

LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD EN EL CICLO DEL CONFLICTO ARMADO

UN ABORDAJE DESDE UNA PERSPECTIVA DE LA "DIVERSIDAD"

Elena Peribáñez Blasco



La publicación de este volumen es una acción financiada por la Comunidad de Madrid en el marco del Convenio Plurianual con la Universidad Rey Juan Carlos en la línea de actuación 1, Programa de “Estímulo a la investigación de jóvenes doctores”. Ref. proyecto V793, Acrónimo DEFSEG-GAMES, “Diseño, implementación y análisis de procesos gamificados y serious games para la consolidación de una cultura de democrática de Seguridad y Defensa”.

*



**LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD
EN EL CICLO DEL CONFLICTO ARMADO**
UN ABORDAJE DESDE UNA PERSPECTIVA DE LA “DIVERSIDAD”

© La Autora,

Diseño de cubierta: Patricia Peribáñez Mampaso

ISBN: 978-84-09-30206-2

PVP: 21 euros

Edita: OMNIA MUTANTUR y Asociación Veritas para el Estudio de la Historia, el
Derecho y las Instituciones

LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD EN EL CICLO DEL CONFLICTO ARMADO

UN ABORDAJE DESDE UNA PERSPECTIVA DE LA “DIVERSIDAD”

Elena Peribáñez Blasco



CONTENIDO

Índice, i
Prólogo, v

INTRODUCCIÓN - 1

BLOQUE I: LA AGENDA MPS

CAPÍTULO I:

EL GÉNERO EN CONFLICTOS ARMADOS: LA AGENDA DE NACIONES UNIDAS SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD - 7

LA RESOLUCIÓN 1325. UNA AGENDA MUNDIAL SOBRE EL PAPEL DE LAS MUJERES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS, LA SEGURIDAD Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ - 8

Silencios que matan. Silencios cómplices - 11

La acción de los Tribunales Internacionales - 13

La resolución 1325 (2000), ¿una resolución histórica? - 16

Estructura de la resolución 1325 (2000) - 19

EL SEGUIMIENTO DE LA AGENDA MPS Y SU EVOLUCIÓN - 24

Los primeros informes de situación - 24

Un balance de quince años: tres exámenes a la Agenda - 26

¿Dónde estamos 20 años después? - 30

HACIA DÓNDE VAMOS - 36

La Retos de la Agenda MPS - 37

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y la Agenda MPS - 41

CAPÍTULO 2:

LA AGENDA MPS: LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD CONEXAS A LA RESOLUCIÓN 1325 (2000) - 47

LA RESOLUCIÓN 1980 (2008) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD - 51

LA RESOLUCIÓN 1888 (2009) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD - 55

LA RESOLUCIÓN 1889 (2009) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD - 58

LA RESOLUCIÓN 1960 (2010) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD - 66

LA RESOLUCIÓN 2106 (2013) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD - 69

LA RESOLUCIÓN 2122 (2013) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD - 72

LA RESOLUCIÓN 2242 (2015) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD - 76

LA PRIMERA RESOLUCIÓN SIN CONSENSO DE LA AGENDA MPS: LA RESOLUCIÓN 2467 (2019) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD - 80

LA RESOLUCIÓN 2493 (2019) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD - 88

LAS RESOLUCIONES 2538 (2020) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD Y 45/28, DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS – 92

CAPÍTULO 3:

LA AGENDA MPS EN EL MARCO REGIONAL EUROPEO (UE, OTAN Y OSCE) - 99

UNA APROXIMACIÓN A LA ORGANIZACIÓN DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN) - 100

La organización de las mujeres de la OTAN en los años 60 - 103

Los primeros pasos en la implementación de la resolución 1325 (2000) en la estructura de la Alianza - 104

El espaldarazo de Lisboa 2010 - 105

LA POLÍTICA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1325 Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN OTAN - 107

La política sobre MPS de la OTAN - 107

La Directiva 40-1 y el vigente Plan de Acción -113

Los Informes de Progreso - 119

La Representante Especial del SG de la OTAN para MPS y los Asesores de Género en Operaciones - 121

Las asimetrías de género en la OTAN 1- 27

SOBRE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA - 135

Una referencia a la OSCE y la Agenda MPS - 135

Las políticas de seguridad y defensa de la UE - 142

La primera etapa del compromiso de la UE con la Agenda MPS - 144

El Planteamiento Estratégico de la UE sobre Mujeres, la Paz y la Seguridad - 149

El Plan de Acción de la Unión Europea sobre MPS (2019-2024) - 153

CAPÍTULO 4:

PLANES DE ACCIÓN NACIONAL SOBRE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD. EL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL MPS DE ESPAÑA - 163

UNA AGENDA CON “MUCHOS” PLANES - 164

Un Plan de Naciones Unidas para lograr objetivos comunes - 167

LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN MPS - 171

Para qué sirve un plan de acción nacional y sus elementos habituales - 171

Los Estados que cuentan con un plan nacional de acción sobre MPS - 183

El índice MPS - 188

ESPAÑA: PLANES NACIONALES DE ACCIÓN E INICIATIVAS SOBRE MPS - 192

El primer Plan de Acción - 192

El II Plan de Acción MPS - 194

Iniciativas bilaterales sobre MPS - 201

BLOQUE II: EL CICLO DEL CONFLICTO, ESTEREOTIPOS Y MÁS...

CAPÍTULO 5:

ALGUNAS DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS GUERRAS O CONFLICTOS ARMADOS CONTEMPORÁNEOS - 209

- LOS CONFLICTOS ARMADOS CONTEMPORÁNEOS - 210
 - Las guerras de 4ª generación - 212
 - Amenazas “híbridas” y las nuevas amenazas - 2015
 - El ciclo del conflicto y la prevención - 219
- LA VIOLENCIA SEXUAL EN LOS CONFLICTOS ACTUALES -223
 - Violencia sexual y violencia basada en género - 223
 - Lo que nos dicen los informes de la ONU de países con conflicto armado sobre violencia sexual - 227
- GÉNERO, TERRORISMO Y EXTREMISMO VIOLENTO - 234
 - Los vínculos del terrorismo y la delincuencia organizada en entornos de conflicto armado - 234
 - Dimensiones de género en el terrorismo - 237

CAPÍTULO 6:

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y EL ENFOQUE EN DERECHOS - 247

- LAS MULTIPLES IDENTIDADES DE UNA PERSONA - 248
 - Un repaso a los conceptos ya conocidos - 250
 - La intersexualidad suele generar dudas - 256
- ESTEREOTIPACIÓN, PREJUICIOS Y SEGOS COGNITIVOS - 260
 - Cómo construimos los estereotipos y para qué los empleamos - 262
 - Estereotipos de género y sexo-sexuales - 266
- ANALIZAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO - 271
 - Primero un apunte sobre la violencia, la vulnerabilidad y el riesgo - 271
 - Herramientas para el análisis - 276

CAPÍTULO 7:

SEGURIDAD HUMANA Y MISIONES DE PAZ. EL PAPEL DE LAS FAS Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL - 289

- LA DEFENSA Y SEGURIDAD HUMANA - 290
 - El concepto de “seguridad humana” - 291
 - El enfoque basado en derechos y en necesidades - 293
- OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ, MISIONES ESPECIALES Y HUMANITARIAS - 296
 - Operaciones de paz y misiones especiales de Naciones Unidas - 296
 - Una nueva arquitectura de la paz y la seguridad - 303
 - Operaciones humanitarias translineales y en situaciones de desastre - 306
- EL PAPEL DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DE LAS ONG EN LAS MISIONES ESPECIALES - 311
 - Unas misiones cierran, otras continúan: la labor del “personal de paz” - 312
 - Las ONG que están “en el terreno” - 317

BLOQUE III: EL POST CONFLICTO

CAPÍTULO 8:

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS NEGOCIACIONES DE PAZ - 325

EL ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS - 326
El principio de la obligación del arreglo pacífico - 326
Unas pautas sobre las resoluciones del arreglo pacífico de controversias - 327
¿Puede haber ‘inclusividad’ sin perspectiva de género? - 336
ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA MEDIACIÓN - 340
El consentimiento y la imparcialidad - 344
La implicación nacional y el Derecho Internacional y marcos normativos - 347
Coherencia, coordinación y complementariedad de la mediación - 349
El ‘carácter’ inclusivo en los acuerdos de mediación - 349
MEDIACIÓN, GÉNERO Y VSRC - 352
Incorporando la perspectiva - 353
El abordaje de la VSRC - 355
LAS NEGOCIACIONES DE PAZ - 360

CAPÍTULO 9:

DESARME, DESMOBILIZACIÓN Y REINSERCIÓN (DDR) - 365

UNA APROXIMACIÓN INTEGRADA AL DDR - 366
Conceptos y principios rectores del desarme, la desmovilización, la reinserción y la reintegración - 366
Nuevas formas de los conflictos. Nuevos enfoques de los programas de DDR - 372
EL DESARME - 376
Objetivos y alcance - 377
Procedimientos estándar, peligros y riesgos - 379
DESMOBILIZACIÓN, REINSERCIÓN Y REINTEGRACIÓN DE EXCOMBATIENTES - 382
La desmovilización - 382
Reinserción y reintegración - 384

CAPÍTULO 10:

LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (RSS) - 387

LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD - 388
Qué es la RSS - 389
La importancia del “género inclusivo” en la RSS - 395
LA JUSTICIA TRANSICIONAL - 400
Los pilares de la Justicia transicional - 402
La perspectiva de género en los procesos de justicia transicional - 412

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS - 419

PRÓLOGO

Escribir estas líneas, después de que Elena me invitara a prologar este trabajo, no está siendo fácil. Temo que no estarán a la altura de los años de estudio, trabajo y esfuerzos invertidos en la construcción del libro, de la ilusión y de la voluntad de producir un efecto real en el mundo que han dictado las acciones de la autora desde que nuestros caminos profesionales comenzaron a cruzarse con frecuencia, siendo ella responsable de la Oficina de Derechos Humanos de la Universidad Rey Juan Carlos. Temiendo no hacer justicia a la tarea encomendada, el primer párrafo no puede tener otra finalidad que rogar al lector que no juzgue al libro por su prólogo.

Guerra es una palabra enorme. Tan grande que se hace un esfuerzo constante por eludirla. Como más adelante señala la autora, preferimos hablar de “conflictos armados”. En el escudo de Estados Unidos, el águila no vuelve su cabeza hacia la espada desde la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, los estadounidenses han combatido, por citar algunos casos, en Corea, Vietnam, Granada, Panamá, el Golfo, Somalia, Iraq y Afganistán y, sin embargo, no han declarado oficialmente la guerra ni una sola vez desde que se firmara la paz con Japón, a bordo del acorazado *Missouri*, el 2 de septiembre de 1945. Al hablar de conflicto, como al hablar de daños colaterales, resulta tentador reducir su tamaño a algo manejable. El lenguaje importa, como aprendimos hace ya mucho tiempo, en 1984. Las guerras han dejado de ser guerras y los civiles muertos han dejado de ser civiles muertos. Con la manipulación del lenguaje pretendemos barrer bajo la alfombra realidades que son demasiado grandes, que ocuparían demasiado espacio si las afrontáramos en su plena dimensión.

Como guerra, Humanidad también es una palabra enorme. Hace algunos años, en 2015, un amigo, cámara de televisión, trató de describirme su experiencia en las llanuras húngaras durante la crisis de los refugiados -otra bonita palabra para reducir la tragedia de quienes los arriesgaron todo buscando una Europa que, por desgracia, pareció existir ya solo en sus sueños- y solo fue capaz de articular lo que había visto mediante una construcción de tres palabras: la Humanidad doliente.

En cierto sentido, de eso trata este libro. Sobre una parte doliente de la Humanidad, si bien el concepto de parte se queda corto. La mitad de la Humanidad es mucho más que una parte. Y, sin embargo, también se queda corto definirlo como un trabajo sobre la mitad de la Humanidad. Sobre cómo protegerla y sobre cómo integrarla en los mecanismos de protección. Sobre cómo convertirla en parte actora de esos

mecanismos. No alcanza como definición porque no existe tal cosa, no existe algo tan aritmético como “media Humanidad”: parafraseando a John Donne, las campanas doblan por todos. Toda distinción, todo proyecto, todo proceso, que busque implementarse ignorando que lo que afecta a la mitad de los seres humanos los afecta a todos, está destinado, si no al fracaso, sí a la insuficiencia.

Ese es uno de los grandes logros que Elena Peribáñez suma los muchos que reúne esta publicación: comprender que la compleja cuestión de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad debe ser abordada de una perspectiva global en todos sus sentidos, comenzando por la propia forma de acercarse al rol de la mujer en conflicto, que no queda limitado al secular papel de víctima -aunque, por desgracia, este siga siendo omnipresente-. De la misma forma, el presente trabajo no se olvida de que, junto a las víctimas y actores civiles de los conflictos, existe otro colectivo al que, como del elefante en la cocina al que todos ven y del que nadie habla, pocos ponen en primer plano: el de las mujeres que visten uniforme.

Un reto que afecta a media Humanidad es un reto que afecta a la Humanidad en su conjunto y que, por tanto, solo puede abordarse sin dejar a nadie al margen, se trate de mujeres o de hombres, de civiles o de militares, de miembros de los cuerpos de seguridad o de cooperantes no gubernamentales, con una identidad sexual o de género o con otra. La revisión exhaustiva de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad realizada por la autora en las no pocas páginas que siguen a este prólogo se mueve en esta dirección y, lo que es más, permite a quienes la leemos movernos en esa dirección. Como debe ser cualquier trabajo académico, es una baldosa amarilla en el camino que estamos recorriendo como sociedad. La Ciudad Esmeralda sigue estando lejos, pero mientras no nos apartemos de ese camino, cada vez estará más cerca.

Leandro Martínez Peñas

INTRODUCCIÓN


Este libro ha sido elaborado para tratar de facilitar la tarea de enseñanza-aprendizaje con el alumnado de la asignatura “**Género (diversidad) en conflictos armados**”, que se imparte en el “Máster en Identidad Sexual y Diversidad LGBTI+” de la Universidad de Salamanca. De ahí la naturaleza de este texto, su estructura y formato. La lectura y/o estudio de este manual no es suficiente para adquirir un conocimiento exacto de lo que acontece sobre las cuestiones de género en situaciones de conflicto armado, allí donde hay unos niveles altos de violencia o donde se ha producido una situación de emergencia humanitaria. Ello es consecuencia de que los conflictos armados, como las cuestiones identitarias y culturales, son singulares y dinámicos. Esto, unido a la especialización del tema abordado, la escasez de información o la dificultad de acceso, hace que sigan siendo pocas las personas conocedoras de estos temas y rara vez los difunden fuera de su restringido entorno. El presente manual es una aproximación a la perspectiva de género en las complejas situaciones que se dan en situaciones ligadas a conflictos armados o en la fase posterior, durante el posconflicto. Es una mirada general sobre cómo las estereotipaciones, roles y prejuicios comúnmente asignados al binomio sexo-género afecta a las personas que se ven “envueltas” en situaciones de conflicto y violencia extrema y cómo las distintas autoridades tratan de minorar el impacto de las situaciones de violencia y discriminación basada en género detectadas. Un impacto sobre las personas que dependerá no solo de su rol en el conflicto, también encontramos variaciones según la identidad de “género” (real o percibida), sus expresiones afectivo-sexuales, su “encaje” en los papeles culturalmente asignados a los géneros, etc.

El libro se estructura en tres bloques, los mismos que tiene la asignatura. Son bloques interdependientes, aunque pueden abordarse de manera separada o en el orden que el lector o la lectora prefiera. No así el alumnado, por motivos obvios. Hay un primer bloque que hemos titulado “La Agenda MPS”, donde nos adentramos en una agenda cada vez más referenciada en el ámbito académico, pero cuyo contenido y características sigue siendo poco conocido: la Agenda sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad de las Naciones Unidas. Esta Agenda internacional, considerada como un hito por el feminismo de comienzos de siglo tiene adaptaciones regionales y nacionales, desarrolladas para dar cumplimiento al compromiso contraído por los Estados con respecto a los objetivos de la Agenda.


El segundo bloque, “El ciclo del conflicto, estereotipos y más”, esboza las características de los conflictos armados actuales, las amenazas a la seguridad emergentes y su interrelación con aspectos ligados al género. También repasamos cuestiones básicas para quienes han de incorporar una “perspectiva de género diversa”

en su actividad, tratando de eliminar discriminaciones directas y/o indirectas, como son la estereotipación y los prejuicios ligados a las identidades sexuales y de género.


En el tercer bloque, titulado “El post conflicto” (o posconflicto), se aborda la importancia de introducir una perspectiva de género inclusiva desde el momento mismo de empezar las negociaciones de paz, hasta que se completan los programas a los que suele dar paso: desarme, desmovilización y reinserción (DDR); la reforma del sistema nacional de seguridad (SSR); y la justicia transicional y reparación a las víctimas/sobrevivientes.

	Documentación La Agenda Mujeres y Paz y
Todas las resoluciones que componen la Agenda Mujeres y Paz, así como los sucesivos informes del Secretario General se encuentran en varios idiomas en la página web de ONU-Mujeres: https://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/gender-standards	
También se encuentran disponibles otros documentos citados, aunque muchos de ellos no se han traducido al español, por lo que se recomienda visitar la página en inglés.	
De manera complementaria a la página web de ONU-Mujeres, se encuentra el web de Naciones Unidas sobre construcción de la paz, donde se puede encontrar información sobre la Agenda MPS, junto con otros datos de interés. Ver más	


A lo largo de los capítulos aparecen una serie de “cajas de texto”, donde se aporta una información adicional, se aclaran términos contenidos en el capítulo, etc. El hecho de que aparezcan en este formato no es otro que el de tratar de no interrumpir la lectura del texto general.

	Conceptos, términos y citas
En el boletín ST/SGB/2003/13, de 9 de octubre de 2003, de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de la ONU, sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual, se introdujeron las definiciones de los términos explotación sexual. Por “ explotación sexual ”, se entiende toda forma de abuso o explotación de una situación de vulnerabilidad, de una diferencia de poder o de una posición de subordinación, que comprende la obtención de beneficios económicos o políticos mediante la explotación sexual de una persona. Por “ abuso sexual ” se entiende el contacto físico o la amenaza de contacto físico de carácter sexual mediante el uso de la fuerza o en condiciones de coerción.	
Boletín ST/SGB/2003/13	

Hay varios tipos de cajas, cuyos iconos pueden encontrar insertados en el texto a modo de llamada. Es el caso de las relativas a información adicional, donde hay documentos con enlace directo a la fuente por ser de carácter público gratuito. En ocasiones, podrá encontrar una llamada relativa a la definición de términos y de conceptos comúnmente empleados. Se trata de definiciones oficialmente establecidas o que cuentan con un amplio consenso internacional.


	Estudio de caso Abusos y explotación sexual en la República Democrática del Congo
Desde los años 90 del pasado siglo XX se han venido documentando casos de explotación y abusos sexuales por parte de las fuerzas armadas desplegadas en misiones de paz en distintos continentes: Bosnia y Herzegovina; Kosovo; Camboya y Timor-Leste; Sierra Leona, Liberia, Guinea y República Democrática del Congo en 2004, el que fuera denominado por “comida”. Tras estos sucesos es cuando Kofi Annan decretó la “tolerancia cero”, adoptándose códigos de conducta que exigen a los soldados suficientes para corregir de forma definitiva el problema.	
Misión de Observación de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, MONUC, 2004. Establecida por el Secretario General a pocos meses, la Misión de Observación de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo comenzó en 1999, tras la firma del Acuerdo de Paz y Cooperación.	

En las cajas denominadas “Estudio de caso”, aparecen resumidas situaciones que contribuyen a ilustrar cómo las ideas, conceptos y/o asuntos abordados en el capítulo se han manifestado en situaciones concretas. Ello permite poner en contexto lo

 Lecturas para debate
<ul style="list-style-type: none"> • ONU (2015) <i>Prevenir los conflictos, transformar la justicia. Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 de Seguridad de las Naciones Unidas</i>. • GAPS (2019). <i>The 10 steps: turning women, peace and justice into implementation</i>. www.gaps-uk.org • Allen, Louise (2019). <i>Mapping of the Gender Recommendations of the 2015 Peace and Security Reviews</i>. • Peribáñez, E. (2020). "Cuando las Naciones Unidas no actúan", en <i>Violencias "por odio" contra el colectivo LGTBQ+ mundial</i>. Dykinson. pp.55-86.

 Videos
<p>https://www.youtube.com/watch?v=mZH5hOyU4Y&t=113s - Resolución 1325, documento oficial de promoción de la ONU (inglés).</p> <p>https://www.youtube.com/watch?v=geUyMyu1A1E - Lone J. Responsable de la Unidad de Género, Paz y Seguridad de la ONU y Mediación del ONU-DPPA, 2020 (inglés).</p> <p>https://www.youtube.com/watch?v=eNLSbM6CcYI - Sencillo la Resolución 1325 de la Mesa de Género de la Cooperación Colombia, 2016 (español).</p> <p>https://www.youtube.com/watch?v=llJec7twvP8 - Presentación de cuestiones de género en situaciones de conflicto hecha por el International Crisis Group, 2019 (inglés).</p>

 Podcast
<ul style="list-style-type: none"> • Seminario sobre el 20º Aniversario Agenda MPS realizado por el rey Juan Carlos, Febrero 2020. https://www.ivoox.com/humanos-t6-gm4-audios-mo3_rf_4885945_1.html

 Ejercicio ¿Con perspectiva de género?
<p>CASO A: "Lucía"</p> <p>Esteban, nacido en Madrid (España) el 16 de agosto de 1962, fue ingresado en el Hospital General, por haber ingresado de octubre de 2001 con un cuadro de: dolor torácico, dificultad para respirar y dolor en el brazo izquierdo. Fue diagnosticado con infarto de miocardio y tras tres días de ingreso se le dio el alta, con medicación farmacológica que habría de seguir de por vida.</p> <p>Cuando estaba en urgencias esperando noticias de su marido comentó al médico que no se encontraba bien. Preguntada si le dolía el pecho y le daba náuseas, había alterada, le dolía la espalda y tenía mucha tensión mandibular, se tranquilizó y se le dijo que fuera a casa a descansar, así como su marido estaba fuera de peligro, aunque debía quedarse en el hospital.</p>

sucedido y entender mejor el porqué de ciertas decisiones históricas, para qué se han ido adoptando nuevas medidas o acuerdos, etc.

Hay otras cajas que solo aparecen al final de cada capítulo. Es el caso de las recomendaciones de lectura. Con ellas se invita a la profundización de alguna de las cuestiones planteadas; o bien son lecturas que facilitan plantear debates sobre temas controvertidos (ya sean presenciales o virtuales). Cada capítulo se acompaña de una serie de enlaces a documentos audiovisuales ilustrativos. Estos videos son en español o inglés (alguno de ellos está subtítuloado en castellano, otros aparecen en su versión original). Si bien, con independencia del idioma, la fuerza visual es suficientemente ilustrativa del tema que se aborda en muchos casos. Alguno de ellos podría llegar a herir la sensibilidad, no tanto por las imágenes que se muestran, como por la dureza de los relatos. En algunos capítulos también hay enlaces para poder escuchar o descargar podcast.

Ocasionalmente se han incorporado breves ejercicios que facilitan hacer una autoevaluación sobre el grado de comprensión de los conceptos estudiados. También hay ejercicios propuestos que ayudan a reflexionar sobre lo que sucede en situaciones reales, la dificultad de tomar decisiones, etc.

Finalmente, quiero señalar que, para facilitar el uso de este libro como herramienta de apoyo docente, se ha optado por prescindir de las notas al pie, ubicando las referencias bibliográficas al final. De esta forma, en el texto solo aparecen las referencias a los documentos oficiales citados. Con ello se pretende facilitar su búsqueda entre el material complementario disponible en la plataforma educativa.

Vayan por adelantado mis disculpas si, en un momento dado, hay una mención o anotación de un autor o autora, o de una obra en particular, que quedó referenciada en la plataforma y no al final de este libro. Como suele decir mi amigo Leandro, si alguna persona se siente “olvidada” que tenga la certeza de que ha sido una “omisión sin mala fe”. Un mero error subsanable en ediciones futuras, para lo que es suficiente contactar con la editorial o conmigo aduciendo el aspecto desatendido.

BLOQUE I

LA AGENDA MPS

CAPÍTULO I: EL GÉNERO EN CONFLICTOS ARMADOS: LA AGENDA DE NACIONES UNIDAS SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

SUMARIO: 1. LA RESOLUCIÓN 1325. UNA AGENDA MUNDIAL SOBRE EL PAPEL DE LAS MUJERES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS, LA SEGURIDAD Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ. 1.1. Silencios que matan. Silencios cómplices. 1.2. La acción de los Tribunales Internacionales 1.3. La resolución 1325 (2000), ¿una resolución histórica? 1.4. Estructura de la resolución 1325 (2000). 2. EL SEGUIMIENTO DE LA AGENDA MPS Y SU EVOLUCIÓN. 2.1. Los primeros informes de situación. 2.2. Un balance de quince años: tres exámenes a la Agenda. 2.3. ¿Dónde estamos 20 años después? 3. HACIA DÓNDE VAMOS. 3.1. Retos de la Agenda MPS. 3.2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y la Agenda MPS.

En octubre de 2020 se han cumplido dos décadas desde la aprobación, por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de una resolución catalogada por algunos autores como “histórica”. Por primera vez el Consejo de Seguridad, órgano de las Naciones Unidas encargado con la máxima responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (véase Capítulo V de la Carta de Naciones Unidas), aprobaba una resolución para reconocer y hacer público el papel de las mujeres en el aseguramiento y mantenimiento de la paz: la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad (en adelante, Res. 1325). Una paz siempre necesaria para poder llegar al respeto y pleno cumplimiento de los derechos humanos, un requisito previo para que toda la población goce de salud y pueda desarrollarse igualitariamente en entornos seguros.

Con la Res. 1325 el Consejo de Seguridad buscaba coadyuvar en la prevención de los conflictos armados, logrando situaciones de paz estables y duraderas, al tiempo que se conseguían sociedades inclusivas que no utilizaran “la excusa del género” para seguir conculcando los derechos inalienables de millones de mujeres y otros grupos sociales en todo el mundo. Tras veinte años de trabajo para incorporar la perspectiva de género en el aseguramiento y mantenimiento la paz, en todo el mundo hay 2.000 millones de personas viviendo en lugares afectados por conflictos. Una Agenda que, hasta ahora, ha contado con un fuerte “apoyo” de gobiernos de todo el mundo, aunque con “insuficientes” recursos y “voluntad política” para eliminar las lagunas en la ejecución que persisten desde que se creara.

Durante estos veinte años se han producido logros, avances para la introducción de la perspectiva de género, una perspectiva de género inclusiva y diversa, en las cuestiones relativas o en torno a los conflictos armados y situaciones de emergencia humanitaria. Unos logros que podemos resumir en escasos y dispar según países. Dos décadas después de que se aprobase esta Agenda sigue siendo la gran desconocida. Hoy disponemos de información y experiencias suficientes para hacer un balance de este instrumento aprobado para buscar la paz, la igualdad y un desarrollo seguro con justicia social en todo el mundo.

I. LA RESOLUCIÓN 1325 – UNA AGENDA MUNDIAL SOBRE EL PAPEL DE LAS MUJERES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS, LA SEGURIDAD Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Los años 90 del siglo pasado fueron testigo de diversos acontecimientos de gran relevancia en las cuestiones de género. Por un lado, los impulsados por un movimiento feminista fuerte: el denominado “feminismo de la tercera ola”. Una parte de ese movimiento recogió las inquietudes, necesidades y demandas del movimiento LGBTI, aunque sólo fuera una parte. Por otro lado, los pronunciamientos del Tribunal Penal para Ruanda y del tribunal Penal Internacional para la exYugoslavia sobre los graves sucesos acaecidos en los conflictos armados en esos lugares.

En 1992, el Comité de la CEDAW adoptó la **Recomendación General N° 19**, relativa a la violencia contra la mujer. Una violencia que afecta más a las mujeres **por su condición de “ser mujer”**. Una violencia que se mostraba (y se muestra) inhibidora de la capacidad de las mujeres (entendidas en su acepción generalizada de mujeres cisgénero y heterosexuales, “heteronormativas”) para disfrutar de los derechos y las libertades internacionalmente reconocidas en plano de igualdad con los hombres. Entre otros, los derechos a la vida; a no ser sometido a torturas o a tratos o

penas crueles, inhumanos o degradantes; a la protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno; el derecho a la libertad y la seguridad de las personas, entre otro. Esa misma recomendación incluyó la necesidad de informar y rendir cuentas periódicamente sobre lo que sucede en los Estados, obligación esta que hizo que determinados países no quisieran asumirla, aún habiendo firmado y ratificado la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, 1979).

Solo dos años después, en **1994**, tendría lugar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como **Convención de Belém do Pará**). Un instrumento regional legalmente vinculante sobre violencia contra las mujeres tanto en momentos de paz, como en situaciones de conflicto armado. El primer tratado vinculante, que también incorporó una estrategia multidimensional y multifocal con los elementos requeridos para identificar y analizar la incidencia de la violencia contra las mujeres, crear un consenso amplio para contrarrestarla y adoptar medidas para su eliminación. Y ponemos el énfasis en ello, porque fue el primer tratado vinculante que estableció **el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia**, reconociendo sus derechos humanos. Un tratado que no fue suscrito ni por Estados Unidos ni por Cuba. Quedó como cuestión pendiente, el reconocimiento explícito en documento oficial de los derechos humanos de las personas LGBTI+ (personas con orientación sexual, identidad de género o diversidad corporal minoritaria, SOGIESC). Cinco años después, la Convención de Belém do Pará establecería su mecanismo de seguimiento para poder dar un tratamiento unificado y coherente a la recogida de datos y su tratamiento estadístico (si bien, el estatuto rector de su funcionamiento no se aprobaría hasta diez años más tarde). Haremos un inciso en este punto para señalar que, en documentos de apoyo para la implementación de esta Convención, como para su seguimiento, se recoge la violencia que padecen las mujeres como resultado de su orientación sexual e identidad de género. Particularmente en la interpretación de su artículo 9, donde se establece la obligación a los estados de adoptar medidas frente a la violencia que habrán de tener en cuenta la situación de especial vulnerabilidad de sufrirla por parte de aquellas mujeres en las que intersecciona su condición de mujer con otras condiciones personales, como la étnica, de migrante, de refugiada o desplazada, su edad (menor o ancianidad) y también, su orientación sexual, entre otras.

Todas estas cuestiones estuvieron presentes en los trabajos preparatorios de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujer, celebrada en Beijing en **1995**, igual que lo estuvieron en Beijing +5. Se sumaron los debates sobre violencias contra las mujeres en general con los relativos a la instrumentalización de la violencia sexual en algunos graves conflictos armados ocurridos en la década. Tal y cómo quedó redactado en el punto 14 de la **Declaración de Beijing**: «los derechos de la mujer son derechos

humanos», estableciendo la **Plataforma de Acción de Beijing** como objetivo la «especial atención a las normas sobre protección de las mujeres y los niños ya a la protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado» (Objetivo estratégico I.3h).

I.1 SILENCIOS QUE MATAN. SILENCIOS CÓMPLICES.

Desde hacía años, los expertos venían observando cambios en la forma de desarrollo de los conflictos armados. Algunos de ellos tremendamente larvados, con unos niveles de inseguridad altos. La mayor parte de esos conflictos se localizaban en África, consecuencia de la fragilidad de los Estados surgidos tras el proceso de descolonización, aunque también se plantearon conflictos en el seno de Europa. Dos de esos conflictos armados pusieron el foco de atención internacional en un fenómeno que, sin ser nuevo, estaba alcanzando unas dimensiones no referenciadas anteriormente. La violación y otras formas de violencia sexual llegaron a constituir crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o actos constitutivos de genocidio. La violencia sexual contra mujeres no fue un hecho puntual o circunstancial, sino del uso de distintas formas de violencia basada en género como un “arma” más, empleada por militares, policía, milicias y otros grupos armados no estatales partícipes en el conflicto. Unas veces con la permisividad de las estructuras gubernamentales, en otras ocasiones no ya con el consentimiento sino con la orden de ataque a la población civil, que incluyó el uso expreso de estas formas de violencia.

Tras lo vivido en la Segunda Guerra Mundial, la guerra adoptaba “sus propias reglas” transformándose en particularmente violentas para la población civil (véase Tema 1 del bloque II). En esos mismos años 90 de reivindicación de derechos civiles y avance del movimiento feminista, despuntaron dos conflictos identitarios: uno en África y otro en Europa. Lo sucedido en Ruanda fue el peor genocidio del que se tiene noticia en la historia reciente de África, a pesar de lo breve del “estallido” de violencia. En apenas cien días se desató una ola de violencia sin precedentes. La independencia de Ruanda se reconoció internacionalmente en julio de 1962. Allí, los enfrentamientos entre las etnias hutu (agricultores) y tutsi (pastores) eran conocidas desde mucho antes, cuando la colonia dejó de ser controlada por Alemania y pasó a ser controlada por Bélgica, que derrocó la monarquía tutsi (revueltas de 1959) para favorecer a los hutus y tratar de poner freno a las demandas de independencia de los tutsis. Con la declaración de la República de Ruanda buena parte de la población tutsi huyó del país, pero los enfrentamientos armados entre ambas etnias continuaron con mayor o menor intensidad. En 1973, el general hutu Juvénal Habyarimana tomó el poder mediante un golpe de estado, perpetuándose en el poder como jefe supremo de las fuerzas armadas y presidente del partido político hegemónico hasta su asesinato el 6 de abril de 1994. En el presidente Habyarimana muere en un accidente aéreo (su avión fue derribado

por un misil) y, al día siguiente, la primera ministra Agathe Uwilingiyimana y los 10 soldados belgas encargados de su protección), hasta el mes de julio en el que el Frente Patriótico Ruandés tomará el control, el foco de atención se puso principalmente en el cerca de un millón de personas asesinadas (mayoritariamente tutsies), en la brutalidad empleada en las matanzas (la mayoría fue asesinada a machetazos), y unas 250.000 mujeres fueron violadas como forma de aniquilación ejecutada tanto por soldados como por civiles hutus.

El empleo de la violencia sexual como arma de guerra empleada sistemáticamente no era desconocida en el seno de Naciones Unidas. Antes de los sucesos de Ruanda se tuvo conocimiento de que en Europa, en la zona de los Balcanes, se estaban reportando graves violaciones de derechos humanos de la población civil, incluyendo el uso de la violencia sexual como arma de guerra para la “depuración étnico-religiosa”. Así, en las resoluciones emitidas en 1992 por el Consejo de Seguridad sobre el conflicto dentro del territorio de la ex Yugoslavia, particularmente en Bosnia y Herzegovina, se urgía a la búsqueda de una solución negociada y se mostraba la preocupación por los «informes de maltrato a civiles» [S/RES 770 (1992)], se condenan «las violaciones del derecho humanitario internacional, incluidas las que entraña la práctica de “depuración étnica”» [S/RES 771 (1992)], una práctica catalogada de «constante» [S/RES/780 (1992)], que se valía de diversos medios. El Relator Especial nombrado para investigar sobre el conflicto de la ex Yugoslavia, informaba en sus reportes sobre «las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, así como [las] graves violaciones del derecho humanitario internacional» [S/RES/787 (1992)]. Aparte de las más de 150.000 personas asesinadas, buena parte de esas “graves violaciones” las sufrieron en carnes propias entre 20.000 y 50.000 mujeres a lo largo de los casi 4 años que duró el conflicto armado (los informes ofrecen grandes horquillas, dado el elevado número de violaciones no registradas que se estimaron, pero que no llegaron a documentarse para llevar a juicio). La mayoría de las mujeres violadas eran origen bosnio-musulmán. Aunque en nuestro entorno el impacto mediático del conflicto de Bosnia-Herzegovina fue mayor, la violencia experimentada por las mujeres africanas no tiene parangón. No obstante, la base de la violencia sexual ejercida sistemáticamente era la misma: la “depuración étnica”. Una “limpieza” ejecutada mediante la acción militar directa contra la población civil, asesinatos y desapariciones forzadas, destrucción de pueblos y violaciones sistemáticas de mujeres. En ambos casos, el ruandés y el bosnio, con la violación se buscaba humillar a la víctima y a los hombres que supuestamente habrían de defenderlas. Y, lo que es más importante para los fines buscados, con la violación se rompe el grupo étnico enemigo ya que esas mujeres serán repudiadas en su propia etnia-comunidad y sus hijos ya no serán considerados de la etnia dominada sino de la dominante.

El conflicto de Bosnia-Herzegovina puso sobre la mesa del Consejo de Seguridad una brutal realidad, la violencia basada en género lleva a un extremo como hasta

entonces no había sido considerado. Hasta entonces, en los contextos de seguridad y defensa los abusos y violencias sexuales contra las mujeres habían sido considerados un “efecto colateral de la guerra” al que apenas se había prestado atención o la debida asistencia. Este tipo de crímenes permanecían ocultos por el comprensible silencio de las víctimas y por el silencio cómplice de quienes lo consentían o de quienes callaban sin prestar la atención debida (a los denominados hasta entonces “daños colaterales”). Los sucesos de Ruanda vinieron poner sobre todas las mesas de decisión la necesidad urgente de tomar medidas: entre 100.000 y 250.000 mujeres violadas en 3 meses. No solo fueron violadas mujeres y niñas, un número indeterminado de hombres y niños también lo fueron, como fórmula de “castración” psicológica y ejercicio de poder. Este suele ser en la actualidad uno de los grandes silencios, un tema del que no se ha estudiado suficiente, el de la violencia sexual ejercida contra hombres y niños en los conflictos armados. En este caso, con una prevalencia prácticamente desconocida, como poco se conoce de la situación que afrontan hombres y mujeres LGBTI en el conflicto y postconflicto. Sabemos por los informes de los relatores especiales sobre tortura que son objeto de violencias basadas en cuestiones de género de todo tipo, con la característica de ser “extremadamente crueles y brutales”, porque suelen ejercerse con fines ejemplarizantes, además de para hacer una “limpieza”, como en el caso de las motivaciones étnicas. Esto lo conocemos por relatos y documentos ligados al conflicto armado de Colombia.

El Consejo de Seguridad, el entonces poco operativo Consejo de Derechos Humanos y la propia Asamblea General, permanecían si no sordos, sí poco efectivos frente a las “violaciones en masa”. Desde la Conferencia de Beijing se pidió acción y el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, en su declaración ante la citada conferencia vino, de alguna manera, a anunciar los puntos clave de la que habría de ser la resolución 1325:

«El papel de la mujer en la promoción de la paz es otro de los temas de esta Conferencia. En las misiones de paz de las Naciones Unidas, las mujeres siguen siendo un recurso insuficientemente aprovechado. Las misiones deben prepararse teniendo en cuenta la extraordinaria capacidad de las mujeres para hacer frente a situaciones de crisis.

La violencia contra la mujer parece ir en aumento. La comunidad internacional debe condenar esa situación de manera firme y unánime.

En estudios nacionales efectuados en 10 países se estima que entre el 17% y el 38% de las mujeres han sido agredidas físicamente por su compañero. Aproximadamente 100 millones de niñas son víctimas de la mutilación genital.

Hoy más que nunca son las mujeres quienes sufren los efectos de la guerra y los conflictos. Hay una tendencia deplorable a la humillación organizada de las mujeres, incluido el delito de violación en masa.

Insistiremos en que se tomen medidas jurídicas internacionales contra quienes hayan perpetrado actos de violencia organizada contra las mujeres en tiempos de guerra» [A/CONF.177/20/Rev.1, pág. 198].

No podemos obviar el contexto histórico para entender mejor el porqué de la rotundidad de la declaración de Boutros-Ghali. Además de los conflictos armados de los Balcanes y Ruanda, otros conflictos estaban teniendo lugar con una particular violencia contra las mujeres: Sierra Leona y Liberia. La declaración del Secretario General se produjo en un momento en el que daban comienzo los trabajos de los Tribunales Penales Internacionales especialmente creados para juzgar los crímenes cometidos en Ruanda y la ex Yugoslavia.

1.2 LA ACCIÓN DE LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES

Además de lo dispuesto en la Convención de La Haya de 1907, sobre las leyes y usos de la guerra terrestre, o de los Convenios de Ginebra de 1949; la prohibición de la violación como crimen de lesa humanidad la encontramos en el Estatuto del Tribunal Militar Penal Internacional de Núremberg (1945, art. 6.c), de donde pasaría a los Tribunales Penales Internacionales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda. La interpretación de las violencias sexuales ejercidas contra mujeres y su categorización en ambos conflictos fue distinta. No obstante, no cabe duda de que los sucesos y las actuaciones de los Tribunales marcaron un punto de inflexión en el seno de Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad, respecto del abordaje de la violencia sexual como “arma” o “estrategia” de guerra.

Mediante la resolución 827 (1993), de 25 de mayo de 1993, el Consejo de Seguridad estableció el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), con el único propósito de enjuiciar a los responsables de las graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la antigua Yugoslavia durante el conflicto armado que tuvo lugar en los Balcanes entre 1992 y 1995.

El TPIY asumió en alguna de sus sentencias la definición de lo que constituye una *violación* que había establecido el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), dado que aún siendo considerada la violación un crimen de lesa humanidad, no existía hasta entonces una definición comúnmente aceptada para ese término en el Derecho Internacional. Para el TPIR, la *violación* puede incluir no solo el intercambio sexual no consentido o forzado, sino también actos que impliquen inserción de objetos y/o utilización de orificios corporales que no se consideran de naturaleza intrínsecamente sexual [§§ 596 y 686, Sentencia Akayesu de 2 de septiembre de 1998]. En definitiva, una *violación* es una invasión física de naturaleza sexual, cometida en una persona en circunstancias que son coercitivas. El Tribunal yugoslavo no aplicó una interpretación homogénea de la violación en los casos tratados. Así asumió la definición amplia dada

por el TPIR en la *Sentencia Mucić y otros*, de 16 de noviembre de 1998; pero no la aplicó en la *Sentencia Furundžija*, de 10 de diciembre de 1998, siendo expresamente criticado por el otro tribunal. Se generó una controversia jurídica entre una definición de *violación* amplia dada TPIR, frente a una definición acotada y descriptiva de *violación* empleada por el TPIY. Esta segunda interpretación más restrictiva es la que siguió empleando el TPIY en sus análisis sobre si la violación finalmente era considerada un crimen de lesa humanidad o un crimen de guerra. Por ello, en sus sentencias, el TPIY tipificó los hechos no de genocidio, sino de **crimen de lesa humanidad**. A diferencia de lo hecho por el TPIR que interpretó las violaciones masivas como acto de **genocidio**. La duración en el tiempo del conflicto, a diferencia del caso ruandés, hizo que se produjeran situaciones también de abuso y esclavitud sexual, no abordados por el TPIY, sino por los tribunales nacionales. El TPIY quedó cerrado el 31 de diciembre de 2017.

El **Tribunal Penal Internacional para Ruanda** fue establecido por el Consejo de Seguridad el 8 de noviembre de 1994, con el mandato de enjuiciar a las personas con mayor responsabilidad por el genocidio cometido y por el resto de graves violaciones del derecho internacional humanitario que tuvieron lugar en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994.

Para esclarecer y enjuiciar lo sucedido, podemos diferenciar tres niveles de intervención: internacional, nacional (Tribunal Supremo) y comunitaria-tradicional (los llamados Tribunales “gacaca”). Se trató de un proceso difícil, laborioso y lento, extremadamente lento. Los tribunales habrían de juzgar separadamente a quienes planificaron el genocidio de quienes propagaron el odio y ejecutaron las órdenes. El primer juicio del TPIR comenzó en enero de 1997 y hasta diciembre de 2012 el Tribunal no había completado la primera parte de su mandato. La justicia, la intervención contra la impunidad, era el paso previo para conseguir la “reconciliación” de las partes en conflicto. Verdad, justicia, reparación y no repetición, esos son siempre los objetivos teóricos que alcanzar, aunque nadie pueda asegurar su grado o los plazos para conseguirlos.

El TPIR debía juzgar el genocidio, nadie puso en duda que aquella masacre y las barbaridades cometidas eran eso un genocidio y su por qué. Ahora bien, quedaba por determinar y juzgar cómo, cuándo y quiénes eran los responsables (medios, apoyos, etc.) de los crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad (contra la humanidad) y el propio crimen de genocidio. En cifras, el Tribunal celebró 5.800 días de actuaciones, inició actuaciones contra 93 acusados (con sentencias individuales a militares, políticos, religiosos, milicias y miembros de medios de comunicación, como Mil Colinas, por la incitación a la violencia), emitió 55 juicios de primera instancia, 45 de apelación y escucho a más de 3.000 testigos.

Hemos apuntado que las intervenciones de la justicia se hicieron en tres niveles: a) el internacional, por el TPIR; el nacional, por el Tribunal Supremo y otros tribunales nacionales; y c) el comunitario-tradicional, por los *gacaca*. Inicialmente, el Tribunal Supremo de Ruanda juzgó a los sospechosos de genocidio, al estar vigente en esos momentos la pena de muerte (se llegaron a ejecutar a 22 personas por delitos relacionados con el genocidio), esto ralentizaba el traspaso de ciertos casos al TPIR, por lo que al abolir la pena de muerte en 2007 más casos alcanzaron el tribunal internacional. Pese a ello, el tribunal Supremo hubo de atender a más de 50.000 detenidos. Además, para buscar una vía al cúmulo de esos miles de acusados que estaban a espera de juicio, el gobierno de Ruanda restableció un sistema de justicia comunitaria tradicional, el denominado “gacaca” en 2005. En este sistema las comunidades eligen los jueces encargados de llevar los procesos contra los sospechosos de haber participado en los crímenes, excepción hecha de los planificadores que no podían ser juzgado en este nivel. Se llegaron a constituir más de 12.000 de estos tribunales, desde donde se juzgo a 1,2 millones de casos en todo el país desde su constitución en 2005 hasta su cierre oficial en 2012.

El TPIR pronunció varios veredictos catalogados como “ejemplarizantes”. Por primera vez se condenó a un jefe de gobierno por su participación en el delito de genocidio desde que entrara en vigor la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1951. El que fuera Primer Ministro en el gobierno de Ruanda desde el inicio del genocidio, Jean Kambanda, fue condenado a cadena perpetua en 1998 por su participación en el genocidio. El exalcalde de Taba, Jean-Paul Akayesu, fue condenado por 9 delitos de genocidio y crímenes de lesa humanidad, entre otras causas, por ordenar, instigar, ayudar y conspirar para la comisión de actos de violencia sexual hacia distintas personas en el municipio bajo su responsabilidad. Unas violencias sexuales que llevaron a «la destrucción física y psicológica de las mujeres Tutsi, de sus familias y sus comunidades». En la sentencia de 2 de septiembre de 1998, *Fiscal vs. Jean Paul Akayesu – Caso N° ICTR-96-4-T*, fue donde por primera vez se concluyó que **las violaciones y los asaltos sexuales perpetrados constituyeron actos de genocidio**, en tanto que fueron cometidos con la intención de destruir al grupo destinatario en su totalidad o en parte. Además de la definición de *violación* ya apuntada, en la sentencia el TPIR dictaminó que la violencia sexual ejercida sistemáticamente contra las mujeres tutsi formaba parte de un proceso de destrucción del grupo étnico tutsi. Entendió el Tribunal que esa violencia fue ejercida con intención de exterminio, bien por evitar nacimientos dentro del grupo agredido (por repudio de esas mujeres); bien para que el neonato no sea considerado o aceptado como parte del grupo de la madre, sobre la base de que:

«En las sociedades patriarcales, donde el hecho de pertenecer al grupo se determina a partir de la identidad del padre, un ejemplo de una medida pensada para evitar nacimientos dentro de un grupo es el caso en el que, durante una

violación, un hombre de otro grupo embaraza a propósito a una mujer de dicho grupo, con la intención de que ella de a luz a un niño que, por consiguiente, no va a pertenecer al grupo de su madre» [§ 507].

Acción esta que el tribunal interpretó como equivalente a otras medidas pensadas para evitar nacimientos como la mutilación sexual, la esterilización, el control de la natalidad o el matrimonio forzados. Tal y como señaló el tribunal: «La violencia sexual fue una parte integral del proceso de destrucción, al haber estado dirigido hacia las mujeres Tutsi y al haber constituido específicamente con su destrucción y con la destrucción del pueblo Tutsi en su totalidad» [§ 731].

Ambos tribunales especiales trabajaron durante más de dos décadas. El TPIR quedó cerrado el 31 de diciembre de 2015; si bien, como en el caso del TPIY, algunas tareas quedaron temporalmente asignadas al llamado Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales (UNMICT, en Arusha y La Haya).

La jurisprudencia de ambos tribunales, así como las dificultades evidenciadas por las oficinas de los fiscales para investigar, perseguir y castigar los crímenes de naturaleza sexual, influyeron notablemente en varios elementos de la Resolución 1325 y de las resoluciones conexas con las que la Agenda MPS se irá constituyendo.

I.3 LA RESOLUCIÓN 1325 (2000), ¿UNA RESOLUCIÓN HISTÓRICA?

Indudablemente, sí. Pese a que una parte de las expectativas generadas tras su aprobación no se hayan visto cubiertas, por las múltiples barreras que siguen obstaculizando la plena aplicación de la Res. 1325 veinte años después.

Con la llegada del nuevo milenio todo parecían buenos propósitos, una especie de “efecto 2000” que borrarse las barbaries y elementos no deseados del siglo anterior. Un nuevo comienzo “ficticio” que renovase las actuaciones promovidas desde la propia organización de las Naciones Unidas en pro de un mejor desarrollo en todo el mundo. La Cumbre del Milenio, el Foro del Milenio, los Objetivos de Desarrollo del Milenio... Se tenían las experiencias del pasado, junto con el deseo de emprender un nuevo siglo aprovechando las “grandes oportunidades” ofrecidas por la “mundialización” para una mejora global y cooperativa. Los 3 grandes retos (deseos) enunciados:

- Un mundo sin miseria.
- Un mundo sin temor.
- Un futuro sostenible.

Así se recogió en el informe presentado por el Secretario General de Naciones Unidas “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI” [A/54/2000]. Aunque se había observado que la frecuencia de guerras entre Estados había estado disminuyendo, los conflictos armados (principalmente internos) se habían cobrado la vida de más de 5 millones de personas solo en la década de los 90s. En esas guerras o conflictos armados la población civil se había convertido en objetivo estratégico, particularmente mujeres y niños. Unos conflictos que se veían facilitados por «un mercado de armas hiperactivo y en gran medida ilícito». Se enumeran unos retos en la esfera de la seguridad y unas propuestas de acción para conseguir ese «**mundo sin temor**». El primero de ellos la «**prevención de conflictos sangrientos**» y el segundo la «**protección de sectores [de población] vulnerables**»:

«Pese a la existencia de numerosos convenios internacionales que tienen por objeto proteger a los sectores vulnerables, continúa el tratamiento brutal de los civiles en los conflictos armados, en particular de las mujeres y los niños. Las mujeres han pasado a ser especialmente vulnerables a la violencia y la explotación sexual, en tanto que los niños son fácil presa del trabajo forzado y con frecuencia se les obliga a convertirse en combatientes. La población y la infraestructura civiles se utilizan para ocultar operaciones de movimientos rebeldes y se han convertido en blanco de represalias y en víctimas de la caótica brutalidad que suelen hacerse presentes tras los descabros de la autoridad estatal. En los casos más extremos, los inocentes se convierten en los principales objetivos de la depuración étnica y del genocidio» [A/54/2000].

Para la prevención de tales conflictos se establecieron, entre otras cuestiones, unos objetivos comunes, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (epígrafe 3.2). Si la pobreza y las desigualdades se encontraban detrás de buena parte de la inestabilidad de los gobiernos de países no desarrollados, actuar sobre estas cuestiones debería prevenir la aparición de nuevos conflictos y ayudar a erradicar los existentes. En materia de protección de grupos vulnerables, la resolución 1325 que habría de aprobarse en otoño era considerada un elemento clave.

La resolución 1325 (2000), una resolución “paraguas” para sustentar toda una Agenda

Con la resolución 1325 (2000), el Consejo de Seguridad busca hacer frente a esas tendencias negativas detectadas en los conflictos y su fuerte impacto sobre la población civil, particularmente a mujeres, niñas y niños. Sobre estas cuestiones el Consejo de Seguridad ya se había manifestado en varias ocasiones. En particular, el foco de atención se centró en tres aspectos: los ataques a menores (niños y niñas) y a las mujeres; y la necesidad de incorporar medidas de mayor protección en las misiones especiales de las Naciones Unidas. Esto se hizo mediante la aprobación de varias

resoluciones que complementan lo dispuesto en las disposiciones de la Agenda MPS (detalladas en el Tema 2), pero que no son parte de ella.

- A. Sobre las repercusiones de los conflictos armados, muy particularmente «la selección de niños como blancos de ataque en conflictos armados, incluida la muerte y la mutilación, los actos de abuso sexual, el rapto y el desplazamiento forzado, el reclutamiento y la utilización de niños armados», la resolución 1261 (1999). Así como los «ataques deliberadamente dirigidos contra niños» y la articulación de fórmulas concretas con respecto al «desarme, la desmovilización y la reintegración de niños combatientes» y también de las niñas afectadas, incluidas «las víctimas de explotación sexual y las utilizadas como combatientes», resolución 1314 (2000).
- B. En la tendencia observada de ataques cada vez más frecuentes y graves a la población civil durante los conflictos armados, en particular los actos de violencia «especialmente contra las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables, así como contra los refugiados y desplazados internos»; se vino a subrayar la responsabilidad de los Estados de acabar con la impunidad de quienes sean responsables de genocidio y crímenes de lesa humanidad, recordando la labor de los tribunales especiales para la ex Yugoslavia y Ruanda, resolución 1265 (1999).
- C. Finalmente, la resolución 1296 (2000) vino a reafirmar la importancia de atender las necesidades especiales de protección y asistencia de los elementos más vulnerables de la sociedad civil afectada por el conflicto. Una necesidad que debe ser cubierta en las operaciones de establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y de su consolidación.

Se convino ya entonces que, para que una paz sea duradera, resulta indispensable una mayor participación de las mujeres en todas las esferas, tal y como se había pedido desde la Plataforma de Beijing y se había aceptado en la Asamblea General. Tal y como se informó a la Asamblea General «Cada vez se reconoce más la contribución de la mujer en las esferas de la consolidación de la paz, el establecimiento de la paz y la solución de los conflictos» [S-A/S-23/10/Rev.1, párr. 15].

A la luz de los acontecimientos de los que se tuvo noticia (Ruanda, Balcanes, Sierra Leona, etc.), algunos gobiernos ya estaban tomando medidas, como la introducción de cambios en sus estatutos de refugiados para aceptar la persecución “por razones de sexo” en los motivos de concesión del estatus de refugiado; la formación sobre estas cuestiones de su personal, previo a su despliegue en lugares de conflicto, para prestar una mejor asistencia durante la participación en operativos de asistencia; etc.

Por su parte, el Consejo de Seguridad consideró que la entrada al nuevo milenio era el momento para lanzar, entre otras agendas, una específica sobre todas estas cuestiones. Una agenda como instrumento para orientar a los Estados sobre las acciones a emprender, coordinar los esfuerzos y lograr mayores compromisos para la implementación de medidas y planes de acción y de asistencia a los gobiernos en situaciones de conflicto o que hacen frente a crisis humanitarias derivadas del conflicto armado o desastres naturales, para erradicar la violencia y promover la igualdad entre géneros en todas las esferas sociales. Internamente el Consejo de Seguridad asumía un compromiso: el de incorporar la perspectiva de género (y más mujeres) en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz. No sólo en las operaciones, supuestamente, en todo el sistema de actuación de Consejo de seguridad: informes, programas, etc.

I.4 ESTRUCTURA DE LA RESOLUCIÓN 1325 (2000) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

La Res. 1325, aprobada el 31 de octubre de 2000, se sustenta sobre 4 pilares claros que han ido evolucionando de manera muy dispar en el tiempo:

- I. Prevención
- II. Participación
- III. Protección
- IV. Recuperación

PILAR I: Prevención se cementa en la llamada hecha por la Res. 1325 a la mejora en las estrategias de intervención, a fin de poner freno a la violencia contra las mujeres. Esta intervención debe incluir la persecución de los responsables de violación del derecho internacional (el fin de la impunidad ayudará a prevenir nuevos sucesos); el fortalecimiento de los derechos de las mujeres en la legislación nacional; el apoyo a las iniciativas de paz y de resolución de los conflictos promovidas y gestionadas por las mujeres.

Se exhortó a que las partes en conflicto respeten lo dispuesto en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977; la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y su Protocolo Facultativo de 1999 (más complejo, puesto que entonces todavía muchos países no la habían ratificado) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y sus dos Protocolos Facultativos de 25 de mayo de 2000. Además, a modo de “aliciente” también se exhortó a los Estados a tener presentes las disposiciones

pertinentes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, tras las actuaciones de los tribunales especiales TPIY y TPIR.

En la primera intervención ante el Consejo de Seguridad del actual Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, este vino a reafirmar que «la prevención» sería la «prioridad» durante su mandato [A/72/1, párr. 8]. Desde entonces, se han ido tomando diversas medidas para reforzar este pilar en la Agenda MPS.

PILAR II: Participación cobra especial relevancia por su incidencia sobre los otros. La mayor participación de mujeres en todos los ámbitos ayuda en materia de prevención del conflicto (alertas tempranas); en la prevención del surgimiento de violencias; en que las medidas de protección sean más adecuadas para sus necesidades específicas, hasta entonces desatendidas; y en la recepción de información para investigar actos violentos contra mujeres. Además, una vez superado el conflicto, en la consecución de unos programas de mantenimiento de la paz más inclusivos, para hacer que esa paz resulte más sostenible en el tiempo. La Res. 1325, la Agenda MPS, requiere el aumento de presencia de mujeres en todos los niveles (nacional, regional y local) y esferas de actuación: en las mesas de negociación, en las propias operaciones sobre el terreno (mujeres desplazadas como diplomáticas, soldados, policías, civiles asistentes sociales y sanitarios, etc.), incluyendo el número de mujeres representantes especiales de la SG de Naciones Unidas.

Ahora bien, esta mayor presencia requerida no solo requiere de fondos, también necesita de un esfuerzo en la formación y capacitación de personal (mujeres) para que puedan desempeñar posteriormente las labores políticas y técnicas en cada tarea encomendada. Y lo más difícil, del compromiso político real necesario para ir eliminando las barreras que obstaculizan la presencia de mujeres expertas allí donde sean requeridas.

PILAR III: Protección frente a la violencia sexual y a toda violencia basada en género. Particularmente se busca la no repetición de situaciones como las vividas en los conflictos de Ruanda, Bosnia-Herzegovina, Sierra Leona, República Democrática del Congo o Guatemala, por poner unos ejemplos. No solo en lo que corresponde a las poblaciones sitas en el perímetro del conflicto, sino también o particularmente en lo que atañe a los campamentos y asentamientos de personas desplazadas y refugiadas. No sólo se trata de proteger frente a la violencia, también de asegurar el cumplimiento de los derechos protegidos por el Derecho Internacional.

En esta protección, también se incluirá la asistencia debida de las especiales necesidades de mujeres, niñas y niños, incluso desde el momento en el que se procede al diseño mismo de esos campamentos. En este sentido, se viene a recordar

indirectamente a través de la mención de las varias resoluciones mencionadas: el mantenimiento del carácter civil y humanitario de los campamentos, aunque cuentan con dispositivos de apoyo que garantizan la seguridad del campamento y su entorno (unidades de militares y policía, destacados por Naciones Unidas) para impedir la introducción en ellos de armas o la infiltración de elementos armados [resolución 1208 (1998)]; y a la atención de cuestiones como el establecimiento de corredores de seguridad provisionales para proteger a la población civil, atención de cuestiones sanitarias como prevención del VIH/SIDA y otras enfermedades transmisibles, calendarios de inmunización infantil, etc., [resolución 1296 (2000)].

No recogido de forma expresa en resolución –por falta de consenso para ello en el seno de las Naciones Unidas, no así en el Consejo de Europa o en la Organización de Estados Americanos–, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tiene establecidas sus directrices para proteger a los solicitantes de asilo y refugiados con orientación sexual o identidad de género diversa, ya que reconoce que estas personas cuando solicitan asilo o refugio se enfrentan a distintas vulnerabilidades [Directrices sobre Protección Internacional No. 9, ①]. Estas directrices y pautas de acción se utilizan también por esta agencia, y por terceros, en situaciones de conflicto y posconflicto para protección de personas LGBTI+.

PILAR IV: Recuperación contempla la incorporación y avance en el uso de medidas para la asistencia y recuperación de los grupos de población afectados por el conflicto y la emergencia humanitaria que éste provoca con una perspectiva de género. Además, todo el proceso que sigue al conflicto: desde las negociaciones de paz al operativo que sigue para implementación de los acuerdos, incluyendo particularmente el desarme, la desmovilización de combatientes y la reintegración tras el cese de las hostilidades deben abordarse con perspectiva de género. No alude originalmente a la reforma de los sistemas de seguridad tras el conflicto o la justicia transicional, elementos del posconflicto que se añadirán posteriormente.

Cierra la Res 1325 con la petición de un estudio global «sobre los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, el papel de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de género de los procesos de paz y la solución de conflictos» [párr. 16]; junto con la solicitud de informes periódicos sobre los progresos que se hacen para incorporar las cuestiones de género en los operativos o misiones de mantenimiento de la paz, y otras cuestiones relativas a mujeres y niñas.

El hecho de estar frente a una resolución declarativa, carente de mecanismos que garanticen su implementación, más allá de “la vergüenza” para los gobiernos de aparecer en los informes de seguimiento con connotaciones negativas, era y sigue siendo una barrera. No obstante, desde la aprobación de esta resolución, ha pasado tiempo suficiente para poder afirmar que se produjo un *cambio de paradigma* en las

cuestiones de género en las situaciones de conflicto armado: de ver a las mujeres sólo como *víctimas* del conflicto, a considerarlas como *actores* del proceso de paz. Un cambio generado por todo un contexto, no sólo por la Res 1325. No obstante, queda mucho por trabajar en el reconocimiento y erradicación de la causa y motor fundamental de esas violencias exacerbadas en situaciones conflictivas: la desigualdad de género.

Más allá del grado de implementación de la Res 1325 (de toda la Agenda) y de su eficacia (la deseada y la real), hay varios hechos que pocos discuten. Por un lado, que impulsó una mayor presencia de mujeres (aunque todavía sea escasa) en los distintos ámbitos que circunscriben el proceso de paz. Por otro, que el abordaje de las violencias sexuales, su prevención y tratamiento, se ha sistematizado una vez que se ha reconocido por los tribunales especiales que estábamos frente a la conculcación de derechos internacionalmente protegidos, más allá de lo dispuesto hasta entonces por las normativas nacionales:

«La violencia sexual en los conflictos debe considerarse como un crimen de guerra que es; ya no puede considerarse como un daño colateral desafortunado de las guerras»

Zainab Hawa Bangura,
Representante Especial de NU sobre la violencia sexual en los conflictos, 2012

¿Hay espacio en la Agenda MPS para las personas LGBTI+?

Ahora sí, cuando se aprobó la Res 1325 es cuestionable. No podemos obviar que la Agenda MPS es una agenda política del Secretario General de Naciones Unidas. Una agenda que se apoya en el reconocimiento de derechos, en lo que algunos autores denominan el binomio derecho/eficacia. En materia de género, los derechos de los hombres (hombres cisgénero heterosexuales) no estaban en cuestión, pero los de “todas” las mujeres sí, como también lo estaban ciertos hombres (homosexuales y transgénero). En el momento de aprobarse la Res 1325, podríamos decir que la ONU seguía “en el armario”. Un armario del que no saldría oficialmente 2010. Ese año, con motivo de la celebración del Día Internacional de los derechos humanos, el Secretario General Banki-moon hizo una declaración de principios en la que recalcó su compromiso personal en poner fin a la violencia y la discriminación contra las personas por causa de su SOGIESC. A este compromiso y a la declaración que lo acompañaba, se sumaron los Ministros de Relaciones Exteriores de los países nórdicos pidiendo que se redoblaran los esfuerzos en impedir que, una vez más, la referencia a la orientación sexual fuera eliminada de una resolución de Naciones Unidas por las presiones principalmente de los Estados de la Organización para la Cooperación Islámica (OCI)

y del Estado Vaticano, en alusión a la resolución sobre “Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias” que se estaba tramitando. Para los países nórdicos, promotores de dicha iniciativa, no podía seguir eliminándose de los documentos oficiales «una de las razones de discriminación [la orientación sexual] que hace que algunos grupos [de personas] sean más vulnerables a las matanzas ilícitas» [A/65/640, pág. 2.]. Esta nota verbal dirigida al Secretario General nos da idea de la tensa negociación que estaba teniendo lugar en el seno del Comité de Derechos Humanos (CDH) para poder llegar a aprobar la primera resolución sobre derechos humanos y SOGIESC.

Será en junio de 2011, cuando el CDH pudiera adoptar la primera resolución sobre “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género”. La Resolución 17/19 fue aprobada por un margen estrecho de 23 votos a favor, 19 en contra y 3 abstenciones. Esta Resolución tenía un mandato claro, que la Alta Comisionada hiciese un informe en el que se documenten las leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia que se estaban cometiendo en todo el mundo en base a la orientación sexual y la identidad de género. Será el primer informe oficial de las Naciones Unidas sobre el tema. Además, la resolución estableció la organización de una mesa redonda en donde se abordasen los resultados del informe. Por primera vez se hablaría abiertamente y de forma oficial en el Consejo de Derechos Humanos de estos temas y, lo que es más relevante, se decidió que la mesa estudiara la forma de hacer el seguimiento de las recomendaciones que hiciese la Alta Comisionada. Quedaba claro que este solo era el primer paso en el camino emprendido de abrir un procedimiento especial que abordase las cuestiones de orientación sexual e identidad de género *trans* a escala global.

En la presentación del Informe sobre “Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género”[A/HRC/35/36], realizado de conformidad con citada la resolución 17/19, las palabras del entonces Secretario General, Ban Ki-moon, resumiendo el estado de la violencia y la discriminación sufrida por las personas LGBT en el mundo fueron contundentes: «una tragedia monumental para los afectados y una mancha en nuestra conciencia colectiva» [HR/PUB/12/06, p. 8.]. Ese primer informe documenta casos de violencia en distintos países. Unas violencias que abarcan desde violaciones colectivas, palizas, mutilaciones hasta los asesinatos selectivos. Relata la existencia de leyes penalizadoras de prácticas sexuales consentidas entre personas adultas, castigadas incluso con la pena capital, así como la realización de detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas. Entre las prácticas discriminatorias, señala que estas persisten en todas las regiones del mundo, sin excepción, siendo particularmente reseñables las discriminaciones en cuanto el acceso a la salud, el empleo y a la educación. Advierte que las prácticas discriminatorias alcanzan incluso el entorno de la familia y de sus comunidades, manifestándose de muy diversas maneras. Como sabemos por los informes y estudios centrados en las mujeres y niñas, las situaciones de conflicto armado exacerban lo que ya sucede en tiempos de paz. Las referencias de los relatores

especiales sobre tortura, nos dan una aproximación de lo que puede suceder en las violencias basadas en género ejercidas contra personas LGBTI+, de ahí que poco a poco esta cuestión se haya ido introduciendo en la Agenda MPS aunque no de forma general, sino a través de los planes nacionales de acción, como veremos en el Tema 4.

2. EL SEGUIMIENTO DE LA AGENDA MPS Y SU EVOLUCIÓN

«No quiero que el examen mundial [de la resolución 1325] se convierta en algo agradable de lo que nadie tenga que preocuparse. Para ser eficaz, el examen mundial debe hacer que la gente se ponga nerviosa. Y para ello es necesario que se llegue a la conclusión de que alguien no está haciendo bien su trabajo, porque la resolución 1325 no se está aplicando de forma eficaz».

Cynthia Enloe, 2015

Desde poco después de su aprobación, el Consejo de Seguridad ha venido requiriendo la elaboración de informes de seguimiento sobre la aplicación de la R1325, incluyendo información específica sobre las consecuencias de los conflictos armados para las mujeres y las niñas. Datos e información desagregada que permitiese evaluar la incidencia de la resolución en los impactos negativos más graves detectados en situaciones de conflicto, como violencias sexuales, asesinatos, mutilaciones, secuestros y la trata de personas. Indicadores comunes para medir los progresos que se estuvieran haciendo en la incorporación de la perspectiva de género para prevenir estas situaciones, atender a la población en general o para reparar a las víctimas y poner fin a la impunidad.

2.1 LOS PRIMEROS INFORMES DE SITUACIÓN

En octubre de 2002 el Secretario General, Kofi Annan, presentó el primer informe sobre la Res. 1325, según el mandato del Consejo de Seguridad establecido en el párrafo 16 [S/2002/1154]. El documento vino a recoger una aproximación a lo que estaba sucediendo sobre el terreno a mujeres y niñas. Se analizaron los marcos legislativos vigentes allí donde había conflicto o se estaba en proceso de consolidar la paz alcanzada, incluso los propios procesos de paz firmados. También se revisaron las situaciones de las operaciones de mantenimiento de la paz y las operaciones de ayuda humanitaria con esta nueva perspectiva de género. De este trabajo de revisión de la situación salieron 21 recomendaciones que marcarían las acciones en los años siguientes y que, en cierta medida, siguen vigentes por su carácter básico.

Entre las recomendaciones generales, lo primero fue solicitar datos. En aquellos momentos apenas existía información desglosada por sexo y edad. Para obtener este tipo de datos se pidió la colaboración de los participantes en operaciones de mantenimiento de la paz y la búsqueda y utilización de fuentes locales de información para conocer la situación concreta en cada lugar de las mujeres y niñas y las repercusiones de las medidas adoptadas en relación con ellas, manteniendo contactos periódicos. El siguiente gran bloque de recomendaciones hacía alusión a la necesidad de instar a los países donde hubiera conflicto al respeto del Derecho Internacional, así como de revisar los marcos legislativos. Dado que ya estaban plenamente operativos los Tribunales Penales Internacionales de Ruanda y la ex Yugoslavia, que futuros tribunales especiales que pudiera crear el Consejo de Seguridad basaran su acción en los estatutos y conocimientos existentes sobre cuestiones concretas, como la violencia basada en el género y la violencia sexual. Se pidió que todos los acuerdos de paz patrocinados por las Naciones Unidas tuvieran en consideración sistemáticamente las cuestiones de género (más allá de la participación) y, muy importante, que todas las disposiciones de amnistía «excluyan la impunidad por todos los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad y genocidio, incluidos los crímenes basados en el género» (recomendación 4ª).

En otro bloque de recomendaciones encaminadas a mejorar la situación de mujeres y menores en el posconflicto, ya se incorpora un primer paquete de tareas a tener presentes en el proceso de rehabilitación o reconstrucción del país, para que no persistan o se generen nuevas discriminaciones por cuestiones de género a derechos básicos como acceso a la educación, salud o trabajo. Mujeres y niñas en general y, en particular, las excombatientes, ex acompañantes de los combatientes y familiares de los excombatientes, que hasta entonces no eran tenidas en cuenta en la distribución de prestaciones y el acceso a recursos y servicios básicos, como alimentos, agua, atención de la salud y orientación psicológica (recomendación 19ª). En esta línea, se pidió especial atención a la ayuda tanto a niños soldados como a niñas soldado que no participaban de programas de desarme, desmovilización y reinserción (recomendación 20, véase tema 2 del bloque III).

Tras los primeros informes, en octubre de 2007, el Consejo de Seguridad convocó una reunión con arreglo a la fórmula Arria, auspiciada por Francia, sobre la situación de la mujer en los conflictos armados de África. Se invitó a esa reunión a mujeres de países afectados por conflictos para que compartieran sus experiencias. En aquella reunión, diplomáticos y comandantes militares reaccionaron ante esos testimonios, reconociendo que "La mujer, la paz y la seguridad" no era sólo una cuestión de representación equitativa, sino también de mejorar el bienestar de los seres humanos. Una de las citas más repetidas en entornos de seguridad y defensa es la pronunciada por el Major General Patrick Cammaert (participante en varias misiones de paz bien como comandante, asesor o supervisor), quien tras sus experiencias de campo señaló

que: "It is now more dangerous to be a woman than to be a soldier in modern conflict".

Nuevamente en 2010 se volvió a organizar un encuentro para abordar las informaciones obtenidas en el terreno y contrastarlas con los testimonios de supervivientes. En el retiro temático organizado por Ban Ki-Moon, en Alpbach (Austria), al que invitó a organizaciones de mujeres. Allí se repasó la situación de los pilares de la agenda (en aquel momento 3) y los temas destacados para tratar a futuro. La Res. 1325 estaba siendo aceptada en varias sociedades en situación de conflicto, mencionándose como ejemplos Sierra Leona (donde se habían incorporado mujeres en negociaciones y acciones de mantenimiento de la paz, adoptándose leyes y políticas sensibles a las cuestiones de género). O cómo varios países afectados por situaciones similares empezaban a desarrollar su propio "plan de acción nacional" (PAN) al amparo de lo dispuesto en la Res. 1325. No obstante, se vino a reconocer que la falta de supervisión y seguimiento, por falta de medios, hacía que los avances reales fueran escasos y que hubiese muchas lagunas entre el compromiso y la aplicación efectiva. Seguían faltando mecanismos de alerta temprana para frenar la violencia, la implementación de las normativas con perspectiva de género encontraba obstáculos sociales, seguían sucediéndose graves incidentes de violencia sexual por falta de protección y respuesta, las mujeres y los menores mantenían una situación muy delicada y difícil de subsistencia en situaciones de desplazamiento y solicitud de refugio, etc.

A los tres pilares clásicos de la Res. 1325 que entonces estaban operando (prevención, protección y participación), los participantes en el encuentro hicieron particular énfasis en uno de los elementos clave del que se constituirá como cuarto pilar: el enjuiciamiento. La falta de justicia para las víctimas de la violencia de género en el periodo de transición tras el conflicto. De cara a futuras acciones, se pidió subsanar las deficiencias y trabajar en dos esferas de política que se consideraron entonces esenciales para mejorar la seguridad de mujeres y niñas, el mantenimiento de la paz y la reforma del sector de seguridad. De aquella reunión también surgió la solicitud de elaboración de planes de acción regionales que complementasen los nacionales que ya estaban adoptando algunos países con situaciones de conflicto en fase de resolución.

2.2 UN BALANCE DE 15 AÑOS: LOS TRES EXÁMENES A LA AGENDA MPS

El año 2015 fue particularmente significativo para la Agenda MPS. Estudiada la situación hasta ese momento e identificados los "retos pendientes", había que dar un

impulso a la Agenda. Por así decir, se realizaron 3 exámenes sobre el estado en el que se encontraban “la paz y la seguridad mundiales”:

- a) El estudio mundial sobre la aplicación de la resolución: “Prevenir los conflictos transformar la justicia garantizar la paz. Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, elaborado bajo la dirección de la experta independiente Radhika Coomaraswamy, documento de referencia en el que se identificaron los “retos” en la implementación de la Agenda MPS.
- b) El Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz.
- c) El Informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz, basado en cinco estudios de casos (Burundi, República Centroafricana, Sierra Leona, Sudán del Sur y Timor-Leste), sobre los que basó sus recomendaciones (epígrafe 2.3).

Además, en 2015 el Consejo de Seguridad aprobará una resolución relevante para la Agenda MPS, la resolución 2242 (2015); y se estaba trabajando en otras dos resoluciones sobre mantenimiento de la paz que no forman parte de la Agenda, pero inciden en sus objetivos: la resolución que sería aprobada por la Asamblea General el 27 de abril de 2016, A/70/262 y la resolución del Consejo de Seguridad 2282 (2016)

El *Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* incorporó las conclusiones de las investigaciones encargadas, los informes de política y las consultas mundiales con organizaciones de la sociedad civil de mujeres. A lo largo de sus más de 400 páginas, se vinieron a recoger casi 200 recomendaciones sobre una serie de cuestiones como el fortalecimiento de la participación, los derechos y el liderazgo de la mujer; la justicia transformadora; el mantenimiento de la paz en un mundo militarizado; la construcción de sociedades inclusivas y pacíficas; la prevención de conflictos; la lucha contra el extremismo violento; y la financiación de la Agenda MPS. Entre sus mensajes clave figuraban: el carácter central de la prevención y la necesidad de poner fin a la creciente militarización; la necesidad de que el programa de la Semana Mundial de la Paz se considerara una cuestión de paz y seguridad, así como un programa de derechos humanos; la correlación de la participación de la mujer con una paz sostenible; la importancia de localizar el programa y de apoyar a las mujeres de base en la consolidación de la paz; y la necesidad de una sólida estructura de las Naciones Unidas en materia de género. Por su parte, en el **informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz** se pedía una mayor integración sistemática de la perspectiva de género en todas las misiones y tareas encomendadas a las operaciones de paz; una mayor rendición de cuentas por parte de los países; así como una mayor dotación de recursos para la Agenda MPS. En las misiones pocas veces se incluían las

particularidades de género en los análisis y evaluaciones preliminares y cuando se incluía no siempre se reportaba. Del mismo modo, estos análisis no solían incorporarse en las estrategias concretas de diseño de las misiones. Además, ponía de relieve un nivel desigual de compromiso con la Agenda MPS entre los dirigentes o directivos involucrados según su nivel (dentro de la agencia o departamento correspondiente de UN, los responsables sobre el terreno y aquellos que estaban en las misiones. En el informe se pedía que se intensificaran las consultas con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y que se adoptaran medidas para seguir promoviendo la participación de la mujer en los procesos de mediación y en todas las operaciones de paz.

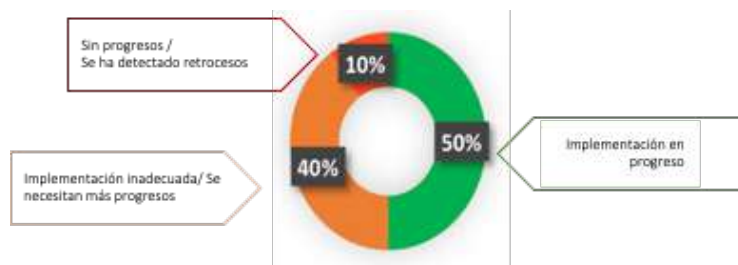
En el **informe publicado por el Grupo Consultivo de Expertos** sobre el examen de la arquitectura de la consolidación de la paz, se destacaba la importancia de tener en cuenta las cuestiones de género en las estrategias de consolidación de la paz que tienen en cuenta las cuestiones de género. También se evidenciaba la necesidad de seguir reconociendo el papel que desempeñan las mujeres en el establecimiento y la consolidación de la paz; y la necesidad de acelerar la aplicación de fondos, considerando que los inicialmente establecidos por el Secretario General como objetivo a lograr resultaban insuficientes, considerando oportuno asignar al menos el 15% de los fondos administrados por las Naciones Unidas a proyectos que promuevan la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer.

Los tres exámenes subrayaron la importancia de: 1) que la Agenda MPS estuviera siendo aplicada y fuera fundamental para los procesos de adopción de decisiones en materia de paz y seguridad; 2) de que se reforzara la rendición de cuentas sobre participación y otros avances; 3) que se mejorara la cooperación entre las entidades clave del sistema de Naciones Unidas, en particular, entre ONU-Mujeres, el Departamento de Operaciones de Paz (entonces Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) y el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz (entonces Departamento de Asuntos Políticos, DAP). De las recomendaciones generales hechas hasta ese momento sobre género, solo la mitad de ellas estaban teniendo un grado aparentemente adecuado de implementación, habiéndose detectado que algunas de ellas o no estaban dando lugar a avances o bien se estaba retrocediendo respecto de lo recomendado (Figura 1.1).

Hay dos recomendaciones que han retrocedido en cuanto a logros a lo largo de los años: la rendición de cuentas por parte del personal directivo superior y la incorporación de la perspectiva de género (disposiciones sobre género) en los acuerdos de paz. Una recomendación que no había retrocedido pero que tampoco avanzaba era la relativa al cese de la práctica de invitar a las mujeres para que sólo

tengan la condición de observadoras en los procesos de paz, en vez de tener un papel activo.

Figura 1.1.- Resumen de progresos detectados en los tres estudios sobre la implementación de la Res. 1325 (2000).



Fuente: Allen, L., 2019: 4.

Entre el bloque de recomendaciones en las que se habían observado pocos progresos, o insuficientes para los objetivos marcados, para el tiempo que llevaba operativa la Agenda MPS, encontramos:

- La contratación sistemática de asesores superiores en materia de género para misiones políticas especiales, operaciones de mantenimiento de la paz y dentro de las oficinas de los enviados especiales.
- El aumento del número de mujeres desplegadas en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que seguía siendo muy bajo (más adelante veremos cómo se hizo necesario un nuevo llamamiento a incrementar el número de personal femenino en misiones en 2020).
- La participación efectiva de las mujeres en los procesos de paz respaldados por las Naciones Unidas (no solo como observadoras).
- La participación de ONU Mujeres en los foros pertinentes de gestión superior sobre la paz, la seguridad y asuntos humanitarios.
- El fortalecimiento del análisis de conflictos con perspectiva de género y su aplicación para la planificación y la asignación de recursos.
- La necesidad de estrategias en todo el sistema de las Naciones Unidas para prevenir y responder mejor a la explotación y el abuso sexuales; así como de integrar las perspectivas de género en la lucha contra el extremismo violento

y su prevención, investigando sobre el papel de las mujeres en el terrorismo y la radicalización.

- Las consultas con organizaciones de mujeres de la sociedad civil en todos los ámbitos de la paz y la seguridad y en las respuestas humanitarias para fundamentar el análisis, la planificación y la supervisión de los progresos y la aplicación. Así como la garantía de la participación de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil en las conferencias de donantes.

- La elaboración de estrategias de protección que tengan en cuenta las cuestiones de género, incorporando esta perspectiva en todas las acciones de respuesta humanitaria.

- En el posconflicto, que se incorporen las singularidades de género en los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), en la reforma del sector de la seguridad y la justicia transicional.

2.3 ¿DÓNDE ESTAMOS 20 AÑOS DESPUÉS?

La lectura del informe del Secretario General sobre “Las mujeres, la paz y la seguridad”, de octubre de 2019, no resulta alentadora. En él, se incluyó como objetivo que en el año 2020 se solicitaría a los Estados un esfuerzo extraordinario de cara a la celebración del vigésimo aniversario de la Agenda MPS (en realidad de la res. 1325) y el establecimiento de nuevos compromisos. Antonio Guterres, fue inusualmente directo:

«Se necesitan medidas audaces y urgentes para lograr que el 20º aniversario de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, que se celebra el año próximo, genere compromisos concretos y acciones fructíferas, en lugar de retórica vacía» [S/2019/800, párr. 4].

En efecto, eso es la Agenda MPS para algunos mandatarios, retórica vacía. Un ejemplo de esta retórica la encontramos en Guinea Ecuatorial, donde una mujer uniformada (del ejército de tierra) fue torturada por cuatro compañeros permaneciendo tres meses ingresada en el hospital. La soldado, además de víctima de la agresión fue juzgada por un Tribunal Militar (Sala del Cuartel Militar de Acacio Mañé Elá en Malabo, Causa 64/2018) y condenada a 1 año y separación del cuerpo uniformado por ser supuestamente homosexual [*Diario Rombe-Guinea Ecuatorial*, “Los puntos clave del demoledor informe de la Comunidad LGTBIQ+ de Guinea Ecuatorial, 10 de diciembre de 2020]. El instigador y principal autor de las torturas, el teniente Santos Edú Edú, instructor de la Academia de Musola no oculta su interés

por hacer que todas las mujeres para que abandonen el ejército guineano [Rojas, A. “Homofobia de Estado en Guinea Ecuatorial”, *El País*, 17 de diciembre de 2020]. O en Filipinas, donde ya cuentan con un segundo Plan Nacional sobre MPS, cuando su presidente Rodrigo Duterte comentó en una reunión con antiguos militares del Nuevo Ejército del Pueblo «Decidles a los soldados: hay una nueva orden. No te mataremos [a las mujeres rebeldes]. Te dispararemos en la vagina», ya que sin ella las mujeres serían «inútiles» [Ellis-Petersen, H. “Philipines. Rodrigo Duterte orders soldiers to shoot female rebels ‘in the vagina’”, *The Guardian*, 13 de febrero de 2018].

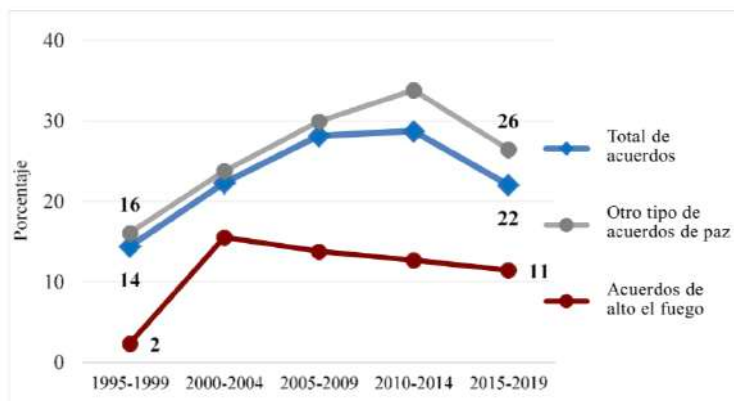
Pero la irrupción de la pandemia del Covid-19 (SARS-COV-2) ha hecho inviable esta petición, más aun, las noticias recogidas sobre el impacto de la pandemia hacen prever notables retrocesos incluso respecto de lo logrado en los últimos años. Inmersos como estamos en el problema en buena parte del mundo, desconocemos cuándo podremos disponer de una estimación realista del impacto de la pandemia en los distintos programas y agendas internacionales, incluida la Agenda MPS y la Agenda 2030.

La introducción de la Res. 1325 y las resoluciones conexas (que se abordan con detalle en el Tema 2), han generado avances, sin duda. Este tipo de instrumentos (las Agendas internacionales) favorecen una mayor direccionalidad en los esfuerzos que se hacen sobre el tema objeto, mejorando la efectividad de las acciones que se emprenden. Ahora bien, tampoco hay dudas en el hecho de que los logros alcanzados por la Agenda, hasta el momento, no han cubierto las expectativas generadas cuando se aprobó y que estamos en un peligroso momento, en el cual se están constatando retrocesos en parte de los progresos alcanzados en estas dos décadas en cuestiones clave como el reconocimiento de derechos, la mayor igualdad entre géneros, etc. A consecuencia de ello se ha referenciado un aumento progresivo del número de ataques a las personas defensoras de los derechos humanos, particularmente a mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero; persisten los intentos de erosión de las normas internacionales de los derechos humanos; y se siguen propagando los mensajes de incitación al odio motivados por intolerancia al diferente: xenofobia, racismo, homofobia, transfobia y misoginia violenta. En este sentido, se ha advertido que la proliferación de agentes no estatales en los conflictos ha complicado el establecimiento de la paz, al igual que complica la obtención de acuerdos estables el creciente número de grupos armados para los que la desigualdad de género no es solo un vestigio de estructuras sociales históricas, sino un objetivo estratégico coherente con la ideología y las actitudes misóginas con respecto a los derechos y los roles de las mujeres y de los hombres. Advierte Naciones Unidas de «la resistencia de los hombres, en particular los de las élites políticas, a un mayor reparto de poder, los problemas de seguridad y los obstáculos a la independencia económica de las mujeres, encarar las causas profundas de la exclusión de las mujeres de los procesos de paz es una tarea multidisciplinaria y a largo plazo». [S/2019/800, párr. 21].

En el caso específico de la aplicación de la Agenda MPS, los informes de 2019 y 2020 han puesto cifras a las «muchas deficiencias» en la implementación de la Agenda MPS [S/2020/746, párr.8]:

- El análisis de las tendencias de participación de las mujeres en procesos de paz y la introducción de cláusulas relativas al género en acuerdos de paz adoptados no ha hecho sino decrecer en los últimos años. De los 1.789 acuerdos de paz adoptados desde 1990-2018, solo 353 (el 19,7%) contaban con disposiciones sobre género; una situación que empeoró en 2018, año en el cual de los 52 acuerdos firmados solo 4 (el 7,7%) contenían cláusulas o disposiciones sobre mujeres/género, lo que supone un retroceso respecto de años anteriores. Y la cifra no mejoró durante 2019 (Figura 1.2).

Figura 1.2.- Porcentaje de acuerdos de paz con disposiciones en materia de igualdad de género.



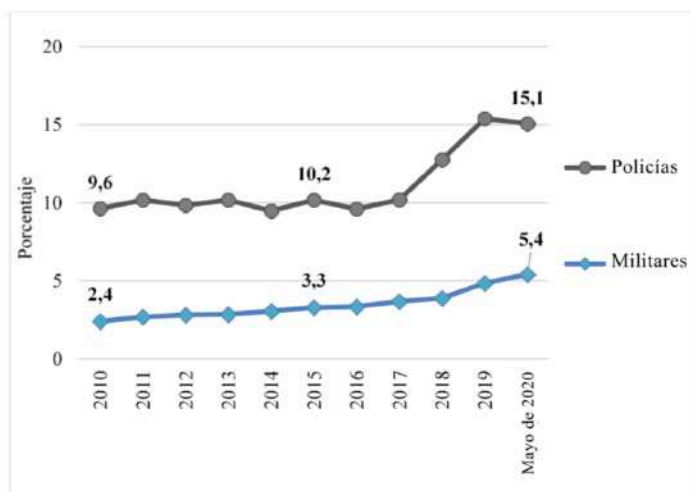
Fuente: S/2020/946, p.9.

Incluso en los casos en los que los acuerdos que las tienen, su aplicación se ha comprobado difícil. Así se ha comprobado en el caso de Libia, incluso en el caso más emblemático: Colombia. Según el Informe del Instituto Kroc y el Acompañamiento Internacional, ONU-Mujeres, el FDIM y Suecia, de 2018, de seguimiento del caso colombiano: «Aunque el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en Colombia en 2016 para poner fin al conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), ha sido aclamado como un modelo inclusivo y con perspectiva de género, el análisis de la aplicación de 130 disposiciones del Acuerdo con enfoque de género, incluidas las centradas en la igualdad de género y los derechos de las mujeres, demostró que a junio de 2018 aún no se había iniciado la aplicación del 51 % de ellas».

Entre 1992 y 2019 las mujeres constituyeron, en promedio, el 13% de los negociadores, el 6% de los mediadores y el 6% de los signatarios en los principales procesos de paz en todo el mundo.

- Las mujeres siguen representando apenas el **5,4 % del personal militar** de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; ello pese a la eficacia probada de su participación. Un **15,1% de personal de policía**. En la estrategia sobre paridad de género en fuerzas armadas y cuerpos de seguridad y sistema judicial que se despliegan o prestan asistencia (presencia de mujeres) 2018-2028, se pretende llegar hasta un 35% para el año 2028. Un porcentaje a todas luces poco realista a la luz de los progresos realizados en 20 años (Figura 1.3).

Figura 1.3.- Proporción de mujeres uniformadas en misiones de mantenimiento de la paz de NU.



Fuente: S/2020/946, p.12.

- Las mejores cifras se dan entre las personas responsables de representación en las delegaciones de paz, con un **35%**, y de un **48%** en el caso de misiones políticas; pero solo 3 mujeres han sido mediadoras en el ámbito internacional. La diversidad de género se entiende “alrededor” de la mesa de negociaciones, pero no “en” la mesa de negociación de acuerdos de paz y programas posconflicto.
- La propia Naciones Unidas no está cumpliendo los compromisos contraídos de aumentar la participación de mujeres en todo tipo de proceso, o la inclusión de la perspectiva de género en las resoluciones que aprueba dentro de su sistema. **Menos del 20 % de las resoluciones del Consejo de Seguridad** aprobadas en 2018 **contenían referencias** a la importancia y la necesidad de garantizar los derechos y las libertades fundamentales de la sociedad civil, los grupos de mujeres

y las defensoras de los derechos humanos. Y la cifra volvió a caer en 2019. Incluso el número de declaraciones de la presidencia del Consejo de Seguridad en las que se hace referencia, de alguna manera, a la Agenda MPS se ha reducido drásticamente. Esta tendencia a la “baja del interés” quedó evidenciada en las dificultades de negociación y las votaciones de las resoluciones aprobadas en 2019, donde se rompió la unanimidad del voto por primera vez.

- Nuevos datos publicados en mayo de 2019 ilustran los **niveles récord de violencia política** contra las mujeres, particularmente mujeres indígenas, afroamericanas, lesbianas, bisexuales y transgénero.
- Hay **sospechas fundadas** de que **más de 50 partes en conflicto** han cometido o instigado **violaciones sistemáticas** y otras formas de violencia sexual en situaciones sometidas a la consideración del Consejo de Seguridad.
- Al menos **1 de cada 5 mujeres refugiadas o desplazadas sufre violencia sexual**, y 9 de los 10 países que tienen las tasas de matrimonio infantil más altas se encuentran en una situación frágil (no hay datos desagregados sobre personas LGBTI+).
- En 2019, casi 148,7 millones de personas necesitaron asistencia humanitaria y protección estimándose que, de ellas, más de 35 millones eran mujeres, mujeres jóvenes y niñas que requieren servicios vitales de salud sexual y reproductiva e intervenciones para prevenir la violencia por razón de género y responder a las necesidades de las supervivientes [no hay datos de necesidades asistenciales registradas de personas *trans*]. En las estas situaciones, **solo el 28 % de las reseñas de las necesidades humanitarias** exponían claramente las repercusiones diferentes que tenían las crisis en las mujeres y las niñas, así como los factores subyacentes que afectaban a la vulnerabilidad.
- Según indican las constataciones hechas por el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, el **aumento del discurso misógino, sexista y homófono de los dirigentes políticos** en los últimos años ha contribuido a un **aumento de la violencia** contra las mujeres, contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, *queer* e intersexuales y contra las defensoras de los derechos humanos.
- En el período 2016-2017, solo el **0,2 % del total de la ayuda bilateral** para situaciones frágiles y de conflicto se destinó directamente a organizaciones de mujeres.
- Respecto del conocimiento de derechos: casi el 40 % de las economías limita los derechos de propiedad de las mujeres, y casi el 30 % restringe su libertad de circulación. La falta de derechos económicos aumenta la vulnerabilidad de las mujeres en situaciones frágiles y de conflicto y repercute en la recuperación.
- Sobre la participación, en 2018, el porcentaje de escaños parlamentarios ocupados por mujeres en todo el mundo solo aumentó ligeramente, hasta el 24,3 %, mientras que en los países en situación de conflicto o que salen de un conflicto la media es del 19 %.