

<sup>70</sup> Véase al respecto: VALASEK, K.: Security Sector Reform and Gender DCAF/INSTRAW, 2008.

Mención aparte merece la situación y potencialidades de las niñas, colectivo olvidado donde los haya y del que aquí solo subrayaremos su invisibilidad en procesos de educación a pesar de la importancia que tiene la misma para su futuro y el de sus comunidades: «Estos millones de niñas se encuentran marginadas en nuestras sociedades, menos sanas de lo que podrían estarlo, menos capacitadas, con menos posibilidades en sus vidas y menos esperanzas para el futuro. Cuando se convierten en mujeres, están mal preparadas para participar plenamente en el desarrollo político, social y económico de sus comunidades. Ellas –y sus hijos a su vez– corren mayores riesgos de sufrir las consecuencias de la pobreza, del VIH/sida, de la explotación sexual, de la violencia y del maltrato»<sup>71</sup>.

No podemos olvidar que las niñas, que a efectos de derecho internacional lo son hasta que cumplen 18 años, constituyen el presente y el futuro de las sociedades. Tal y como destaca M. J. Martínez Usarralde: «Los beneficios sociales y económicos de la extensión del derecho a la educación de las niñas ha quedado demostrado, año tras año, en aquellos países que atienden sus compromisos morales, jurídicos y políticos. Estos beneficios se traducen en...: \* Beneficios financieros para las familias a largo plazo. \* mejoras de la disponibilidad de mano de obra cualificada. \* incremento de la productividad en las actividades agrícolas. \* Reducción de la feminización de la pobreza. \* Adquisición de competencias en materia de ahorro, salud y planificación familiar. \* Mejoras en el civismo hacia la naturaleza en la misma sociedad. \* Participación política de las mujeres y fortalecimiento del Estado. \* Aumento de la calidad de vida y de los niveles de salud. \* Disminución de las tasas de fecundidad prematura y cambios de modelos familiares tradicionales. \* Reducción de la proporción de mujeres dependientes debido a las transformaciones en su autonomía»<sup>72</sup>.

Es más, en contextos bélicos y posbélicos, la educación sirve para ayudar a las familias a curar heridas y mirar al futuro<sup>73</sup>. Démonos cuenta

---

<sup>71</sup> Prólogo Kofi Annan Estado Mundial de la Infancia 2004.

<sup>72</sup> MARTÍNEZ USARRALDE, M. J.: «La educación no puede esperar, una iniciativa de movilización social» en (ESCODA, E y GUILLÓ, J (Coords.) *Objetivos de desarrollo del Milenio y los derechos de la infancia y la adolescencia*, Save The Children, 2007.

Véase también IRDB/World Bank *Confronting the challenges of gender equality*. Global Monitoring Report 2007, pp. 105-148.

<sup>73</sup> «Aunque el relator especial se opone a la tendencia de tratar la educación nada más como una herramienta, reconoce que más allá del imperativo de los derechos humanos, la educación también hace posible la protección física, psicosocial y cognitiva que puede salvar y mantener vidas. La educación ofrece espacios seguros para aprender, así como la capacidad para identificar y proveer apoyo a las personas afectadas, particularmente niños, niñas y adolescentes. La educación atenúa el impacto psicosocial del conflicto y de los desastres, dando un sentido de normalidad, estabilidad, estructura y esperanza

de que el conflicto armado es, o debería ser, una interrupción en la vida normal de las sociedades en la que las mujeres en general y las niñas en particular, van a adoptar nuevos roles y adquirir nuevas responsabilidades. Hablamos no solo de las niñas que se convierten en cabeza de familia en el cuidado, atención y abastecimiento a hermanos y hermanas, hijos, hijas e incluso de progenitores, sino también de las que deben asumir el cuidado de las personas enfermas, de las que se vinculan directa o indirectamente a alguno de los ejércitos o de las que se ven privadas del entorno social al que pertenecen sea porque este se ha destruido, sea porque se desplazan a otra comunidad o entran en un campo de desplazados o refugiados.

Estas niñas, que pueden convertirse en adultas mientras dura el conflicto, luego deben volver a sus hogares y su rutina diaria. Ello puede suponer la pérdida de la significatividad del rol adquirido durante el conflicto, dado que la autonomía, autoridad y responsabilidad que han asumido hasta entonces se verá, normalmente, reducida. La educación debe preparar a las niñas, a sus familias y a las comunidades a las que pertenecen para hacer frente al reto de volver a su estatus habitual y participar en esta transición sin traumas<sup>74</sup>.

Igualmente, en la reconstrucción de la paz, el papel de las niñas-mujeres es muy importante justamente por lo que acabamos de decir, por su influencia en los elementos más jóvenes de la sociedad (niños y niñas) que son los que deben construir el futuro, por la distinta percepción que tienen del conflicto, sus consecuencias y su forma de resolverse en relación con aquellos que han participado directamente en las hostilidades, y por la utilización de instrumentos psicosociales<sup>75</sup> distin-

---

durante una época de crisis, y proporciona herramientas esenciales para la reconstrucción social y la estabilidad económica futura”. Informe del relator especial sobre el derecho a la educación en situaciones de emergencia” de 10 de mayo de 2008, párr. 34 (UN.Doc A/HRC/8/10).

<sup>74</sup> Véase al respecto: BARNETT, K.: «A gender approach: Home truths for girls returning from the armed conflicts ad Groups» en CHILD SOLDIERS newsletter issue 13 spring 2005.

<sup>75</sup> «Los instrumentos psicosociales, entendidos en este contexto como recursos personales susceptibles de ser desplegados, tienen que ver con el rol que desempeña cada uno y, sobre todo, con la forma de desempeño de los mismos. En este sentido, la mujer, en muchas culturas, representa todavía básicamente el rol de “agente comunitario”, caracterizado por el cuidado, la expresividad (incluyendo el ser capaces de hablar de lo acontecido, de las pérdidas, las necesidades, la realidad anterior y la nueva realidad), el diálogo, la preocupación por la comunidad, por que mantenga su equilibrio y sobreviva... Un rol femenino no solo alimentador, sino nutricional, cuidador, dialogante y mantenedor de la cultura a la vez que preparada para el progreso en bien de todos... Un rol femenino capaz de reconocer la situación, reubicarse y reconstruirse» (Francisca Torres Jiménez).

tos a los de los varones en la resolución de conflictos y en la construcción de vínculos afectivos<sup>76</sup>.

Es cierto que desde hace 10 años empezamos a ver un creciente interés y preocupación de la sociedad internacional por el tratamiento de esta cuestión. Esta preocupación llega hasta el CSNU (que, no olvidemos, se ocupa de hacer frente a las amenazas a la paz y seguridad internacionales) al hacer varios llamamientos a la comunidad internacional en general y a los Estados y organismos internacionales en particular, para que desarrollen y gestionen adecuadamente todas las cuestiones vinculadas al trato, asistencia y protección de las niñas en el marco de los conflictos armados. En estos llamamientos se insiste tanto en su especial vulnerabilidad como en el papel que pueden tener sobre los miembros activos de las sociedades presentes y futuras<sup>77</sup>.

Este cambio en la concepción de desarrollo y en el papel que las mujeres tienen y deben tener en la sociedad viene definitivamente avalado por el hecho de que dos de los Objetivos del Milenio, el 2.º (Lograr la educación primaria universal) y el 3.º (Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamien-

---

<sup>76</sup> «Por lo que se refiere a la construcción de vínculos afectivos, la mujer suele ser la figura de apego natural, por ser la más próxima durante más tiempo al bebé (lo pare, y normalmente es ella quien lo acuna, lo alimenta, lo asea, lo cuida...). La figura de apego es la primera figura emocionalmente significativa para un bebé. A partir de ella crea sus primeros vínculos afectivos, y también sus primeras angustias, provocadas por la posible ausencia o pérdida de la misma. En determinadas ocasiones se habla de cómo una madre en principio alimentadora puede o no llegar a ser una madre “nutricia”, incluyendo en esta figura el alimento afectivo-emocional, cultural, trascendente... yendo más allá del pan y del arroz» (Francisca Torres Jiménez).

<sup>77</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 su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos», S/RES/1325(2000) de 31 de octubre.

En igual sentido encontramos otros documentos como las «Conclusiones convenidas de la Participación de la mujer en pie de igualdad en la prevención, la gestión y la solución de los conflictos y en la consolidación de la paz después de los conflictos» de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (de 12 de marzo de 2004), la “Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia sobre la «Incorporación de una Perspectiva de Género en las Operaciones Multidimensionales de Apoyo a la Paz» de 31 de enero de 2000, la «Resolución del Parlamento Europeo sobre la Participación de las mujeres en la resolución pacífica de los conflictos» (2000), el Informe sobre la participación de las mujeres en la resolución pacífica de conflictos (2000/2025/INI) la Resolución de la AGNU “Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (A/RES/S-23/3 DE 16 de noviembre de 2000) o la iniciativa de Roma del G8 para “fortalecer el rol de las mujeres en la prevención de conflictos” de 18-19 de julio de 2001. Todos ellos dan muestras de estos nuevos giros.

to de la mujer<sup>78</sup>) hablan específicamente a ellas. En el resto de los Objetivos del Milenio se hacen referencias claras y directas al papel que estas tienen en su logro. Por ejemplo, en el objetivo 4 se nos indica que la instrucción, especialmente para las niñas y las madres, puede salvar la vida de muchos niños, el objetivo 5 versa sobre la mejora de la salud materna, en el 6 (VIH/sida y otras enfermedades) se subraya la importancia que tiene la información de las mujeres y niñas en estos temas y en el séptimo (medio ambiente) se insiste en la importancia de la concienciación y formación de las mujeres.

Es más, este documento, cuyo contenido, no olvidemos, se convierte en objetivo a perseguir y compromete a todos los Estados y organizaciones internacionales tiene cuatro características que lo hacen especialmente pertinente en el tema que tratamos: primero, da prioridad a la educación, segundo, vincula educación y género; tercero vincula igualdad y desarrollo y cuarto, estimula el papel de la mujer como agente de desarrollo.

Sin embargo, dado que se trata de un colectivo especialmente vulnerable, que ocupa un lugar específico en la sociedad en la que habita y con un papel relevante en la construcción de la sociedad, se hace necesario un enfoque específico.

Concluimos este punto subrayando una idea que aparece en el último informe del secretario general de las Naciones Unidas y que afecta directamente a las mujeres en su rol de madres. Se trata de la necesidad de ocuparse de la suerte de los bebés nacidos como fruto de agresiones sexuales y de sus madres. El desprecio, incomprensión y abandono al que se ven expuestos muchos de estos bebés y sus madres ha sido invisible hasta ahora y ha generado mucho sufrimiento y muerte en unos y otros. Sorprendentemente, hasta ahora la única solución propuesta por muchos organismos humanitarios era exclusivamente el aborto de los así engendrados, sin dar apoyo a aquellas que o no tenían otra opción o no deseaban abortar. Tampoco se daba apoyo a estos niños y niñas que eran excluidos de sus familias y comunidades por el origen de su nacimiento, ni a las madres que los cuidaban y que en muchas ocasiones eran castigadas por ello.

---

<sup>78</sup> Frecuentemente se utiliza el concepto de empoderamiento específicamente en referencia a la mujer. Los programas de empoderamiento se orientan frecuentemente a permitir el acceso de las mujeres a los recursos y a la toma de decisiones, tanto individuales como colectivas y conseguir que ellas se perciban a sí mismas capaces y legítimas para ocupar un espacio en la toma de decisiones. El empoderamiento se incentiva cuando se fomentan la autoconfianza, seguridad en sí misma y asertividad; el poder para tener autoridad para tomar decisiones, realizar cambios y resolver problemas, y la capacidad de organizarse con otras personas para alcanzar una meta común.

<http://www.eumed.net/cursecon/dic/oc/empoderamiento.htm>

### III CUESTIONES DE GÉNERO EN LAS MISIONES DE PAZ DEL SIGLO XXI

#### 1. LA MUJER EN LAS MISIONES DE PAZ

La Resolución 1325 (2000) recalca claramente la necesidad de que las misiones de paz de paz y seguridad incrementen la presencia de las mujeres a todos los niveles y que se nombren más mujeres representantes especiales y enviadas especiales en estos contextos.

En este sentido, a pesar de que, como indica el último informe del secretario general, hemos avanzado al respecto, los últimos datos publicados de 2010 son los siguientes<sup>79</sup>:

- El 30% de todos los civiles desplegados en operaciones de paz son mujeres (es aquí donde más se ha avanzado) (alrededor de 10.000).
- El 8,7% del personal policial desplegado son mujeres (alrededor de 80.000).
- El 2,42% del personal militar desplegado son mujeres.
- Solo una mujer dirige una operación de paz como representante especial del secretario general (a lo largo de la historia el total ha sido de siete) y exclusivamente cuatro mujeres son actualmente adjuntas a un representante.
- Una mujer es adjunta del comandante en jefe de una fuerza.
- Existe un contingente compuesto exclusivamente por mujeres (el contingente de policía de la misión de Liberia donde las policías proceden de la India).

Esto demuestra la infrarrepresentación de las mujeres a todos los niveles, en todo tipo de contingentes y en todas las misiones<sup>80</sup> aunque en el caso del contingente militar esta desproporción es mucho mayor.

Es cierto que este último dato debe interpretarse partiendo de una infra representación a nivel estatal en todos los países que aportan contingentes y de que la incorporación de la mujer al ejército ha sido en muchos países tardía y en otros todavía no existe<sup>81</sup>. Quizá por ello solo en el caso de los civiles se alcanza la llamada «masa crítica» del 30%, esto es una participación suficiente como para que su presencia pueda suponer un cambio en la diná-

---

<sup>79</sup> Gender Statistics by Mission, December 2011.

<sup>80</sup> Salvo MINURSO, en donde el contingente policial consta de seis personas, tres de las cuales son mujeres.

<sup>81</sup> ESPUNY, M.J. (coord.): *La integración de la mujer en las Fuerzas Armadas: reflexiones históricas y realidades jurídicas para un debate necesario*, Bosch, 2010.

mica de la operación de paz. Por ello es necesario seguir avanzando en este campo, aunque también es necesario lograr que la presencia de estas mujeres añada algo a la operación, el equipo o el departamento de que se trate y ello está vinculado a las funciones y recursos que se le asignen, su capacidad y formación y el propio carácter de aquellas que participen en la misión.

La presencia de las mujeres en las operaciones de paz es fundamental por varias razones, unas vinculadas especialmente a la promoción y protección de los derechos de la mujer y su participación en el proceso de paz y otras vinculadas a todo el proceso de paz.

Por ello, es interesante subrayar cómo, a pesar de lo que nos indica el secretario general de las Naciones Unidas, el CSNU y, en general los organismos internacionales que actúan en estos contextos, el Departamento de Operaciones de Paz, en uno de sus últimos documentos más difundidos, parece justificar la presencia de mujeres exclusivamente por el beneficio que entre las mujeres se produce:

«La necesidad de mujeres cascos azules es mayor ahora que nunca antes. En muchos casos, las mujeres están en una mejor posición para llevar a cabo gran cantidad de funciones de mantenimiento de la paz, incluido la entrevistas con víctimas de violencia sexual y de género, trabajo con mujeres que están en prisiones, asistencia a mujeres ex-combatientes en los procesos de desmovilización y reintegración a la vida civil y para tutorizar a las mujeres cadetes en academias de policía»<sup>82</sup>.

Sin embargo, aparte de estas cuestiones que, sin duda son ciertas, se afirma que la presencia de mujeres en operaciones de paz es positiva también por otras razones:

«La presencia de mujeres supone el apoyo a las mujeres locales, hace a los hombres miembros de la operación más reflexivos y responsables (mejora su comportamiento), aumenta el surtido de habilidades y estilos disponibles en la misión, a menudo reducen la confrontación, normaliza las relaciones sociales en el interior de la misión, da mayor legitimidad a la misión de cara a la población local, reduce la prostitución en la zona de despliegue de la misión, permite ejemplarizar el avance social-femenino de cara a las poblaciones femeninas, niñas y jóvenes tienen líderes o iconos a los que querer parecerse»<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Factsheet United Nations PeaceKeeping versión de septiembre de 2009.

<sup>83</sup> DPKO: Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Operations, julio 2000.

La presencia de las mujeres se ha visto obstaculizada, entre otros:

- Por cuestiones socioculturales y roles de las mujeres en las sociedades de los países de origen y en el país de destino.
- En el caso del ejército, por entender que la estrategia y moral de la tropa se podía ver afectada por las bajas causadas a mujeres-soldado<sup>84</sup>.
- En el caso de las operaciones de mantenimiento, imposición o establecimiento de la paz, por entender que son contextos peligrosos a los que las mujeres no deben acudir por su especial vulnerabilidad<sup>85</sup>.
- En el caso de países con fuerte presencia islámica social, por la posible reticencia de las autoridades y sociedad receptora a la presencia de estas mujeres.
- Por la existencia de fallos en la percepción de las necesidades de las misiones de paz que no son exclusivamente militares o políticas ni exigen especiales habilidades físicas o de otro tipo que no pueda tener la mujer en igualdad de condiciones que los hombres. Más bien, las actuales operaciones de paz requieren cada vez más un surtido de habilidades referentes a la transición y construcción de la paz y en ellas las mujeres tienen mucho que decir.
- Por un inadecuado diseño de los sistemas de promoción que en muchas ocasiones carecen de transparencia y formalización y dependen de los conocimientos y sensibilidad de los superiores.

No obstante, a la luz de los informes del secretario general de las Naciones Unidas al respecto, parece que estas reticencias no están basadas en la realidad y la presencia de las mujeres, como colectivo en las operaciones de paz a todos los niveles y en todos los puestos tiene efectos positivos.

Es más, tal y como se ha demostrado en Afganistán y en Irak, la presencia de mujeres puede mejorar las relaciones con las poblaciones locales, y abrir vías de comunicación con ellas (*female engagement teams* de los que hablaremos a continuación).

Sorprende, por otro lado, la dificultad de encontrar datos sobre la composición de los contingentes en términos de género, en organizaciones como la UE, donde salvo estimaciones generales no hay un documento con datos generales o de cada operación. Una vez más, estos

---

<sup>84</sup> Cañadas García-Baquero. La mujer en las Fuerzas Armadas. Torre de los Lujanes 2004; (52), p. 167.

<sup>85</sup> DPKO Mainstreaming, p. 16.

datos son considerados como sensibles. En cualquier caso, se destaca la necesidad de incrementar el número de mujeres que participan en las misiones y que lo hagan a todos los niveles, por lo menos hasta llegar a la masa crítica que suponga una influencia importante en el desarrollo y éxito de la misión. De igual forma, merece especial mención el esfuerzo de algunas misiones, por ejemplo, EUSEC RDC en fortalecer el papel de las mujeres en los campos militares o el de la misión en Afganistán, por promover una mayor participación e las mujeres en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Por el contrario, las NNUU tienen una política de transparencia absoluta al respecto, publicando mensualmente los datos de género en sus operaciones.

## 2. DESARROLLOS RECIENTES EN LAS OPERACIONES DE PAZ PARA LA INCORPORACIÓN DE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Como consecuencia de todo lo anteriormente dicho, nos encontramos con una verdadera revolución en las operaciones de paz, lideradas por organizaciones internacionales, fundamentalmente las NN. UU., la OTAN y la UE con el objeto de acomodar su actuación a las directrices dadas. Desde esta perspectiva, numerosas son las iniciativas, unas más visibles y otras menos, que se han adoptado en este campo<sup>86</sup>. Estos desarrollos se producen tanto en el campo de la planificación, ejecución como en el de la rendición de cuentas, si bien es cierto que en estas últimas el camino avanzado es menor<sup>87</sup>.

### a) Mandato y documentos de referencia de cada misión

En primer lugar debemos indicar que los últimos mandatos de las misiones recogen, en general, de forma expresa cuestiones de género entre las funciones a desempeñar por la paz. Por ejemplo en las desarrolladas en la República Democrática del Congo o en Afganistán por la UE o en Burundi, República Democrática del Congo, Uganda, Sudán y Liberia en el caso de la ONU, en otros casos, para misiones que ya estaban en curso se

---

<sup>86</sup> Véase por ejemplo: VILLEJAS ARIÑO, M., «Hallar nuevas palabras, crear nuevos métodos. La participación de las mujeres en los procesos de paz». *Informe del Centro de investigación para la paz CIP/FUHEM*, Madrid.

<sup>87</sup> FUNMIOLONISAKIN, BARNES, K. and IKPE, E., *Women, peace and security: translating policy into practice*. Routledge, USA, 2011.

han ido añadiendo estas cuestiones y su mandato se está adaptando a esta problemática. Además, en aquellas en las que las cuestiones de género no están expresamente presentes, la lectura del mandato, por lo que se refiere a los derechos humanos ha supuesto que se preste especial atención a estas cuestiones. En todo caso aunque esto último deba ser leído como positivo, debe tenerse en cuenta que supone el mantenimiento de la consideración de la mujer como víctima del conflicto, más que como actor de pacificación y democratización.

Por otro lado, debemos tener en cuenta el distinto objetivo que las operaciones pueden tener, para ajustar así su capacidad y potencialidad de acción en este campo. No es lo mismo una misión de observación, que una de construcción de la paz, una de interposición o una de apoyo a la frágil estructura existente. Finalmente, no es lo mismo trabajar en un contexto bélico como el de Afganistán a trabajar en Sierra Leona donde el margen de acción y el contexto permiten acciones más continuadas y concertadas, al tiempo que disminuir las preocupaciones en cuestiones de seguridad y ampliar el espectro de objetivos.

Por lo tanto, debemos constatar que el desarrollo y uso del concepto de *gender mainstreaming* en las operaciones de paz, entendido, según las propias NN. UU. como: «the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes in all areas and at all levels. It is an strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perturbed»<sup>88</sup>, no suele aparecer en los mandatos, pero si está presente en la mayor parte de los documentos que lo desarrollan y en todos los niveles, especialmente el de planeamiento y ejecución<sup>89</sup>.

Si bajamos de nivel, nos encontramos con los conceptos de operaciones y planes de operaciones (CONOPS y OPLAN respectivamente) que concretan a nivel de planificación y operativo el mandato dado a la misión, y que pueden servirnos de referencia para analizar la atención que se presta a las mujeres. Sin embargo, la difusión de estos documentos es «limitada» por lo que salvo algunas excepciones, desconocemos su contenido.

En todo caso, el OPLAN debe contener un anexo de normas específicas sobre cuestiones de género, destinado al efecto, recogiendo, además, la exigencia de informar sobre cuestiones de género y cualquier cuestión

---

<sup>88</sup> Agreed Conclusions of ECOSOC Coordination Segment on Gender Mainstreaming 1997.

<sup>89</sup> UNDPKO Gender Mainstreaming in Peacekeeping Operations. Progress report.

relacionada con la violencia sexual y por razones de género. Sin embargo esta documentación también está clasificada. Destaquemos, no obstante la existencia de una serie de recomendaciones de la Unión Europea sobre la violencia contra las mujeres y las niñas y que incluye las llamadas tres pes: prevención, protección y apoyo así como persecución de los criminales<sup>90</sup>.

## **b) Formación de los miembros de la misión**

Se ha insistido en que es fundamental que la formación de los contingentes de las misiones sea previa, pero también concomitante a la misión. En este sentido, la mayor parte de los Estados que aportan contingentes tienen cursos más o menos amplios de formación en cuestiones de género<sup>91</sup>, pero luego es preciso que se les forme en el marco concreto del mandato que tienen y que la formación continúe durante el ejercicio del mandato teniendo en cuenta en este caso, las circunstancias reales sobre las que van a tener que trabajar. Tal fue el caso en varias de las misiones de la RDC en las que se realizaron sesiones informativas y de formación a los contingentes de la Unión Europea sobre problemas y sensibilidades específicas de la zona por lo que se refiere a cuestiones de género.

En este sentido, tanto la UE como la OTAN y las Naciones Unidas han desarrollado *materiales on line*<sup>92</sup> y cursos específicos de formación dirigidos a los contingentes que van a ser desplegados en una misión. Pero su duración y alcance han sido muy criticados. Por ejemplo, la Comisión

---

<sup>90</sup> EU Guidelines on Violence Against Women and Girls and Combating all Forms of Discrimination against Them (2008).

<sup>91</sup> España realiza el primero de ellos en junio de 2011 con una duración de 40 horas. Y muchos países tienen cursos on line de estas cuestiones, pero son muy genéricos y hay poca participación en los mismos.

<sup>92</sup> Un ejemplo de estos cursos sería: *UN Gender resource package for peacekeeping operations*, Volumen 1, New York 2004.

GARGAM, J. and CHARLESWORTH, H.: «La protection des femmes lors des conflits armés» en *Cours de Formation en ligne sur la problématique home-femme et les opérations de la paix*. Ressources. DFID/ DFAIT, 2002.

Otros ejemplos serían: *Gender Mainstreaming Policy Guidelines – 2006; 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; Police Guidelines for the mainstreaming of gender perspectives; DPKO Gender Guidelines for Political Affairs – 2007.*

*Guidelines for Gender Advisers and gender Focal Points – 2008; Checklist for Senior Management – 2008; Military Guidelines – 2010; Gender Guidelines for Mine Action Programmes- 2010; Gender Equality in UN Peacekeeping Operations- 2011- UNIFEM Advancing Gender Equality Using CEDAW and UN Security Council Resolution 1325 «Training Module For Gender Equality Advocates».*

Europea ha organizado una serie de cursos en este campo, obligando a los funcionarios de determinado nivel a seguirlos, pero su duración (10 horas) y seguimiento han sido reducidos.

Podemos concluir, por tanto, que la formación previa al despliegue o incorporación a la misión queda en manos del país que envía los contingentes, lo cual puede ser en ocasiones positivo, pero demuestra una falta de interés y coordinación en estos temas que no se acomoda a las grandes proclamas y documentos firmados por las Organizaciones en este campo. Para mitigar esto, las organizaciones internacionales como la UE están promocionando, financiando y participando en alguno de estos cursos que se celebran a nivel estatal como es el caso del curso realizado en junio en España o en noviembre en Holanda. Otras organizaciones como la OTAN están trabajando en la mejor forma de mejorar esta formación<sup>93</sup>. Sin embargo, es queja generalizada entre los participantes la necesidad de bajar del nivel teórico al nivel táctico y operacional que les pueda ser de más utilidad a la hora de afrontar sus responsabilidades y de que no hay una formación homologada a nivel de la Unión Europea.

Por lo que se refiere a la formación sobre el terreno, una vez iniciada la misión, hemos indicado la importancia de que el adiestramiento en estas cuestiones continúe sobre el terreno, acomodando las enseñanzas al contexto en el que esta está desplegada. De esta forma, los *gender advisor* pasan a ser pieza clave en la organización y seguimiento de esta formación. Una opción que se ha usado en Bosnia, y que parece producir sinergias, es generar-participar en foros de formación para las múltiples operaciones que trabajan sobre el terreno, sean de la UE o de la ONU y contar para ello con organismos como UNIFEM con una amplia práctica al respecto. En este caso, además, los cursos eran obligatorios para todos los miembros de la operación. Sin embargo, aparentemente, esto ha sido más una prueba piloto que un primer paso dado que no se ha continuado por esta línea.

En la práctica totalidad de las misiones que tiene desplegada en la actualidad la Unión Europea en las distintas partes del mundo existe un componente de formación a policías, soldados, jueces, fiscales e incluso medios de comunicación para que se conviertan en instrumentos de paz, desarrollo y seguridad en el país, y se entiende que dentro de estos campos se encuentran las cuestiones de género y derechos humanos.

De esta forma, EUPM y EUFOR realizan cursos de formación en cuestiones de género para policías y soldados bosnios (por ejemplo, sesiones de

---

<sup>93</sup> Por ejemplo la OTAN ha organizado, en noviembre de 2011, un grupo de trabajo dedicado específicamente a mejorar la formación de sus tropas en cuestiones de género.

formación a policías especializados en sistemas de resolución de conflictos y educación para la paz desde la perspectiva de género) en todos los niveles de la cadena de mando. EULEX Kosovo participa en el establecimiento de unidades de violencia y en la formación de oficiales que asistan a las víctimas, además, se están elaborando unas *guidelines* sobre derechos humanos y mujer, centrándose en la violencia y el tráfico de personas). En ellos, por ejemplo, se recomienda la tasa cero de tolerancia para el abuso o comportamiento indebido. En todo caso, se critica que, en el tráfico de personas, esta misión no está siendo muy efectiva, y la escasa presencia de mujeres dentro de la misión se está dejando ver en la eficacia de la misma. En el despliegue de EUPOL COPPS, a pesar de no existir referencias expresas en el mandato a cuestiones de género se realizan talleres y seminarios sobre crímenes de honor, violencia doméstica y otros problemas especialmente graves en esta zona y todo ello en colaboración con algunas instituciones palestinas.

La misión EUPOL Afganistán es singular puesto que entre sus objetivos está la formación y plena incorporación de la mujer a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, lugar que hasta ahora estaba prohibido para ella. Se pretende, además, que puedan alcanzar en breve medios y altos mandos y que puedan servir para la promoción y protección de los derechos de la mujer en una sociedad tan discriminatoria como la afgana. Esta incorporación se entiende como positiva no solo por la cercanía y posible mayor sensibilidad hacia las víctimas sino por introducir nuevas perspectivas y parámetros en estos campos.

En lo tocante a la formación en cuestiones de género a los funcionarios del país sobre el que se despliega la misión, es fundamental que se haga a todos los niveles de mando como a mandos intermedios o tropas (en el caso de Afganistán, por ejemplo, la UE se encarga de altos mandos y mandos intermedios mientras la ONU se encarga de las tropas) y con competencias tanto en el campo de planificación como de ejecución y control.

También es común en muchos países sobre los que se despliegan misiones de paz, la existencia de un grave problema de violencia física y de abusos sexuales (Sudán, RDC, Kosovo, Afganistán) que queda impune y es tarea de las Organizaciones, a través de la formación de los distintos cuerpos, eliminar esta cultura de impunidad en las distintas administraciones y lograr, como medida de prevención, que se traten y castiguen estos comportamientos<sup>94</sup>. Así, la misión EUSEC RDC implantó un proyecto de

---

<sup>94</sup> Véase al respecto *Violence in Armed Conflict Global Overview and Implications for the Security Sector* Geneva, DCAF, 2010.

formación al ejército congoleño en el marco de la estrategia nacional de lucha contra la impunidad.

Por lo que se refiere a la formación de la policía afgana, lo cierto es que aunque está entre los objetivos y se hayan llevado a cabo seminarios a los que asisten hasta jueces y abogados que se ocupan de la defensa de las víctimas, la continua militarización de la policía y los retos a los que se debe enfrentar hacen que se vaya apartando poco a poco estas cuestiones dentro de la formación hasta quedar, en muchas ocasiones como algo testimonial. En todo caso, el grave problema existente de violencia física y abusos sexuales contra las mujeres requiere aquí como en otros países, especialmente Sudán, RDC o Kosovo, que se elimine entre estos funcionarios y trabajadores la pasividad existente al respecto y lograr, como medida de prevención, que se detecten y castiguen estos comportamientos.

Desde esta perspectiva, es triste que, por cuestiones presupuestarias o contextuales, se renuncie o se minimicen este tipo de cursos. Tal es el caso de Afganistán donde una creciente inseguridad ha determinado que la formación de policía por parte de las NN. UU. se haya centrado durante un tiempo en cuestiones de tipo militar-defensivo y de lucha contra el terrorismo (militarizando con ello este cuerpo) dejando de lado, o incluso eliminando, la formación en cuestiones de género. Ello es un verdadero problema en un país en el que incluso las mujeres que forman parte de la policía y otro tipo de fuerzas de seguridad del Estado, reciben acoso y no son tratadas en el mismo nivel que los varones.

Si bien es cierto, tal y como indica el relator especial de violencia contra las mujeres<sup>95</sup>, que la inexistencia de un cuerpo de policía fuerte, formado y cohesionado y la presencia de la corrupción están en la base de la indefensión en la que se encuentran muchas mujeres, también es preciso que esa policía esté preparada en cuanto a detección de crímenes como la violencia de género o las agresiones sexuales, así como en cuestiones procedimentales y de trato de la víctima en el momento. En las misiones de ayuda a la formación de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, ejército, los jueces y los fiscales, en la parte destinada a que estos acomoden su comportamiento a los estándares mínimos de Estado de derecho y derechos humanos, las cuestiones de género son nucleares por ejemplo a la hora de poner una denuncia y del sustanciamiento del proceso para evitar la doble victimización<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (E/CN.4/2006/61/Add.5 p. 12).

<sup>96</sup> *Ibidem*.

Por ello es importante subrayar la necesidad de una perspectiva de *mainstreaming*<sup>97</sup> que se quiso dar a la reforma del sistema de seguridad en RDC lo cual afectó a la formación, pero también al reclutamiento, dado que se exigía que a la hora de reclutar policías se tuviese en cuenta la existencia de antecedentes de violencia sexual y de género en el curriculum vitae del candidato.

En todo caso, puesto que en este tipo de agresiones hay un componente sociológico y cultural se hace imprescindible que la formación no se reduzca al trato a las víctimas sino también a su entorno. Parece que un adiestramiento de 20 horas (a veces *on line*) no es suficiente para sensibilizar y formar a los formadores en cuestiones de género con una labor tan importante como la que desarrollan. No olvidemos que en muchas ocasiones, la principal tarea de estos contingentes es preparar a otros policías que hagan las funciones de formadores dentro de sus cuerpos.

### **c) Instrumentos para mejorar el trato de estas cuestiones en las operaciones de paz**

La resolución 1325 (2000) y la experiencia han demostrado que uno de los mecanismos más útiles para el mejor tratamiento de estas cuestiones es el nombramiento de asesores de género (*gender advisor*) en las misiones<sup>98</sup>. Estos *gender advisors* deben estar en continua comunicación con todos los niveles de mando y poder hacer sugerencias, proposiciones y quejas en todos ellos. Asimismo, y si, como parece ser el caso en las misiones de la EU, OTAN y NN. UU., debe adoptarse una perspectiva de *mainstreaming*. Estos *gender advisors* deben estar presentes cuando se adopten decisiones en todos los campos de acción de la misión. Según el propio CSNU, tanto ellos como los *Gender Focal Points* «deberán ocupar un lugar estratégico en el organigrama, próximo a los mandos de la operación o de la misión, participar, si procede, en las reuniones estratégicas, para disponer de acceso a la información necesaria para la integración transversal dentro de esa

---

<sup>97</sup> ELSIE ONUBOGU (AUTHOR), LINDA ETCHART (AUTHOR), RAWWIDA BAKSH (AUTHOR), TINA JOHNSON (AUTHOR), «Gender Mainstreaming in Conflict Transformation: Building Sustainable Peace», en *New Gender Mainstreaming Series on Development Issues*, 2005.

<sup>98</sup> De hecho, en el documento: Conclusions of the General Affairs and External Relations Council (GAERC) of the Council of the European Union Secretariat document (14884/1/06 Rev1) on promoting gender equality and gender mainstreaming in crisis management. Documento de 13 de noviembre 2006, se pide que todas las misiones de la UE cuenten con un Gender Advisor.

operación o misión, y contar con el respaldo necesario para llevar a cabo la integración transversal en los diversos componentes de la operación o misión»<sup>99</sup>.

Inicialmente, la función de *asesores de género* estaba muy vinculada a la de asesores de derechos humanos, hasta el punto de que era la misma persona la que asumía ambas funciones, incluso sin tener formación específica en cuestiones de género. Si por un lado esto fue positivo, para la erradicación de las violaciones de los derechos humanos, se corrían dos graves peligros que los propios informes denuncian, por un lado, que se minimicen las cuestiones de género en beneficio de una perspectiva más amplia y por lo tanto, por así decirlo, la función de asesor de derechos humanos no pueda alcanzar todas sus potencialidades. Y por otro lado, que, como también hemos mencionado anteriormente, si bien que el asesor sea un especialista en cuestiones jurídicas, no lo sea tanto como activo sociopolítico en el sentido de proponer medidas que vayan más allá de la denuncia de la violación de los derechos humanos, pudiendo afectar también a la erradicación de las bases culturales y sociopolíticas de estas violaciones. No obstante, debemos recordar que en muchos contingentes, como es el caso de los españoles, existe un asesor jurídico por grupo, que analiza cada una de las acciones que realiza sus tropas, con lo que, en ese momento, se entendía que esta situación era suficiente.

En las misiones de Kosovo y Afganistán y en otras misiones en las que se ofertan plazas para este trabajo se define al asesor o asesora de género como una persona con especialización universitaria en cuestiones de género, conocimiento de los últimos desarrollos y avances en este campo tanto a nivel internacional como a nivel formal e instrumental. Se le pide experiencia en el trabajo con organizaciones internacionales, especialmente en cuestiones de género (*change of attitudes*), en formación en estas cuestiones, la práctica en proyectos de desarrollo se considera deseable y la vinculación control expertos en género y en gestión de crisis se considera como deseable. Este perfil se acopla adecuadamente a las funciones que se le asignan al asesor o asesora de género. Así, se espera de él o ella prestar asistencia transversal de género en todas las políticas, programas y proyectos, hacer un seguimiento de estas cuestiones, promover la igualdad de género e igualdad de oportunidades en la misión y garantizar la participación de las mujeres en la resolución de conflictos, el asesoramiento, el establecimiento de pautas para el logro de los objetivos marcados en este

---

<sup>99</sup> Lessons and best practices of mainstreaming human rights and gender into CSDP military operations and civilian missions (Doc 17138/1/10) 30th November 2010.

campo, el apoyo en el campo de la formación del personal en cuestiones de género, el posibilitar los contactos y la coordinación con otras organizaciones, el asesoramiento y la garantía del cumplimiento de los compromisos en materia de reclutamiento, la revisión de estrategias, información y, por último, el establecimiento de hechos, y motivación de los compañeros en el trabajo para el logro de los objetivos en este campo<sup>100</sup>.

En las misiones que están en funcionamiento en la actualidad hay presencia generalizada tanto de *asesores de género* como de *asesores de derechos humanos*, con la peculiaridad de que, en muchas ocasiones, ambos puestos los ocupa la misma persona. Y con la queja de los propios asesores de género de no tener formación adecuada para llevar a cabo adecuadamente sus funciones.

La necesidad de una especial formación para estos asesores y asesoras, la dificultad en su reclutamiento, y el hecho de que en muchas ocasiones la función de asesoría en cuestiones de género no sea la única que tienen las personas asignadas y, por supuesto, cuestiones presupuestarias, dificultan la eficiencia de este cargo. Además, algunas misiones no tienen cubierto el puesto por falta de candidatos preparados y en otros casos la designación de una persona no tiene que ver con su formación o capacidades sino por las necesidades impuestas e incluso, en muchas ocasiones, por el mero hecho de ser mujer, que parece que habilita más al soldado o policía en las cuestiones de género. Por otro lado, al ser puestos de reciente creación, es necesaria la creación de manuales de buenas prácticas, guías y protocolos de actuación que puedan ayudar a las personas que ocupan estos cargos. De hecho, la propia OTAN está en proceso de reflexión al respecto<sup>101</sup>. Asimismo, es fundamental una buena coordinación entre las o los asesores de género que trabajan sobre el terreno y aquellos que trabajan en sede, entre los que planifican y los que están en la fase de aplicación de las medidas.

Por último, las propias Naciones Unidas tiene en la actualidad en la Unidad de Género a seis asesores de género, uno de ellos especializado en formación y otro en lucha contra la violencia sexual. Asimismo el 46% de las misiones de paz cuentan con al menos un asesor de género y el resto

---

<sup>100</sup> Mainstreaming, Human Rights and Gender into European Security and Defence Police; Compilation of Relevant document (Consilium, 2008).

De hecho, estos mismos son los requisitos que se solicitan en las ofertas de trabajo para asesores de género en las distintas misiones de las NN. UU. y también de la OTAN.

<sup>101</sup> NATO Workshop. on Gender Perspectives Training in the Context of Mainstreaming UNSCR 1325 into NATO-led Operations and Missions - NDC, Rome, 2-4 November 2011.

tienen *coordinadores de cuestiones de género* (que vienen a asimilarse a lo que hemos llamado *Gender Focal Points*<sup>102</sup>).

Igualmente se enfatiza la necesidad de evitar que asesores de género también lo sean de derechos humanos, o en varias misiones, así como otorgar un presupuesto insuficiente para que puedan cumplir con sus funciones. Por otro lado, se considera que no es conveniente que el *asesor de género* sustancie las quejas por comportamiento inadecuado/abusos/agresiones cometidas por los miembros de la operación, dado que ello podría redundar en una reducción real de las responsabilidades de los altos mandos al respecto<sup>103</sup> y crear reticencias o rechazo entre sus compañeros y compañeras.

Para algunos *asesores de género* esta figura debe ser transitoria y desaparecer a medida que la formación en cuestiones de género sea trasversal y a todos los niveles. Por el contrario, para otros, la especial formación y competencias que se exigen del asesor de género la hacen necesaria incluso en el momento en que el *mainstreaming* sea una realidad en todos los sectores y formaciones de las operaciones de paz.

Por último, debemos subrayar que el puesto de asesor de género y de *gender focal point*, salvo en algunos casos, (esencialmente cuando se nombra como tal a un asesor jurídico o de derechos humanos que ya estaba en el puesto anteriormente a la designación), ha sido asumido por una mujer, lo cual puede llevarnos ciertamente, a una discriminación y menosprecio de esta figura frente a otras de similar entidad.

Otras dos cuestiones de esta misión son de especial interés: la implantación de la Unión Europea de la figura de los *Focal Gender Points*, que estaban ya en funcionamiento en las NN. UU. (por ejemplo, en MONUSCO, UNMIT, UNMIL, MINUSTAH, ONUCI, UNMIS, UNAMID, UNAMA o UNIFIL), pero con un alcance distinto al que luego tendrán en la UE y la OTAN. «The work of these persons is to support gender mainstreaming by advocating, advising and supporting professional staff and monitoring and reporting on progress - if necessary through the use of / support from consultants or external specialists. Dissemination of information and competence development, through training and seminars»<sup>104</sup>. En este caso se

---

<sup>102</sup> Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre mujer, paz y seguridad, de 26 de octubre de 2011 (UN.Doc 2/2011/598, párr. 28).

<sup>103</sup> «Lessons and best practices of mainstreaming human rights and gender into CSDP military operations and civilian missions» Committee of Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM) del 30 de noviembre de 2010.

<sup>104</sup> Job description for a Gender Focal Point within the United Nations Secretariat: <http://www.un.org/womenwatch/osagi/gmfpdrafttors.htm>

trata de que en cada unidad haya una persona que se ocupe de estas cuestiones. En principio las personas designadas no tienen exclusivamente estas funciones sino que las compaginan con otras que tenían previamente, sin embargo, la necesidad de estar en contacto continuo con las *asesoras de género*, al tiempo que la propia personalidad e interés de la persona seleccionada, pueden dar mucho juego a esta figura.

En las Naciones Unidas, además, se designan *Gender Focal Point* en distintas áreas del departamento de operaciones de paz (como son las de policía, judicial, derechos humanos, elecciones y composición militar) con el objetivo de lograr este *mainstreaming* deseado tanto en sede como sobre el terreno

Asimismo, están funcionando los *Female Engagement Teams* que se han desarrollado fundamentalmente en Afganistán, aunque también hay una pequeña presencia de los mismos en Irak. Se trata de grupos que buscan un mayor acercamiento a la población civil hostil o no amiga, obteniendo información que pueda hacer más eficaz su labor (no estratégica o militar) y promoviendo el mejor entendimiento con las sociedades donde se despliegan las operaciones. Tratan fundamentalmente con mujeres y están compuestas también principalmente por mujeres, con lo que limitan las restricciones culturales de las sociedades con las que trabajan. Les hacen visitas, les preguntan por sus inquietudes y necesidades e intentan mejorar su situación, al tiempo que se ganan su confianza y adquieren conocimientos sobre la cultura y sociedad con la que trabajan. Estos equipos no han sido desplazados por todos los países y han sido cuestionados por muchos por tener a veces repercusiones negativas para las propias mujeres con las que entran en contacto, que luego son sancionadas por su propia sociedad, por la necesidad de ir fuertemente escoltadas ante los muchos ataques que reciben, o por entender que lo que se necesitan no son *female engagement teams*, sino *capabilities*, e insisten en que la presencia de mujeres no garantiza el éxito de la misión.

Aunque no tienen una función específica de mejora de la situación de las mujeres con las que trabajan, sino que es más amplia, al intentar mejorar también la situación de niños y otros civiles, lo cierto es que, en ocasiones están compuestas por personal sanitario, psicólogos, ingenieros, etc., que ejecutan medidas de mejora para las mujeres con las que entran en contacto, por ejemplo, a través la construcción de escuelas, creación de grupos de trabajo o discusión e incluso empoderamiento de la mujer.

Independientemente de la existencia de estos *female engagement teams*, cada vez se da más voz a las mujeres de los países donde se despliega la misión, pero ello depende en muchas ocasiones de la propia misión y

la sensibilidad de los mandos hacia estas cuestiones, cuando es una cuestión que debería estar normalizada y hasta protocolizada.

A raíz de la resolución 1888(2009) se nombran en algunas misiones de la ONU asesores para la protección de la mujer para reforzar la respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos por parte de los componentes de derechos humanos, de cuestiones de género y otros vinculados en estas cuestiones. También habrá uno de ellos en la oficina del representante especial del representante general sobre la violencia sexual en los conflictos armados.

En la RDC, la misión EUPOL se centró en la formación de unas unidades antiviolencia (UAVS) dentro de la Policía Nacional congoleña que se hiciesen cargo de forma especial de la violencia contra las mujeres que era y es uno de los graves problemas de la zonas. Asimismo, creó grupos móviles multidisciplinares en Goma que se hacían cargo del tratamiento de la violencia sexual desde distintas perspectivas.

Finalmente destaquemos que el último informe del secretario general de las Naciones Unidas destaca que todas las misiones sobre el terreno gestionadas por el DPKO contaban con componentes de género, pero sin indicar a cuál de las categorías mencionadas corresponde este porcentaje.

#### **d) El comportamiento de los miembros de la misión**

Por lo que se refiere a los estándares mínimos de comportamiento (*Generic Standards of Behavior*) en cuestiones de género, lo cierto es que fue un tema olvidado hasta 2005 año en que numerosas ONG y medios de comunicación llamaron la atención sobre el mal comportamiento de distintas misiones de paz, en este caso de las Naciones Unidas<sup>105</sup>. Si buscamos datos sobre la Unión Europea al respecto, estos son inexistentes, es decir no se conoce ningún procedimiento de tipo administrativo o penal contra ningún miembro de la UE por comportamiento indebido con las mujeres. El problema es saber si esto es porque no hay o por la absoluta opacidad de la UE y los Estados al respecto<sup>106</sup>. Si acudimos a las Naciones Unidas, lo cierto es que empieza a haber una cierta claridad, así el secretario general de las

---

<sup>105</sup> Sobre medidas de reacción de las Naciones Unidas véase: NDULO, M., "The United Nations Response to the sexual abuse and exploitation of women and girls by peacekeepers during peacekeeping mission" *Berkeley Journal of Internal Law*, Vol 27.1 2009, p. 145 y ss.

<sup>106</sup> Para tener una idea de la forma en que Gran Bretaña reacciona al respecto, en casos en que las víctimas son de su propio ejército véase, entre otros: DCAF, *Gender and Security Sector Refor: Example from the Ground*, Geneva, DECAF, 2011, p. 25 y ss.

Naciones Unidas en el informe sobre la mujer la paz y la seguridad de este año<sup>107</sup> se nos habla de que de la información recibida por 38 Estados miembros destaca que «en 2010, el 87% de las denuncias de explotación y abusos sexuales fueron objeto de seguimiento por los Estados miembros. Los Estados miembros dieron respuesta al 39% de las denuncias que recibieron seguimiento». Ahora bien estas cifras deben ser puestas en cuarentena por el número de Estados que respondieron a la pregunta y por la información que llegó a aquellos que debían responder.

Debemos subrayar, por otro lado, que el presidente del CICR, en una visita realizada recientemente a España destacó el buen comportamiento de las tropas españolas y la no existencia de quejas oficiales al respecto, lo cual no sucede en la mayor parte de los contingentes enviados por otros Estados

Los SOMAS, SOFAS y demás convenios que vinculan a los Estados con la Organización Internacional y los Estados de destino, así como los de aquellos con estos, gestionan, entre otros, el estatuto del personal que forma parte de la operación y dan una muy amplia inmunidad a los contingentes de las operaciones de paz, tanto los que están en operaciones civiles como las que lo están en militares. De esta forma, la responsabilidad de sancionar estos comportamientos queda finalmente en los Estados de origen. Ahora bien, debemos tener en cuenta que estas misiones se realizan bajo el paraguas de una Organización Internacional, que es su reputación la que finalmente queda tocada y que no se puede ir a un país a generar una cultura de derechos humanos y promoción de la mujer cuando esta misma no es respetada y protegida por los «salvadores». De hecho ante este reto misiones como ALTHEA en BIH elaboraron su propio código de conducta.

De ahí que no resulte extraño que, al igual que hizo el secretario general de las Naciones Unidas en su boletín del secretario general sobre *Medidas de protección contra la explotación y el abuso sexuales*<sup>108</sup>, se haya aprobado el «Generic Standards of Behavior for ESDP Operations»<sup>109</sup>. Aunque el lenguaje es bastante suave al tratarse de recomendaciones, sugerencias, propuestas y demás, lo cierto es que puede servir de ejemplo para futuras medidas, como de hecho pasó en RDC. De hecho, este documento se introduce en los documentos estandarizados operativos así como en los códigos de conducta que forman parte de las OPLAN. En todo caso, los medios de comunicación denuncian que el problema no está en las normas sino en la garantía del cumplimiento de las mismas. De esta forma, ante comporta-

---

<sup>107</sup> UN. Doc S/2011/598 de 29 de septiembre de 2011.

<sup>108</sup> UN. Doc ST/SGB/2003/13.

<sup>109</sup> Doc Council of European Union: 8373/3/05, Brussels 18th may 2005.

mientos inadecuados de un miembro de un contingente las medidas suelen ser disciplinarias y en muchas ocasiones ni siquiera constan oficialmente en su expediente o en documento oficial alguno.

Antes de entrar en los comportamientos contemplados, debemos subrayar la importancia que da este documento a la existencia de procedimientos de queja asequibles y apropiados, así como mecanismos periódicos de emisión de informes al respecto para cada categoría de personal. Tal y como las NN.UU. en la RDC donde se han elaborado formularios y sistemas de seguimiento de denuncias de las víctimas<sup>110</sup>. Sin embargo, en un informe realizado por el Comité Permanente entre Organismos (IASC) se destaca, con carácter general, que «las Naciones Unidas siguen careciendo de un sistema que permita interponer denuncias de manera segura, dar respuestas contundentes ante los abusos conocidos o denunciados, y promover la concienciación del personal de todos los niveles de la jerarquía»<sup>111</sup>.

Asimismo, se deja libertad a los Estados para adoptar las medidas adecuadas, pero se insiste en que los Estados deben informar sobre cuáles han sido estas y la responsabilidad de los superiores por el comportamiento de los subordinados.

Una iniciativa que ha sido muy alabada y que debe servir de ejemplo en otras misiones es el llamado *Soldier's Card* que se aprobó en la misión EUFOR RD Congo y que al igual que otros códigos de conducta aprobados por Estados concreta mucho más estos puntos, prohíbe comportamientos que son objetivamente delitos, otros que son inmorales y finalmente algunos que pueden hacer perder el apoyo de la población hacia esta misión. Junto a estas medidas nos encontramos con las de derechos humanos que, especialmente en el campo de la discriminación, pueden tener repercusiones en la mejora de la situación de las mujeres afectadas por la situación de conflicto o posconflicto y que entran en contacto con una misión de paz. Junto a este código se acepta como norma la *zero tolerance* hacia la violencia contra las mujeres.

También es interesante destacar la iniciativa adoptada en 2009 por la Misión de Kosovo de crear una Comisión Independiente de Derechos Humanos encargada de responder a las quejas sobre violaciones de los derechos humanos (incluidos los específicos de mujer) que se producían por contingentes de la misión. Esta medida es complementaria a otras que también se aprobaron en este sentido como son la Unidad de Investigación

---

<sup>110</sup> Véase al respecto: MONUC: RASMUSSEB, J (Personnel Conduct Officer, MONUC) Sexual Exploitation and Abuse End of Assignment Report: 25th February 2005.

<sup>111</sup> “Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre la mujer y la paz y la seguridad de 29 de septiembre de 2011 (UN. Doc 2011/598), párr. 12.

Interna EULEX y el seguro de responsabilidad civil y todo ello sin contar las medidas disciplinarias y judiciales que corresponden a cada uno de los Estados miembros que envían personal a la misión<sup>112</sup>.

### e) Indicadores y rendición de cuentas

Por otro lado, la rendición de cuentas y el control son uno de los aspectos más opacos y peor desarrollados (a la luz de las entrevistas con contingentes desplegados en distintas misiones de paz de la UE, de la ONU y de la OTAN), no solo en cuanto a la eficacia de las medidas adoptadas en beneficio de las mujeres en los lugares donde se despliegan las operaciones, sino del propio comportamiento de los contingentes de paz.

En concreto por lo que se refiere a la existencia de expedientes, incidentes y demás, todas las instituciones consultadas, tanto las nacionales como las de las organizaciones internacionales, afirman en su práctica totalidad el desconocimiento de expedientes, informes o sanciones al respecto.

En este sentido, es de especial interés la iniciativa adoptada por la Misión EUFOR RD Congo y que ha sido copiada por otras misiones. Se trata de la elaboración y remisión de un formulario llamado «Gender report» que debe ser enviado semanalmente a los superiores para que ellos los analicen, se extraigan las propias conclusiones y en todo caso lo remita a sus superiores para que ellos adopten las medidas oportunas. En este informe se deben recalcar las «Recent events in Area of Responsibility, Security and Force Protection (donde se incluye el posible comportamiento inadecuado de los contingentes), Intelligence and statistics»<sup>113</sup>.

De igual forma, EULEX Kosovo creó en 2009 una Comisión de Derechos Humanos como órgano independiente de rendición de cuentas. Esta misión cuenta también con un seguro de responsabilidad aparte de las ya mencionadas medidas disciplinarias y judiciales de los Estados de origen de los contingentes<sup>114</sup>.

También es precisa la elaboración de informes sobre la eficacia de las medidas adoptadas por los distintos contingentes, en la medida en que se sabe lo que se hace y a veces donde se falla, pero no porqué y en contadas

---

<sup>112</sup> Lessons and best practices of mainstreaming human rights and gender into CSDP military operations and civilian missions Doc 17138/1/10) 30th November 2010.

<sup>113</sup> Final Report on Gender Work inside EUFOR RD Congo (Postdam 15 December 2006).

<sup>114</sup> Lessons and best practices of mainstreaming human rights and gender into CSDP military operations and civilian missions Doc 17138/1/10) 30th November 2010.

ocasiones, sabemos donde la misión ha sido un éxito. Circunstancia esta última que podría servir para tomar como ejemplo estas medidas.

El contacto con las mujeres y grupos de mujeres de las zonas donde se trabaja es fundamental no solo como medida de promoción de la mujer, sino también como mecanismo de democratización y desarrollo hacia un Estado social y democrático de derecho. Es cierto que cada vez se da más voz a estos grupos de mujeres, pero ello depende en muchas ocasiones de la propia misión y la sensibilidad hacia estas cuestiones, cuando es una cuestión que debería estar normalizada y hasta protocolizada.

Por otro lado, el desarrollo de indicadores para una mejor rendición de cuentas es un reto que se plantean numerosas organizaciones<sup>115</sup>. La UE, por ejemplo, en junio de 2010 aprobó dos documentos<sup>116</sup> que incluían una serie de indicadores muy interesantes al respecto, como son el porcentaje de personas formadas en cuestiones de género que participan en misiones de paz a todos los niveles y en todos los contextos; la cantidad de mujeres en altos mandos en las misiones de paz o en puestos de representación de la UE; la financiación de programas que busquen la mejora de la situación de la mujer en estos contextos; la proporción y país de origen de los hombres y mujeres demandantes de asilo que han obtenido el estatuto de refugiado o gozan de una protección subsidiaria; la colaboración con organismos internacionales en este campo; el número de proyectos y programas sobre el terreno de reforma del sector de seguridad o de desarme-desmovilización y reconstrucción; el número de proyecto que ya en fase de planificación y mandatos que incluyan referencias a cuestiones de género, paz y seguridad, incluyendo aquellas que en la actualidad están informando sobre estas cuestiones, derechos humanos, gobernanza, número de asesores de género y *gender focal points* en las misiones; casos de abusos o explotación sexual por el personal que han sido denunciados, investigados y sobre los que se han tomado medidas; y el porcentaje de informes que incluyen información específicas sobre mujer, paz y desarrollo etc., así como aquellas que tengan en cuenta necesidades y potencialidades de las mujeres. Aunque hay mucho avanzado, seguramente, a la luz de los informes que se hagan

---

<sup>115</sup> Sobre el planteamiento del mismo en las NN. UU., véase DE TOMÁS MORALES, S.: «El empoderamiento de la mujer en situaciones de conflicto armado», en (BRITO, W. y PUEYOLOSA, J., *Conflictos Armados, Gestión posconflicto y reconstrucción*, Ciencia Jurídica Andaravira Editorial, Santiago de Compostela, 2011, p. 141 y ss. Y el documento del secretario general de las Naciones Unidas «La mujer y la paz y la Seguridad» de 28 de septiembre de 2010 (UN. Doc S/2010/498).

<sup>116</sup> «EU Comprehensive Approach on UNSCR 1325 and 1820 on women, peace and security» (15671/1/08 REV 1) e «Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by UNSCR 1820 in the context of ESDP» (15782/3/08 REV 3).

utilizando estos indicadores se podrá perfilar un mejor instrumento de medición y rendición de cuentas de la Unión Europea al respecto<sup>117</sup>.

Hay, en todo caso, un debate abierto acerca de si es preferible la elaboración de un cuestionario específico sobre cuestiones de género o si debe estar transversalmente en todas las partes de los informes de misión, lo uno puede producir un encasillamiento y asilamiento de estas cuestiones, lo otro puede generar su difusión o invisibilidad en la totalidad de informe.

Por lo que se refiere a las Naciones Unidas, en 2010 el CSNU<sup>118</sup> encarga al secretario general de las Naciones Unidas que elabore un marco estratégico de aplicación de la resolución 1325 (2000) que garantice «la coordinación, la coherencia y la rendición de cuentas en el cumplimiento de los compromisos contraídos al respecto»<sup>119</sup> un año después se presenta este marco estratégico y se presentan resultados sobre un tercio de los indicadores propuestos, destacando los objetivos perseguidos a medio plazo y los alcanzados ese año. Los indicadores se centran en cuatro campos, prevención, participación, protección, y socorro y recuperación, que son los campos de preocupación de la mencionada resolución y las que las desarrollan. Aunque los resultados no son homogéneos en todos los campos, bastantes de los datos que se ofrecen son interesantes y significativos para los avances en este campo.

#### IV REFLEXIONES FINALES

La presencia de las mujeres en los procesos de paz se nos plantea hoy como algo ineludible por muchas razones. Sea por cuestiones de justicia, sea por cuestiones de eficacia, lo cierto es que a día de hoy parece asumido, por todos los actores internacionales y partícipes en los procesos de paz, que las mujeres deben estar presentes tanto en el diseño como en la ejecución de los procesos de paz y que sus necesidades, intereses y potencialidades, deben ser tenidos en cuenta en los mismos. Desde esta perspectiva, el contenido de las resoluciones 1325 (2000) y siguientes del CSNU se nos plantean como una manifestación de lo evidente. Y como resultado de muchos esfuerzos previos de activistas de derechos humanos, organizaciones internacionales y grupos de presión para el logro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

---

<sup>117</sup> Véase al respecto, por ejemplo, el EU Plan on gender Equality and Women's Empowerment in Development 2010-2015, 8 March 2010.

<sup>118</sup> Declaración de la presidencia (S/PRST/2010/22).

<sup>119</sup> Informe del secretario general sobre la mujer y la paz y la seguridad de 29 de septiembre de 2011 (S/2011/598).

Ciertamente, a nivel programático, este logro de la igualdad ya estaba en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sin embargo, el problema es la forma de llegar a este objetivo deseado y los instrumentos que para ello se deben utilizar. Y si esta dificultad existe en tiempos de paz mucho más en tiempos de guerra donde los recursos son más limitados y mayores las necesidades e intereses de las sociedades. Por ello, que el Consejo de Seguridad vincule directamente la situación de las mujeres a la paz y seguridad internacionales, aparte de constatar esta evidencia implica la imposición de obligaciones a todos los actores de las relaciones internacionales, desde los Estados o partes en conflicto, hasta las ONG del tipo que sean.

La mayor parte de estas resoluciones se ocupan de la mujer como víctima y especialmente como víctima de agresiones sexuales, exigiendo prevención y sanción. Destacándose en las últimas resoluciones su preocupación por el apoyo a estas mujeres por las consecuencias de estos actos y la voluntad de adoptar medidas que hagan que el poder judicial y los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado sean más sensibles a estas cuestiones, estén bien preparados y se constituyan en la piedra angular de la lucha contra la impunidad

Asimismo, progresivamente, se aprecia una mayor apertura a la visión de la mujer como agente de paz, reconstrucción y democratización de las sociedades afectadas por los conflictos y el secretario general de las Naciones Unidas, a través de sus informes, va presionando en esta línea, lo mismo que los distintos órganos de asesoramiento en estas cuestiones de organizaciones como la OTAN o la UE.

Sin embargo, la invisibilidad de la mujer en la construcción de la paz no es algo que se presente como un hecho aislado en las sociedades afectadas por los conflictos armados sino que, suele ser una manifestación de la discriminación que esta sufre en todos los contextos y sectores de la vida social en estas sociedades. Por ello, es, además, tan importante que se subrayen y se hagan esfuerzos por lograr su presencia en los procesos de paz y que sus intereses y necesidades se vean reflejados en las medidas adoptadas que, además, deben sostenerse en el tiempo para que puedan ser efectivas. Por ello, de las resoluciones mencionadas, quizás la más destacable en este campo sea la Resolución 1889 (2010) que se dedica especialmente a estas cuestiones haciendo un llamamiento a Estados y organizaciones internacionales.

En este contexto, el proceso de paz puede servir, además, para lograr el avance en el fin de la discriminación de la mujer en estas sociedades. Recordemos que la ausencia de conflicto no garantiza una situación de

paz y que a día de hoy se entiende que la paz debe implicar la garantía de los derechos humanos en las sociedades afectadas, los vínculos entre paz, desarrollo y derechos humanos han sido sobradamente puestos de manifiesto en todos los ámbitos de trabajo de las Naciones Unidas y es repetido con fuerza y cada vez con más fuerza por los organismos humanitarios.

Por lo demás, frente a esta discriminación de origen es necesario que se adopten medidas específicas de promoción de los derechos de las mujeres, pero también es necesario que se trabaje transversalmente con el objetivo de que aquellas medidas que se adopten para la sociedad en general tengan en cuenta los efectos que estas tendrán sobre las mujeres y la posibilidad de que las mismas sean enfocadas al logro de la igualdad.

Es cierto que hemos avanzado mucho en el campo de la concienciación, que ahora, las operaciones de paz constan con departamentos y especialistas en la promoción de los derechos de la mujer, aunque estos no disfrutan siempre de las herramientas adecuadas para hacer que sus propuestas se hagan efectivas en las decisiones que se adopten<sup>120</sup>. También es cierto que se ha invertido mucho trabajo en capacitación y formación de los contingentes, aunque la profundidad y exigencia de la capacitación no es, en ocasiones suficiente. Finalmente, no se pueden negar los esfuerzos realizados para incorporar a un mayor número de mujeres en las operaciones de paz en todos los niveles de decisión y ejecución y ello pese a su mínima presencia en los ejércitos y cuerpos y fuerzas de seguridad de muchos Estados.

Sin embargo, a la luz de lo que reiteradamente nos indica el secretario general de las Naciones Unidas, estos esfuerzos no consiguen los objetivos marcados. En ocasiones, los obstáculos vienen de las sociedades receptoras, con culturas y formas de vida que relegan a la mujer a un segundo plano en todas las esferas de la vida. Pero en ocasiones, el problema es que las medidas que se adoptan son de tipo formal o superficial, sin llegar al fondo de la cuestión, por ignorancia, falta de interés o falta de recursos.

De esta forma, se hace ineludible el desarrollo de indicadores y sistemas de evaluación fiables de las acciones orientados a los resultados que vayan más allá de una recopilación de la cantidad y tipo de medidas adoptadas. Es necesario reflexionar y difundir las buenas prácticas y presionar para que se conviertan en modelos de acción a todos los niveles. Todas estas figuras: *gender advisor*, *gender focal point*, *female engagement team*,

---

<sup>120</sup> Véase al respecto: OSWALD, B. DURHAM, H. and BATES, H., *Documents on the law of UN peace operations* Oxford University Press, 2010.

entre otros, parecen ser esfuerzos muy bien intencionados, pero que no siempre consiguen los objetivos marcados y es preciso analizar si es por la propia figura, por su encuadre en la misión o por los recursos y formación de que dispone.

Es necesario el trabajo conjunto de las sociedades que acaban de terminar el conflicto y de aquellos que realizan misiones de paz, evitando reglas generales y análisis generalistas que impidan tener en cuenta las peculiaridades específicas de cada país y cada sociedad. En este sentido, es preciso que se permita la participación activa de las mujeres (tanto individualmente como a través de grupos o asociaciones de mujeres) pertenecientes a las sociedades afectadas en el diagnóstico, planificación y ejecución de las medidas que componen el proceso de paz.

Es fundamental que no solo especialistas en derechos de la mujer, sino todos los actores y a todos los niveles, programación, ejecución y evaluación, tengan una formación adecuada que les permita percibir las necesidades y potencialidades de las mujeres de y en las sociedades afectadas y actuar en consecuencia en todos los campos, hablamos del conocido «mainstreaming».

Por otro lado, es intolerable que los «salvadores» se conviertan en «verdugos» y que no haya transparencia acerca del acoso sexual por parte de las operaciones de paz, salvo que cuando un medio de comunicación hace saltar la voz de alarma, o una ONG emite un informe, sin que, por otro lado, haya respuesta contundente por parte de las autoridades de la misión, o del país al que pertenece el supuesto agresor, acerca de las medidas adoptadas en contra del autor y en beneficio de la víctima. Es cierto que las organizaciones internacionales trabajan por esta transparencia, pero también lo es que los Estados son reacios a avanzar en este campo y ceder competencias o permitir investigaciones externas en estas cuestiones.

Finalmente, es preciso hacer esfuerzos especiales en favor de las niñas que son un colectivo casi siempre olvidado pero que, como menores y como mujeres, son el presente y futuro de las sociedades y una pieza clave en la construcción de la paz. También los niños y niñas nacidas de agresiones sexuales en estos conflictos son un colectivo que recibe poca atención a pesar de ser vulnerables entre los vulnerables y por ello es necesario desarrollar medidas de protección para estos niños y sus madres, ambos víctimas inocentes, que son abandonados, discriminados, expulsados y a veces asesinados por el mero hecho de haber sido objeto de un arma de guerra que quiere destruir o desestabilizar al grupo al que pertenecen en una sociedad en guerra.