- **Solo el 41 % de los Estados Miembros ha aprobado planes de acción nacionales sobre las mujeres y la paz y la seguridad, y apenas el 22 % de todos los planes incluían un presupuesto para su aplicación cuando fueron aprobados (entre ellos España)**.

Pese a las evidencias recogidas, siguen faltando datos y análisis. Sin un análisis de las repercusiones a corto y largo plazo de los conflictos y las emergencias humanitarias diferenciadas por género, incluidas las estrategias de adaptación negativas, y del sinfín de riesgos en materia de protección, como la violencia sexual relacionada con los conflictos y otras formas de violencia por razón de género, las respuestas y medidas de prevención que se están desarrollando no darán buenos resultados. El estudio conjunto realizado por ONU y Banco Mundial, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (2018), reveló que se prestaba poca atención a las normas sociales perjudiciales que sustentaban las desigualdades entre los géneros y pidió que se vigilara la evolución de la igualdad de género como parte de medidas preventivas más amplias: revisión de las causas de exclusión y discriminación. Las controversias por el acceso a los recursos económicos es uno de los factores que con mayor frecuencia impulsa los conflictos y ahí suelen subyacer normas sociales perjudiciales que se mantienen inalteradas.

En resumen, sabemos que la Res. 1325 se sustenta sobre 4 pilares: la prevención, la participación, la protección y recuperación; y lo que nos dicen los resultados contenidos en los informes oficiales tras casi veinte años de implementación, antes de que estallara la pandemia es que:

1º Las mujeres siguen sin estar presentes en las mesas de negociación y la mayoría de los acuerdos de paz se aprueban sin incluir disposiciones que tengan en cuenta las necesidades particulares de mujeres y menores de edad (mucho menos de mujeres y hombres trans).

2º La misoginia violenta, la homofobia y la transfobia van en aumento, como en aumento también se encuentran la violencia sexual y la violencia basada en género, incluso continuándose el empleo de la violencia sexual como arma de guerra y terror.

3º Las personas sobrevivientes a las violencias sexuales y basadas en género durante el conflicto siguen sin recibir atención sanitaria, ni apoyo y sin recibir justicia.

4º Aún no se han tomado medidas suficientes para armonizar las leyes y las políticas nacionales con los compromisos mundiales contraídos en materia de igualdad de género y reconocimiento de derechos humanos.

3. HACIA DÓNDE VAMOS

No es fácil en estos momentos de pandemia determinar hasta qué punto serán alcanzables algunos de los objetivos marcados por la Agenda MPS en la consecución de una mayor protección, participación y prevención de nuevas situaciones de conflicto o retroceso en procesos de paz no debidamente consolidados. El SG, Antonio Guterres, ha manifestado en reiteradas ocasiones su compromiso con la Agenda MPS: «Me comprometo nuevamente a promover la aplicación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad como uno de los objetivos centrales de mi mandato». Justo antes de que estallara la pandemia Guterres había pedido a los Estados un compromiso para:

> «[…] redoblar urgentemente los esfuerzos para apoyar y dotar de recursos a la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz y seguridad, así como los esfuerzos para promover las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, las promotoras de la paz y las defensoras de los derechos humanos como elementos políticos fundamentales para el mantenimiento de la paz y la seguridad» [S/2019/800, párr. 117].

No era la primera petición de un mayor compromiso, pero sí la primera vez que se pidió hacerlo de una manera inclusiva. Se requirió a todos los Estados aceptar la «responsabilidad compartida de aumentar la inclusión y erradicar la discriminación por motivos de raza, religión, **orientación sexual e identidad de género**, capacidad, edad o cualquier otra condición» [S/2019/800, párr. 118]. Lamentablemente, las consecuencias económicas y sociales de la pandemia dificultarán o impedirán la asunción de tales compromisos por parte de algunos países o serán utilizadas como excusa. Una excusa perfecta para dejar la Agenda temporalmente apartada allí donde nunca ha habido una verdadera voluntad política de seguir avanzando en materia de igualdad e inclusividad.

En los años 2021y 2022 será fundamental contar con una mayor coordinación para impulsar conjuntamente la Agenda MPS y la Agenda 2030, para invertir las tendencias negativas observadas hasta el momento de irrumpir la pandemia del Covid-19. Nos encontramos en un momento crítico, con alto riesgo de involución. Cabría preguntarse si serán suficientes unos nuevos compromisos para conseguir implementar mejor la Agenda MPS o si deberíamos pensar en la necesidad de construir "una nueva" Agenda MPS. La respuesta la obtuvimos durante la celebración de la 75ª sesión de la Asamblea General, el 29 de octubre de 2020, cuando la representante de Alemania aseveró que «es posible que hoy no hubiera podido aprobarse una resolución como la

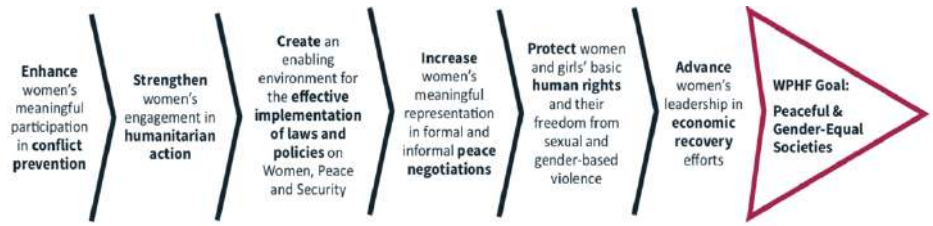
resolución 1325», en clara alusión a los retrocesos observados por buena parte de los delegados en relación con las cuestiones de género. Esto significa que no es el momento de revisiones de la Agenda, sino de seguir vindicando la plena implementación de lo ya aprobado para intentar conseguir los objetivos originalmente marcados y todavía sin alcanzar. En palabras del representante de Francia «**todavía estamos lejos de alcanzar los objetivos que nos habíamos marcado** […] los retrocesos en cada crisis [en alusión a la crisis económica de 2008 y actualmente la situación derivada por la pandemia del COVID-19], **el Consejo de Seguridad no debe tolerar más retrocesos**», como también señaló la necesidad de no tolerar intolerancias contra las mujeres y, por ello, Francia **condena «cualquier discurso sexista, misógino u homófobo»**. O como señaló la representante alemana «la aplicación de la Agenda MPS sigue siendo demasiado débil, como comunidad global no hemos estado a la altura de nuestros propios compromisos […] en los últimos años hemos observado un retroceso en los derechos de las mujeres». Varios de los participantes evidenciaron el riesgo real de que la pandemia haga que recursos financieros hasta ahora empleados sobre el terreno en la implementación de la Agenda MPS sean derivados a otras cuestiones.

Como señaló Guterres, en esa Asamblea General del 29 de octubre de 2020: «No podemos esperar 20 años más».

3.1 RETOS DE LA AGENDA MPS

Desde que en 2015 se presentaran los resultados de los exámenes realizados a la Agenda MPS y a las cuestiones relativas a la paz y la seguridad, ante las muchas deficiencias observadas se trató de promover la denominada "Teoría del cambio" (Figura 1.4).

Figura 1.4.-Los pilares sobre los que se sustenta la "Teoría del cambio" del FMPH-WPHF.



Fuente: WPHF, 2020.

Se apuntó que, para conseguir avanzar en la consecución de los objetivos de la Agenda MPS y lograr sociedades pacíficas e igualitarias, es necesario adoptar medidas nuevas y agilizar la toma de decisiones en 6 ámbitos o esferas de actuación:

1. Responsabilizar al personal directivo de la aplicación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad mediante la reunión de datos específicos, el análisis conjunto, la planificación estratégica y una mayor visibilidad.

2. Permitir, facilitar y asegurar la participación significativa de las mujeres en los procesos de paz, la aplicación de los acuerdos de paz y en todos los procesos de adopción de decisiones relacionadas con la paz y la seguridad.

3. Condenar públicamente las violaciones de los derechos humanos y la discriminación y prevenir todas las formas de violencia por razón de género, en particular contra las defensoras de los derechos humanos.

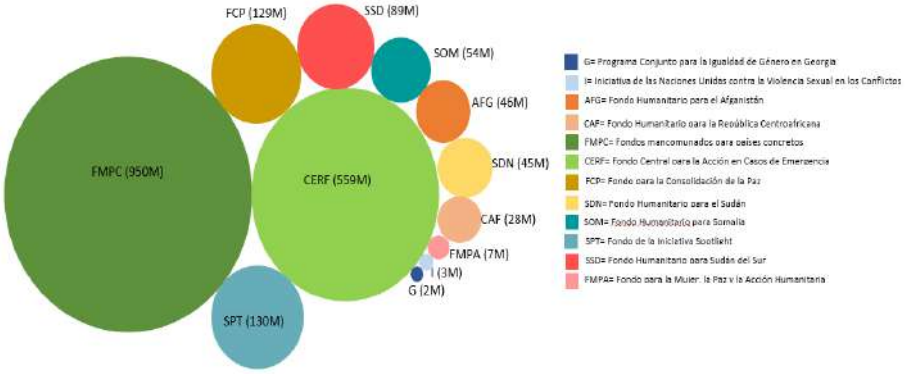
4. Aumentar el número y la influencia de las mujeres que integran el personal uniformado de las misiones de mantenimiento de la paz y los servicios de seguridad nacional (dentro de la Estrategia 2018-2028).

5. Garantizar el acceso de las mujeres a la seguridad y los recursos económicos (seguridad económica).

6. Financiar la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad e invertir en las promotoras de la paz.

No nos engañemos, la materialización de los compromisos para los que se pide una mayor "voluntad política" de los Estados (las cinco primeras esferas de actuación) quedará en poco o nada si no se mejora la financiación. En el contexto global, varios Fondos son los que aportan recursos para la financiación de actividades y mantenimiento de equipos (Figura 1.5), si bien la mayor parte del dinero llega a través de los fondos mancomunados del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyos principales donantes son Suecia (aportación en el año del gráfico de unos 62 M$ al cambio), Reino Unido (aprox. 25 M$), Noruega (aprox. 23 M$), Japón (aprox. 22 M$), Suiza (aprox. 18 M$), Finlandia (aprox. 18 M$), además de las contribuciones de carácter institucional hechas por la Unión Europea. También el sector privado aporta cantidades variables a proyectos incardinados en la lucha contra la violencia.

Figura 1.5.- Contribuciones financieras recibidas por los fondos fiduciarios de donantes múltiples en el año 2018 (en millones de dólares, M).



Fuente: ONU, S/2019/800, párr.106.

Son muchos los países comprometidos con la Agenda, pero todavía son pocos los que aportan fondos a los programas comunes (sólo el 22% del total existente) y, posiblemente, aún menos los que contemplan en sus presupuestos nacionales una cantidad específica para el desarrollo de sus propias agendas (como sucede en el caso español, con un II Plan Nacional que hasta 2020 no ha contado con presupuesto específico para su ejecución, como tampoco lo tuvo el I Plan, véase Tema 4).

Parte de esos recursos están destinados a facilitar la labor que sobre el terreno acometen las organizaciones sociales y los movimientos de mujeres en los contextos frágiles y afectados por conflictos. Por poner un ejemplo, buena parte de los recursos de estas organizaciones proviene de las partidas asignadas para la promoción de la "igualdad de género". En este sentido, hasta la fecha, solo unas pocas entidades se han comprometido a cumplir los objetivos mínimos respecto de las asignaciones o gastos para la igualdad de género. La falta de bases de referencia y las deficiencias presentes en los sistemas de seguimiento, el escrutinio de todos los gastos y los marcos de rendición de cuentas han contribuido a limitar los progresos en esta esfera y las posibilidades de medirlos. Por el contrario, entre las entidades de las Naciones Unidas que han establecido metas financieras y los correspondientes mecanismos de seguimiento, se han logrado algunos progresos en la vinculación de los recursos financieros al logro de resultados.

El avance de los últimos años ha sido la creación de un fondo específico en 2016: el Fondo para la Mujer, la Paz y la Acción Humanitaria (FMPC-WPHF). Un fondo que apoya las iniciativas humanitarias y de consolidación de la paz de gran repercusión dirigidas por organizaciones de base de sociedad civil. Hasta la fecha, el Fondo ha

financiado a 56 organizaciones de la sociedad civil de Burundi, Colombia, Fiji, el Iraq, las Islas Salomón, Jordania, Palau, Samoa, Tonga y Vanuatu. En sus tres años de funcionamiento, el Fondo ha beneficiado directamente a más de 76.000 mujeres y niñas, y a más de 3 millones de personas en total.

Pese a los avances en el volumen de los fondos para aplicar la Agenda MPS en estos últimos cinco años siguen siendo insuficientes. Esto unido a la imprevisibilidad de las aportaciones hacen que la financiación siga siendo un importante obstáculo para conseguir los objetivos marcados. No obstante, la causa principal de la falta de progresos era y sigue siendo la voluntad política de las partes en conflicto. Nos referimos a la falta de voluntad política «para cumplir plenamente los compromisos mundiales consagrados en la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad en todas las etapas de los procesos de paz» [S/2020/916, párr. 13].

Avances para conseguir en la década 2020-2030

Para la próxima década (2020-2030) se pide a los Estados:

1º Un impulso o "cambio radical" en la actitud y mecanismos que mejoren el pilar de la participación, para conseguir «la participación plena, equitativa y significativa de la mujer [que] es una prioridad política no negociable para las Naciones Unidas» [S/2020/946, párr. 113]. Se trata de **alcanzar el objetivo de que las mujeres tengan una participación significativa en las actividades de establecimientos, mantenimiento y consolidación de la paz, velando por que participen plenamente como asociadas en pie de igualdad y desde las primeras etapas de todos y cada uno de los procesos políticos y de paz respaldados por Naciones Unidas**. El modo de conseguirlo propuesto es la inversión en nuevas formas de participación como son el uso de tecnologías digitales, el apoyo de redes de mujeres y la modernización de la recogida de datos.

2º Hacer de la **defensa incondicional de los derechos de la mujer el marcador más visible e identificable de la labor de las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad**. El modo de logarlo es señalar claramente la designación de quiénes son responsables de emprender las acciones en todo momento, recopilando datos y haciendo análisis. En esta línea, es fundamental proponer actuaciones basadas en el análisis de los conflictos con perspectiva de género en cada contexto, actuando de forma integrada.

3º Hacer una "revolución" en relación con **la información y los datos sobre género relacionados con las mujeres y la paz y la seguridad, para que lleguen al público**

en general, centrando los esfuerzos en suplir los datos que faltan y así reforzar el conocimiento de los problemas actuales más apremiantes.

4º **Invertir la tendencia al alza del gasto militar mundial para fomentar una mayor inversión en la infraestructura y los servicios sociales que respaldan la seguridad humana**. Lo cual supone mas que un reto, una quimera.

5º **Impulsar el apoyo de la comunidad de donantes al cumplimiento universal del objetivo de asignar un mínimo del 15 % de la asistencia oficial para el desarrollo a los países afectados por conflictos para que fomenten la igualdad de género**, y el 85 % restante a la integración de las consideraciones de género, incluida la multiplicación por cinco de la asistencia directa a las organizaciones de mujeres, que actualmente es del 0,2 %. Esto requiere, para que resulte efectivo el establecimiento de presupuestos programáticos y la integración de la perspectiva de género en todas las esferas de gasto.

3.2 LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, LA AGENDA 2030 Y LA AGENDA MPS

En el año 2000, cuando se aprobó la Res. 1325 también se aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los ODM. Estos objetivos globales han sido parcialmente precursores de los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Fueron aprobados durante la Cumbre del Milenio y, aunque formalmente no se dispusieron como constituyentes de "una agenda", sí conformaron la principal agenda global de desarrollo para el periodo 2000-2015. Se diseñaron de forma interrelacionada, con mecanismos claros de cuantificación, seguimiento y comunicación. Entonces se aprobaron 8 objetivos para que los Estados, organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado enfocasen sus esfuerzos de ayuda en la cooperación a países no desarrollados sobre cuestiones básicas:

ODM 1 - Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre.
ODM 2 - Lograr una enseñanza primaria universal.
ODM 3 - Promover la igualdad entre los sexos.
ODM 4 - Reducir la mortalidad infantil.
ODM 5 - Mejorar la salud materna.
ODM 6 - Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
ODM 7 - Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
ODM 8 - Fomentar la asociación mundial para el desarrollo.

Durante quince años, los ODM impulsaron el progreso concentrando los esfuerzos internacionales en ámbitos básicos como la pobreza económica, el acceso al

agua potable y al saneamiento, la educación, etc. Todos ellos considerados fundamentales para prevenir nuevos conflictos armados y tratar de dar la estabilidad estructural necesaria para mantener la paz, allí donde se había alcanzado. Centrados en países no desarrollados y construidos sobre la base de "el desarrollo como derechos", los resultados alcanzados fueron muy dispares.

Cumplido el plazo de ejecución de los ODM, en 2016 fueron sustituidos por una completa Agenda de desarrollo global, enfocada en la construcción conjunta de un mundo sostenible (integrador de la parte social, ambiental y económica necesaria para esa sostenibilidad), sobre la base del respeto universal de los derechos humanos. Estos nuevos objetivos comenzaron a gestarse durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro (Río+20, en referencia a la Conferencia de UN sobre el Medio Ambiente y Desarrollo o "Cumbre de la Tierra", de Río en 1992). Tras un periodo consultivo muy largo y sin precedentes, finalmente en 2015 los 193 Estados de las Naciones Unidas adoptaron el documento "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (resolución 70/1 de la Asamblea General).

Los actuales 17 ODS conforman una Agenda universal en la que se observa fácilmente la conexión entre los nuevos objetivos y sus predecesores. Tanto los ODM entonces, como los ODS ahora deberán contribuir a la prevención de conflictos armados y a la consecución de procesos de paz estables. No corresponde a este tema entrar a debatir sobre los logros, fracasos o diferencias entre ODM y ODS; tal vez solo apuntar las consecuencias de algunos "fracasos" y cómo inciden en el mantenimiento de los conflictos (Figura 1.6).

Figura 1.6.- De los ODM a los ODS.

Fuente: ONU-México

En el listado de ODS hay, al menos, tres de ellos que destacan en relación directa con los conflictos armados y la Agenda MPS, pero no son los únicos.

Hace falta tener un enfoque amplio para alcanzar y sostener la paz allí donde se ha generado un conflicto armado. La prevención de aparición de nuevos conflictos o el resurgimiento de conflictos larvados aparentemente en vías de resolución, requiere no solo del alcance del alto el fuego sino del abordaje de sus causas profundas, del fortaleciendo del estado de derecho (en los planos internacional y nacional), y de la promoción de un crecimiento económico sostenido y sostenible para construir unas sociedades justas tras el conflicto.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aboga por un proceso inclusivo y la participación equitativa "de todos", en el que «se da cuenta de [que] la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas harán una contribución crucial al progreso en todos los Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible». Al tiempo que viene a requerir «la transversalización sistemática de la perspectiva de género en la implementación de la Agenda es crucial», una cuestión crucial tanto para la Agenda 2030, como para la Agenda MPS. Esta debe ser una perspectiva de género "inclusiva", desde la diversidad, ya que solo así podrá cumplirse con el principio establecido en la Agenda 2030 de "no dejar a nadie atrás". Esto requiere combatir la discriminación y las desigualdades dentro y entre los países, incluyendo la discriminación de género y la basada en el género, como son las discriminaciones por orientación sexual, la identidad

de género trans y otras características personales, como las que presentan las personas intersexuales.

ODS 1 - Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

ODS 2 - Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible.

ODS 3 - Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

ODS 4 - Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

ODS 5 - Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

ODS 6 - Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.

ODS 7 - Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

ODS 8 - Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

ODS 9 - Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

ODS 10 -Reducir la desigualdad en y entre los países.

ODS 11 - Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

ODS 12 - Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

ODS 13 - Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

ODS 14 - Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

ODS 15 - Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

ODS 16 - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

ODS 17 - Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Lecturas para debate

- ONU (2015) *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.*
- GAPS (2019). *The 10 steps: turning women, peace and security commitments to implementation*. www.gaps-uk.org
- Allen, Louise (2019). *Mapping of the Gender Recommendations in the Three 2015 Peace and Security Reviews.*
- Peribáñez, E. (2020). "Cuando las Naciones Unidas abrieron las puertas del armario*",* en *Violencias "por odio" contra el colectivo LGBTI+ en el contexto mundial.* Dykinson. pp.55-86.

Documentación | La Agenda Mujeres y Paz y Seguridad

Todas las resoluciones que componen la Agenda Mujeres y paz y seguridad, así como los sucesivos informes del Secretario General se encuentran disponibles en varios idiomas en la página web de ONU-Mujeres:
https://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/global-norms-and-standards

También se encuentran disponibles otros documentos citados en este Manual, 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, encontramos la web de Naciones Unidas sobre construcción de la paz, donde hay información sobre la Agenda MPS, junto con otros datos de interés. La página solo está disponible en inglés:
https://peacemaker.un.org/wps
Finalmente, recomendamos visitar la página web del Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz, que está disponible en varios idiomas, aunque la mayor parte de la documentación solo esté disponible en inglés:
https://dppa.un.org/es

Videos

https://www.youtube.com/watch?v=mZH5hIOyU4Y&t=113s – Historia de la resolución 1325, documento oficial de promoción de ONU-Mujeres, 2020 (inglés).
https://www.youtube.com/watch?v=geUyMyu1A1E – Lone Jessen, Responsable de la Unidad de Género, Paz y Seguridad de la División de Política y Mediación del ONU-DPPA, 2020 (inglés).
https://www.youtube.com/watch?v=eNLStBM6CcYI – Sencilla presentación de la Resolución 1325 de la Mesa de Género de la Cooperación internacional de Colombia, 2016 (español).
https://www.youtube.com/watch?v=li1ec7twvP8 – Presentación de las cuestiones de género en situaciones de conflicto hecha por Isabelle Arrandon, del International Crisis Group, 2019 (inglés).

Documentación | Política y guías de acción sobre "Diversidad" de ACNUR

En base a sus experiencias de trabajo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), estableció en 2011 su *Política de edad, género y diversidad,* para tratar de garantizar la protección de todas las personas, así como del goce de sus derechos en igualdad de condiciones. El concepto "**diversidad**" se refiere a los diferentes valores, actitudes, perspectivas culturales, creencias, origen étnico, nacionalidad, **orientación sexual, identidad de género**, aptitud, salud, estatus social, habilidades **y otras características personales específicas**. Mientras que las dimensiones de edad y género están presentes en todas las personas, otras características varían de persona a persona.
https://www.acnur.org/prot/prot_agd/5b6c55ae4/politica-de-edad-genero-y-diversidad.html

También ese año se aprobó una guía de actuación para su personal, referente para la formación y capacitación de quienes asisten a población en situaciones de emergencia humanitaria (incluyendo en conflicto), asilo y refugio: *Lo que se debe saber: El trabajo con personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales durante el desplazamiento forzado*:
https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7647.pdf

Las Directrices sobre protección internacional No. 9, se encuentran disponibles en:
https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9164.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2013/9164

Más información de interés sobre la necesidad de protección de personas LGBTI+, en: https://www.acnur.org/5b6c527b4.pdf

CAPÍTULO 2: LA AGENDA MPS: LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD CONEXAS A LA RESOLUCIÓN 1325 (2000)

SUMARIO: 1. LA RESOLUCIÓN 1980 (2008) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD. 2. LA RESOLUCIÓN 1888 (2009). 3. LA RESOLUCIÓN 1889 (2009). 4. LA RESOLUCIÓN 1960 (2010). 5. LA RESOLUCIÓN 2106 (2013). 6. LA RESOLUCIÓN 2122 (2013). 7. LA RESOLUCIÓN 2242 (2015). 8. LA PRIMERA RESOLUCIÓN SIN CONSENSO DE LA AGENDA MPS: LA RESOLUCIÓN 2467 (2019). 9. LA RESOLUCIÓN 2493 (2019). 10. LAS RESOLUCIONES 2538 (2020) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD Y 45/28, DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS.

Como vimos en el Tema 1, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sienta las bases para introducir las cuestiones de género en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. De manera progresiva, a esta resolución paraguas, se le han ido incorporando nuevos elementos temáticos sobre las mujeres, la paz y la seguridad tanto en forma de nuevas resoluciones, como en sus decisiones específicas sobre determinados países (Afganistán, Burundi, Chad, Costa de Marfil, Chipre, Timor-Leste, Georgia o Somalia, por poner solo unos ejemplos). A diferencia de otras "agendas" que se aprueban con una programación temporal y estructura determinada, la Agenda MPS del Consejo de Seguridad no surge como tal. Más bien la Agenda MPS ha ido construyendo su "estructura" y reforzándola durante los 20 años de vigencia.

Actualmente, la **resolución base 1325 (2000) junto con las 9 resoluciones** conexas: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) y 2493 (2019), **conforman el cuerpo de la Agenda Mujeres y Paz y Seguridad**. Una agenda centrada en disminuir los impactos negativos que los conflictos armados han tenido y tienen sobre mujeres y menores de edad, como las violencias sexuales durante el conflicto sobre civiles; dar una mejor respuesta a las necesidades específicas de estas personas durante el conflicto y el posconflicto; y de abordar la mayor participación efectiva de las mujeres en los procesos de mantenimiento y consolidación de la paz y la seguridad en países afectados por conflictos. Por consiguiente, una agenda dinámica, en constante evolución, de ahí la necesidad de completar su "engranaje" normativo mediante nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad y complementarla con resoluciones y recomendaciones de otras agencias del sistema de Naciones Unidas; ya sea para abordar mejor lo ya conocido, como para hacer frente a nuevas necesidades que puedan surgir.

Al desgranar cada una de esas 9 resoluciones, quedarán en evidencia una parte de los cometidos de la Agenda MPS que siguen sin implementarse adecuadamente. El hecho de que esta Agenda surgiera sin marco temporal preestablecido ha supuesto un freno a la consecución de sus objetivos. Ha permitido a los Estados "relajarse" en cuanto a la introducción de medidas, si no hay una fecha concreta en la que presentar resultados cualquier pequeño avance sirve para justificar que se está haciendo algo; en tanto que ha facilitado a otros Estados la justificación de su completa desidia o, como dijo Guterres, su "retórica vacía" (véase epígrafe 2.3 del Tema 1).

El pasado 29 de octubre de 2020, bajo la presidencia rusa del Consejo de Seguridad, se celebró un debate abierto sobre la situación de la Agenda MPS en el mundo. Un análisis de situación para: «seguir promoviendo la implementación de la resolución 1325 (2000) y abordar problemas que subsisten o que hayan surgido en los 20 años transcurridos desde su aprobación» [S/2020/1014, p.2]. En nuestra opinión, dos son los temas más destacados sobre los que se debe seguir incidiendo en los próximos años: la **violencia basada en género** y la **participación efectiva** de las mujeres y "minorías sexogenéricas" en «todas las etapas» de los procesos de paz, incluidas el mantenimiento y la consolidación de esa paz. En la invitación mencionada de la presidencia del Consejo de Seguridad, al debate sobre se evidenciaban tales cuestiones, aunque con diferente «intensidad»:

> «[…] en materia de **prevención de la violencia sexual y otras formas de violencia** contra la mujer **y la respuesta a ellas**, es necesario seguir desplegando esfuerzos concertados y lograr una implementación mucho mayor de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad en los países afectados por conflictos

Las mujeres aún **no tienen las mismas oportunidades que los hombres de participar y contribuir a lo largo de todas las etapas de los procesos de paz, y de mantenimiento y consolidación de la paz**. Con harta frecuencia, las partes en los conflictos armados, al tiempo que tratan de establecer cuotas y de alcanzar una representación equilibrada para informar de que se han registrado progresos, pasan por alto la necesidad de garantizar que las mujeres participen realmente en todos los procesos, habida cuenta de que estas pueden contribuir no simplemente de manera pasiva con su presencia, sino de manera activa con sus opiniones. Es necesario promover más la práctica de incluir disposiciones que se refieran a las necesidades específicas de las mujeres y las niñas».

En teoría, una mayor participación de las mujeres en todas las etapas del procedo de paz y el posconflicto, tendría como consecuencia la mayor inclusión de disposiciones que se refieran a las "necesidades específicas" de mujeres y niñas (*¿todxs* las mujeres y niñas?) y también en una mejor prevención y respuesta a las violencias, a todas las violencias, particularmente las sexuales, pero sin olvidar "las otras violencias" fruto de una discriminación secular, que constituyen una grave conculcación de los derechos humanitarios y del derecho internacional humanitario. Cuestión recientemente recordada por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 45/28, de 7 de octubre de 2020, motivo por el cual la referenciamos en el último epígrafe de este Tema 2. Cerramos el tema también con la última resolución del consejo de Seguridad que surge al amparo de la Agenda MPS, aunque formalmente se la vincule con el tema de "operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz": la resolución 2538 (2020), de 28 de agosto de 2020.

Recordemos que la Res. 1325, la Agenda creada a su alrededor, se sustenta en 4 pilares:

I. El de la prevención: relativo al papel que juega la mujer en la prevención de los conflictos.

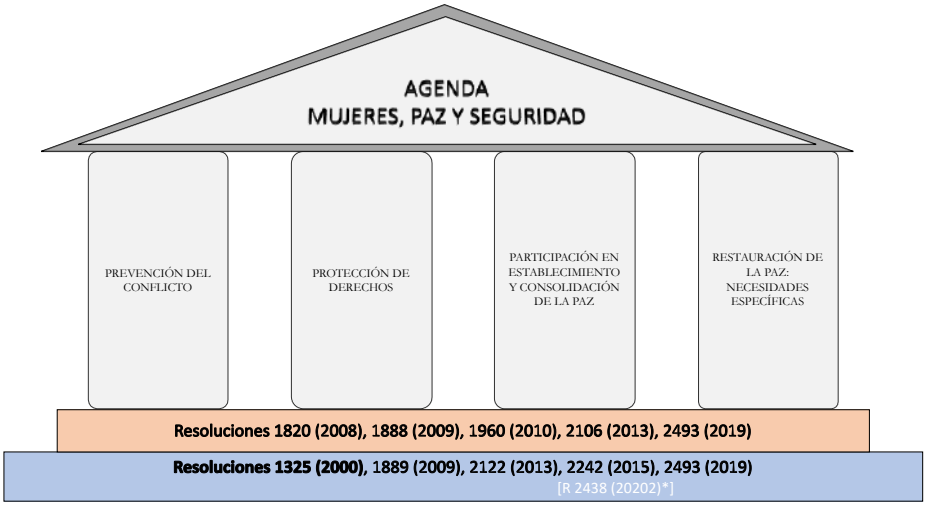
II. El de la participación de las mujeres en la consecución de la paz y su mantenimiento.

III. El relativo a la protección de los derechos de las mujeres a lo largo de todo el ciclo del conflicto, incluyendo el derecho a vivir una vida libre de violencia.

IV. El de la recuperación o restauración de la paz y todo lo que conlleva de atención de las necesidades específicas en distintos momentos y procesos: repatriación, reasentamiento, rehabilitación de las estructuras del estado,

reintegración social y demás acciones y programas propios del postconflicto (bloque III del temario).

Lo que podemos representar gráficamente como:



Un "edificio" con una estructura que periódicamente se ha visto reforzada en su cimentación o en sus pilares, para su mejor y más completa implementación.

El conjunto de resoluciones del Consejo de Seguridad conexas a la Res. 1325, es decir, las específicamente elaboradas para el tema de "las mujeres y la paz y la seguridad", pueden agruparse en dos grandes bloques:

a) Un grupo de resoluciones principalmente centradas en promover la participación activa y efectiva de las mujeres en el establecimiento y consolidación de la paz: además de la propia 1325 (2000), las resoluciones 1889 (2009); 2122 (2013); 2242 (2015) y 2493 (2019).

b) Un segundo grupo de resoluciones enfocadas al abordaje de la violencia sexual y basada en género relacionada con los conflictos, que comienza con la resolución 1820 (2008) y se va complementando con las resoluciones 1888 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2467 (2019).

A modo de resumen:

1. LA RESOLUCIÓN 1820 (2008) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Desde que se aprobase la Res1325 en el año 2000, los llamamientos dirigidos a todas las partes involucradas en los conflictos armados para poner fin a las violencias contra la población civil y, en particular contra mujeres, niñas y niños, fueron atendidos de manera desigual. Pese a tener conocimiento del uso específico de la violencia sexual como táctica o arma de guerra en conflictos contemporáneos (véase Tema 1 del Bloque II) y tener mención a este hecho en la Res. 1325, los datos de los primeros años de estudio de su implantación hicieron pensar en la necesidad de introducir medidas de refuerzo para la lucha contra la violencia sexual.

Así, en la sesión del Consejo de Seguridad del 19 de junio de 2008 hubo consenso sobre la necesidad de combatir la violencia sexual en todos los aspectos de los conflictos, desde la prevención de estos, hasta la consolidación de la paz, proporcionando un tratamiento adecuado a las víctimas. El consenso se produjo en torno a un proyecto de resolución presentado para intentar poner freno al uso de la violencia sexual contra civiles en situaciones de conflicto armado [S/2008/403]. Ese mismo año se aprobará la Resolución 1820 (2008), que aborda la **violencia sexual utilizada como táctica de guerra** o parte de un ataque generalizado o sistemático

contra la población civil, principalmente mujeres y menores de edad. Esta violencia viene definida como aquella que tiene como finalidad «humillar, dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuerza a miembros civiles de una comunidad o grupo ético» [R1820(2008) párr.1]. Una violencia agudizada durante el conflicto que dificulta, cuando no impide, el restablecimiento de la paz o que ésta pueda durar en el tiempo. Por ello, con la resolución se vino a pedir "poner fin sin dilación y por completo todos los actos de violencia sexual contra civiles" y la adopción de medidas de protección de la población. También la adopción de medidas para que estas acciones no queden impunes, «lo que podría incluir, entre otras cosas, la aplicación de medidas apropiadas de disciplina militar y el cumplimiento del principio de responsabilidad del mando, el adiestramiento de las tropas bajo la prohibición categórica de todas las formas de violencia sexual contra los civiles, la refutación de mitos que alimenten la violencia sexual, la verificación de antecedentes de las fuerzas armadas y de seguridad para tener en cuenta su historial de violaciones y otras formas de violencia sexual y la evacuación hacia un lugar seguro de las mujeres y los niños que estén bajo amenaza inminente de violencia sexual» [S/RES/1820 (2008) párr. 3].

También se pide el enjuiciamiento de los responsables, así como sanciones dirigidas a aquellos Estados que no toman acción para poner freno a este tipo de acciones de violencia. Los casos enunciados de Ruanda y Bosnia, o los sucesos acaecidos en Sierra Leona ya evidenciaron cómo la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto al genocidio, por lo que esos "crímenes de violencia sexual" deben quedar excluidos de las disposiciones de amnistía en aquellos conflictos que están en fase de resolución, como ocurrió en el Decreto de Amnistía de 2007 en Costa de Marfil. Los Estados parte del conflicto deben garantizar el acceso de las víctimas a la justicia para que estas violencias no queden impunes.

La resolución también supuso un llamamiento a imponer la "tolerancia cero" ante la explotación y abusos sexuales detectados en misiones de mantenimiento de la paz organizadas por las Naciones Unidas. En este sentido, la Res. 1820 (2008) insta a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que adopten medidas preventivas apropiadas, incluso mediante la concienciación antes del despliegue y en el espacio de las operaciones, así como otras medidas para garantizar una rendición de cuentas cabal en los casos de conducta de ese tipo que involucren a su personal [S/RES/1820 (2008) párr. 7].

La introducción de este requerimiento fue consecuencia de los escándalos de explotación sexual, y otras formas de abusos, cometidos por integrantes de la misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en el Congo. Este tipo de abusos no eran desconocidos. Ya en el año 2000 se conocieron abusos en Kosovo, Liberia, Sierra

Leona y Guinea. Los medios de comunicación y organizaciones civiles, como *Peacekeeping Watch* o *Amnistía Internacional*, hicieron públicos sucesos de violencia y abuso sexual que incluían a menores de edad. Unos sucesos catalogados de "conducta sexual impropia" de militares integrantes de contingentes de paz en Etiopía y Eritrea en el mismo año que se aprobaba la RES-1325. Son estos los primeros en evidenciar globalmente el problema de la explotación y abusos sexuales en crisis humanitarias y operaciones de paz por parte de trabajadores humanitario y cascos azules. La violencia sexual no solo ha sido ejercida por las partes en conflicto, los escándalos de abusos y explotación sexual cometidos por cascos azules, personal ligado a Naciones Unidas y organizaciones civiles en lugares donde había conflicto, la paz era inestable o se había producido una emergencia humanitaria ha sido un tema recurrente todavía no bien resuelto. Las acciones por parte de las ONG y de los responsables militares de algunos países involucrados se llevó con discreción; si bien, otros países no adoptaron medidas e incluso interfirieron en las investigaciones para no adoptar medidas disciplinarias. La Oficina del Inspector General y la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas siguieron recibiendo año tras año denuncias por abuso de poder, explotación sexual y «otras faltas de conducta» [A/58/12, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2002, párr. 67]. Así solían definirse estas situaciones internamente, los abusos y la explotación sexual, como graves actos de "conducta inapropiada".

El llamado *Informe Zeid* (A/59/710), tras el escándalo registrado será clave para generar un punto de inflexión y tendrá su incidencia en la Resolución 1820 (2008) y a la petición a los Estados de la adopción de medidas. Como señala dicho informe: «Los actos de explotación y abusos sexuales cometidos por militares, policías civiles y civiles que integran fuerzas de mantenimiento de la paz no son un fenómeno nuevo y comprenden una amplia variedad que va del incumplimiento de las normas de conducta de la Organización, como las relaciones con prostitutas adultas, que pueden ser legales en algunos países, a actos que se considerarían delictivos en cualquier jurisdicción nacional como la violación y la pedofilia» [A/59/710, párr. 3]. El informe contiene una estrategia de actuación en varios frentes para poner freno a las situaciones de abuso, explotación y también de acoso por motivos sexuales. Del estudio de estos acontecimientos se extrajeron una serie de recomendaciones para actuar en 4 líneas, a fin de que sucesos así no volvieran a repetirse: (A) la unificación de las normas de conducta contra el abuso y la explotación sexuales para todas las categorías del personal de mantenimiento de la paz. (B) el establecimiento de procesos de investigación por parte de personal cualificado, utilizando métodos científicos modernos de identificación de responsables (como identificación de ADN). (C) La institución de medidas a nivel de la ONU/Estados y de los jefes y comandantes responsables de las misiones para hacer frente a la explotación y abuso sexuales, es decir, la asunción de responsabilidad por parte de la Organización. (D) La formulación una serie de recomendaciones específicas para hacer al personal de mantenimiento de

la paz que cometa actos de explotación y abuso sexuales individualmente responsable mediante la aplicación de las medidas disciplinarias apropiadas, hacerlo financieramente responsable por el perjuicio ocasionado a las víctimas y hacerlo penalmente responsable si los actos cometidos constituyen delitos en la legislación aplicable.

Vistos los resultados del primer informe de seguimiento de la resolución, se han ido creando comisiones de investigación para conocer la situación en varios países, caso de Chad, la República Democrática del Congo o Sudán.

A finales de 2008, mediante Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad se reafirmó el compromiso con la «aplicación plena y eficaz» de las resoluciones 1325 (2000) y la nueva 1820 (2008), instando a los Estados a una mayor acción tanto en la promoción de la presencia y participación de las mujeres en los temas de paz, como en la lucha contra la violencia sexual y otras violaciones de derechos, generando la obligación de abordar estas cuestiones de violación de derechos en un informe que habría de presentarse ya al año siguiente.

> «El Consejo de Seguridad condena enérgicamente todas las violaciones del derecho internacional cometidas contra las mujeres y las niñas durante los conflictos armados y después de ellos, insta a todas las partes a cesar totalmente y de inmediato tales actos, e insta también a los Estados Miembros a someter a la acción de la justicia a los responsables de delitos de esa naturaleza» [S/PRST/2008/39].

Desde la aprobación de esta resolución, ha pasado tiempo suficiente para poder afirmar que se ha producido un ***cambio de paradigma*** **en la comprensión de las violencias sexuales** y cómo afectan al mantenimiento de la seguridad internacional y a la paz. Bien es cierto que todavía queda por avanzar, se ha avanzado en el abordaje directo de la problemática de la violencia sexual en los conflictos armados (desde una perspectiva operativa y de fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia), pero queda mucho por trabajar en el reconocimiento y erradicación de la causa y motor fundamental de esas violencias: la desigualdad de género.

Conceptos, términos y citas

En el boletín ST/SGB/2003/13, de 9 de octubre de 2003, de la Secretaría General de NU, sobre medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual, se introdujeron las definiciones de los términos explotación y abuso sexual.
Por "e**xplotación sexual**", se entiende toda forma de abuso o intento de abuso de una situación de vulnerabilidad, de una diferencia de poder o de la confianza del otro con fines sexuales, definición que comprende la obtención de beneficios pecuniarios, sociales o político 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 desigualdad o coerción.

Boletín ST/SGB/2003/13, sección I

2. LA RESOLUCIÓN 1888 (2009) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Solo un año después de aprobarse la Res. 1820 (2008), ante la creciente documentación de casos de violencia sexual ejercida contra mujeres y menores en situaciones de conflicto armado, y el escaso número de casos llevados ante la justicia, se acuerda nombrar un representante especial sobre la violencia sexual en los conflictos armados (ⓘ). La resolución vino a exponer la importancia de ampliar la representación de la mujer en los procesos de mediación y toma de decisiones en relativo a la resolución de conflictos y consolidación de la paz. Entre las nuevas medidas que establece para tratar la violencia sexual en situaciones de conflicto armado destaca la de designar una persona encargada del tema y la conformación de un equipo de expertos. De esta forma, se busca reforzar la resolución 1820 introduciendo un elemento de liderazgo y coordinación de las actuaciones.

En efecto, en virtud de la resolución 1888 (2009) no solo se nombra a un **Representante Especial sobre Violencia Sexual en Conflictos**, lo que supone el reconocimiento explícito de la gravedad del problema, sino que con él se aprobará posteriormente la constitución de un **Equipo de Expertos**. Este equipo tiene entre sus tareas las de asistencia a las instituciones nacionales en las siguientes esferas temáticas principales, en la medida en que se refieran a la violencia sexual; la participación en las investigaciones penales, recogida y preservación de las pruebas; la investigación y el enjuiciamiento en el caso del sistema de justicia militar, incluyendo asesoramiento a jueces y fiscales; la protección de víctimas, testigos y también de los funcionarios de la administración de justicia para evitar que se interfiera en la acción de la justicia; así como la participación y supervisión de las reparaciones a las víctimas de violencia sexual. Así pues, las resoluciones 1820 (2008) y 1888 (2009) son herramientas complementarias aprobadas para intentar poner freno a las violencias sexuales crecientes.

Ironías del destino, poco después de la aprobación de la resolución 1888 (2009), los medios internacionales dieron a conocer otro suceso de violencia sexual a gran escala en Guinea (). El 28 de septiembre de 2009, en el trascurso de una manifestación pacífica en los alrededores y el recinto del estadio deportivo de Conakry las fuerzas militares de la Guardia Presidencial, conocidos como los "boinas rojas", lanzaron gases lacrimógenos y abrieron fuego contra los manifestantes asesinando a 156 personas y causando más de un millar de heridos. Durante esos sucesos y se tiene registro de la violencia sexual contra 109 mujeres (y algunas menores de edad) por parte de los "boinas rojas" y la gendarmería nacional: violaciones y mutilaciones sexuales. Una violencia brutal para mandar un mensaje claro, una violencia de género ejercida para hacer que otras mujeres no osaran participar de la vida pública ni de la acción política, tal y como ilustran los mensajes de los agresores a las víctimas: «tengo derecho a hacerlo porque no fui yo quien te mandó venir» o «¿así que vosotras sois las que no queréis a Dadis?», en alusión al Capitán Moussa Dadis Camara [S/2009/693, párras. 93 y ss.].

La primera Representante Especial sería nombrada en abril de 2010, la sueca Margot Wallström, con un mandato de solo 2 años. El posicionamiento de la Sra. Walltröm era claro, la violencia sexual en conflicto habría de dejar de verse como un efecto colateral de los conflictos. Una cuestión que, según la representante especial, debería aparecer recogido en todas las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a países con conflictos armados, cosa que no estaba sucediendo.

Walltröm dejaría el cargo en 2012, siendo sucedida por Zainab Hwa Bangura de Sierra Leona, un país donde los niveles de violencia sexual en su larvado conflicto armado eran muy altos. La representante Bangura, añadió un área prioritaria más a las cinco ya establecidas por su predecesora, quedando como prioridades de acción de la Oficina las siguientes:

1. Terminar con la impunidad por violencia sexual en los conflictos, ayudando a las autoridades nacionales a fortalecer la responsabilidad criminal (penal), la capacidad de respuesta y atención a las sobrevivientes y mejorar su capacidad judicial;
2. Proteger y empoderar a la ciudadanía que se enfrentan la violencia sexual en los conflictos y, en particular, a las mujeres y niñas a quienes este crimen afecta desproporcionadamente;
3. Movilizar la responsabilidad política, a fin de fomentar el compromiso de los gobiernos en el desarrollo e implementación de estrategias para combatir la violencia sexual;

4. Aumentar el reconocimiento de la violencia sexual (violaciones y otros abusos) como estrategia de guerra, y su no consideración como efecto colateral, a través de actividades en nivel internacional y estatal que creen conciencia;
5. Concertar la respuesta de la ONU frente a las violencias sexuales en los conflictos, ampliando la programación y defensa política en este asunto dentro de la agenda más amplia de la ONU;
6. Enfatizar más la responsabilidad de los Estados frente a estas violencias.

Terminado el mandato de Bangura, en abril de 2017 Pamila Patten fue nombrada Representante Especial de la NU sobre la Violencia Sexual en los Conflictos. Desde 2003 y hasta su nombramiento como Representante Especial, la Sra. Patten había sido miembro del Comité CEDAW, siendo la presidenta del grupo de Trabajo que elaboró la recomendación general 30, sobre "mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos" (epígrafe 2.6 de este mismo Tema). Así pues, la actual Representante Especial es una buena conocedora tanto de la Res. 1325, como de la problemática de las violencias en conflicto, particularmente en el continente africano.

La Representante, junto con su equipo de expertos en violencias sexuales presta apoyo en varios países en coordinación con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Entre ellos Guinea, pero no solo. Los trabajos del equipo se van estableciendo en programas trienales y, en estos momentos, están trabajando también sobre las violencias sexuales en los conflictos de: Colombia, Costa de Marfil, República Centroafricana, República Democrática del Congo y Sudán del Sur.

El mandato de este grupo o equipo de expertos que prestan apoyo a la Representante Especial es:

a) trabajar con los sistemas de justicia civil y militar de los gobiernos para hacer frente a la impunidad frente a la violencia sexual;
b) identificar los vacíos existentes de las respuestas nacionales a estos problemas y promover enfoques holísticos para resolver las violencias, incluyendo la rendición de cuentas, la capacitación judicial y la atención a las víctimas;
c) hacer recomendaciones para la coordinación de esfuerzos y recursos (internacionales y nacionales), para fortalecer las respuestas gubernamentales a la violencia sexual cometida en los conflictos;
d) todo ello, de manera coordinada con los mencionados organismos y agencias de Naciones Unidas.

Los resultados de sus trabajos de vigilancia y análisis de situaciones de violencia sexual en conflictos armados se harán periódicamente, bajo el mandato establecido por la resolución 1960 (2010) de Consejo de Seguridad (véase epígrafe 4 de este Tema).

Representantes Especiales del Secretario General de la ONU

El de **Representante Especial del Secretario General** es un cargo de representación para representar al Secretario General en reuniones con jefes de estado en asuntos críticos, como pueden ser los relativos a conflictos internacionales y graves violaciones de los derechos humanos.

Estas personas, al ostentar la representación del SG, llevan a cabo visitas para investigar alegaciones de violaciones de derechos humanos o como negociadores. En el caso que nos ocupa, el Consejo de Seguridad pidió al Secretario General el nombramiento de un Representante Especial sobre el tema de la Violencia Sexual en los Conflictos Armados, por entender que esa violencia es una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, asuntos sobre los que es competente el Consejo de Seguridad.

El/la Representante Especial promueve políticas sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, y dirige la red de acción de las Naciones Unidas contra la violencia sexual en los conflictos. El Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos es un instrumento a disposición de la Oficina del Representante Especial para ayudar a los gobiernos a cumplir sus compromisos y, en particular, abordar la cuestión de la impunidad y la rendición de cuentas.

También un Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, que es de creación anterior (1996). Las violaciones graves de derechos que examina este representante son: el reclutamiento o utilización de niños; la matanza y mutilación de niños; la violencia sexual contra niños; los ataques a escuelas y hospitales; el secuestro de menores y la denegación de acceso humanitario.

3. LA RESOLUCIÓN 1889 (2009) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Aprobada solo unos días después de la Res. 1888 (2009), esta resolución incide en la necesidad de tomar medidas para aumentar la presencia de mujeres en todas las fases que se vinculan con un proceso de paz, es decir, desde que "diseña la paz" hasta la comprobación de que todas las medidas planificadas se implementan de forma correcta y cubren las necesidades y aspiraciones de todos los grupos de población en una sociedad ya libre del conflicto armado. Hay que pasar de lo dispuesto en los papeles a la implementación de medidas y a un seguimiento de su efectividad.

El objetivo último de conseguir aumentar la bajísima participación de mujeres –y que esta participación sea efectiva y plena (no meramente presencial)–, no es solo una

cuestión de derecho, es conseguir una paz estable y que la sociedad resultante tras el conflicto sea más equitativa e inclusiva. De esta forma, se busca que el conflicto se resuelva de forma duradera hay que reparar el tejido social dañado, al tiempo que se avanza en el concepto de sociedades democráticas más justas. Los datos de participación de mujeres en los procesos son muy bajos, porque tradicionalmente su participación en la vida pública y puestos de responsabilidad en esos países era escasa o nula. Había, y persisten, una serie de obstáculos que frenan o impiden la participación de mujeres en la prevención y búsqueda de solución a los conflictos, resultado de la falta de acceso a la educación, la marginación por lo roles tradicionalmente atribuidos o la estigmatización que en algunas sociedades la participación pública conlleva. El tradicional reparto de poderes en la sociedad discrimina a las mujeres antes, durante y, caso de no poner medidas, después de resuelto el conflicto. La falta de perspectiva de género inclusiva durante las negociaciones de paz y los procesos subsiguientes perpetúa los desequilibrios de poder que conculcan derechos de mujeres y personas de orientación sexual no heterosexual o con identidad de género *trans*.

Estudio de caso | El "lunes sangriento" en Guinea Conakry

La república de Guinea, Guinea-Conakry, se constituyó en 1958 tras el referéndum en el que se optó por la independencia total del país, dejando de ser colonia francesa. Desde su constitución, los periodos libres de conflicto en el territorio han sido pocos. En su historia reciente, a la muerte del que fuera Presidente durante 24 años Lansana Conté, en diciembre de 2008, un grupo de militares liderados por Moussa Dadis Camara dio un golpe de estado, declarando la suspensión de la Constitución. Camara se autoproclamaría Presidente hasta celebrar elecciones en enero de 2010.

El "lunes sangriento" - El lunes 28 de octubre de 2009 se organizó una manifestación por parte de grupos opositores al Presidente interino Moussa Davis Camara. La idea de los convocantes era mostrar la fuerza que tenían, reuniendo en el estadio deportivo de Conakry más gente que la reunida meses antes en un mitin organizado por el Consejo Nacional para la Democracia y el Desarrollo, partido integrado prácticamente por militares afines a Camara. La manifestación fue prohibida, pese a lo cual la policía y gendarmería nacionales organizaron un servicio de orden para control de los manifestantes que acudieron. Las fuerzas del orden trataron de impedir el acceso a las inmediaciones del estadio, produciéndose incidentes. Los llamados "boinas rojas", las fuerzas militares de la Guardia Presidencial no tenían ninguna misión asignada relativa a la manifestación.

Sin que quedara esclarecido quién abrió las puertas del estadio (si fue por orden de la policía, la gendarmería o fueron abiertas por los militares), la gente comenzó a llenar el recinto. Con la gente dentro, aparecieron *boinas rojas* en distintos vehículos y entraron al estadio disparando, en tanto que otros *boinas rojas* rodearon el estadio, se posicionaron en el exterior y bloquearon las salidas (incluso electrificando puertas y cables). Durante más de 2 horas, se disparó y agredió a la población con bayonetas dentro del estadio. Hubo muertos en el exterior, personas ejecutadas en una explanada próxima y el peor ataque se perpetró dentro del estadio: «Los *boinas rojas*, bajo el mando del teniente Toumba, entraron en el estadio y se desplegaron en semicírculo, disparando en ráfaga directamente contra la gente, en dirección de las gradas a la

izquierda de la puerta principal del estadio (hacia el norte), sobre la multitud apiñada en el césped y contra las primeras filas de las tribunas (hacia el oeste), matando indiscriminadamente a decenas de manifestantes. Algunos manifestantes murieron bajo los disparos de los *boinas rojas* que estaban dentro del estadio, al tratar de salir por las puertas o de trepar por el muro del estadio. Los cuerpos de las víctimas se amontonaban sobre el césped, mientras otros manifestantes, presas de pánico, corrían por todos lados tratando de huir. Varios supervivientes afirman que los *boinas rojas* dispararon hasta agotar la munición. Después, continuaron la matanza sirviéndose de bayonetas, la culata del fusil y puñales o cuchillos […] Elementos de los *boinas rojas* secuestraron a mujeres del estadio y del centro médico de Ratoma y las detuvieron en diferentes lugares como esclavas sexuales durante varios días».

El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, encargo a la Comisión no solo determinar los hechos y las circunstancias, también calificar los delitos cometidos, determinar las responsabilidades y, formular recomendaciones de actuación. Según consta en el Informe a Comisión Internacional de Investigación encargada de determinar los acontecimientos del 28 de octubre (S/2009/693), se confirmó la identidad de 156 personas muertas o desaparecidas (67 asesinadas cuyos cuerpos fueron entregados a las familias, algunas ejecuciones sumarias, 40 vistas muertas en el estadio de Conakry pero cuyos cuerpos estaban desaparecidos, así como otras 49 personas vistas en el estadio y de las que ya no se volvió a saber), además de decenas de detenciones arbitrarias en campamentos militares y cuarteles policiales donde fueron torturadas. La Comisión también confirmó la agresión sexual de 109 mujeres, sometidas a violaciones, agresiones físicas y mutilaciones sexuales. El ensañamiento y violencia sexual contra las mujeres y niñas «comenzaron casi inmediatamente después de la entrada de las fuerzas de seguridad en el estadio. Fueron cometidas durante toda la duración de los acontecimientos en el estadio y se prolongaron durante la fase de detención y de esclavitud sexual de algunas mujeres». La mayor parte de las mujeres y niñas asistentes a la manifestación fueron desnudadas y no sólo fueron objeto de abusos y violaciones, también de violencia sexual extrema. Algunas mujeres fueron objeto de violación colectiva «llegó a haber grupos de seis personas que actuaron por turno»; y otras fueron violadas «con la mano u objetos, como bayonetas, palos, trozos de metal, cachiporras y/o cañones de fusil […] los autores les pisoteaban o pateaban la vulva antes o después de la violación». En algunos casos se produjeron mutilaciones sexuales, como mutilación de senos, varias ejecutadas con disparos en la vagina. Algunas de ellas fueron llevadas al campamento militar Alpha Yaya Diallo y casas particulares donde fueron drogadas, objeto de violaciones y tratos degradantes, además de ser filmadas y fotografiadas. Además de los ataques, los heridos tuvieron dificultades para acceder a atención médica: «Hasta el final de la tarde, los militares impidieron que las ambulancias entraran al mismo estadio, para ocuparse de los heridos y evacuar los cadáveres. Según testigos, los *boinas rojas* ordenaron a la Cruz Roja que no prestara auxilio a los heridos ni los transportara a los hospitales […] Los militares fueron a los hospitales, principalmente el Donka, y se llevaron a los heridos que esperaban a ser atendidos, en particular a los más graves y a las mujeres violadas».

Los delitos cometidos fueron calificados como posibles crímenes de lesa humanidad, como «parte de un ataque generalizado y sistemático lanzado por la Guardia Presidencial, por gendarmes encargados de la lucha antidrogas y la delincuencia organizada y por las milicias, entre otras cosas, contra la población civil». Violaciones graves de los derechos humanos respecto de las convenciones firmadas y ratificadas por Guinea, así como de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, instrumento también ratificado por Guinea.

Buscando una respuesta adecuada a las necesidades particulares de cada grupo social, sin distinción de género o basada en género, y para poder disponer de mecanismos institucionales eficaces que garanticen la protección y atención de todas las personas, la resolución 1988 (2009) viene a requerir a los Estados dos esfuerzos: el mencionado de **aumentar la participación efectiva de mujeres en los procesos de paz**; y que se recojan datos sobre las necesidades particulares de las mujeres en las situaciones posteriores al conflicto. Estos datos, permitirán analizar y evaluar periódicamente los avances, desviaciones y nuevas necesidades detectadas. Se busca subsanar la permanente falta de datos básicos o, cuando estos existen, la comparabilidad. Para ello, se pide la adopción de un **conjunto de indicadores específicos** que permitan hacer un seguimiento que cómo se está aplicando a escala global y local la Res. 1325.

> «Insta a los Estados Miembros y las organizaciones regionales e internacionales a que sigan adoptando medidas para mejorar la participación de la mujer en todas las etapas de los procesos de paz, en particular en la solución de conflictos, la planificación posterior a los conflictos y la consolidación de la paz, incluso procurando que participen más en la adopción de decisiones políticas y económicas en las etapas iniciales de los procesos de recuperación por medios como la promoción del liderazgo de las mujeres y su capacidad para intervenir en la gestión y la planificación de la asistencia […] Exhorta al Secretario General a que elabore una estrategia para aumentar, incluso mediante una formación apropiada, el número de mujeres que son nombradas para interponer buenos oficios en su nombre, en particular como representantes especiales y enviadas especiales, y a que adopte medidas para aumentar la participación de la mujer en las misiones políticas, de consolidación de la paz y de mantenimiento de la paz que llevan a cabo las Naciones Unidas» [párras. 1-4].

Como siempre que se trabaja con indicadores, se pide que estos indicadores sean lo que suele denominarse SMART: específicos (*specific*), medibles (*measurable*), adecuados (*achievable/attainable*), relevantes (*relevant*) y con un plazo determinado (*timely*). Para cada objetivo pretendido se establece uno o varios indicadores y se señalan los criterios concretos a considerar o unidad de medida. Solo recogiendo la información de forma homogénea y sistemática se pueden medir los avances, las desviaciones respecto de los objetivos marcados y tomar nuevas decisiones basadas en información, no en supuestos (para ajustar o rectificar las tendencias observadas o para establecer nuevos objetivos). En la práctica, solo cuando se marcan objetivos y metas de las que se hace seguimiento se consigue avanzar.

> «Solicita al Secretario General que en el plazo de seis meses someta a su consideración un conjunto de indicadores destinados a utilizarse a nivel

mundial para vigilar la aplicación de dicha resolución, que puedan servir de base común a las entidades pertinentes de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y regionales y los Estados Miembros en la elaboración de informes sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000)» [párr. 17].

La tarea de definir los indicadores requeridos para hacer esta labor fue desarrollada por un Grupo de Trabajo Técnico creado por la entonces Unidad especial interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la mujer, la paz y la seguridad, bajo la tutela técnica o supervisión del UNIFEM (Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer). Estos indicadores "globales" han sido la base para que con carácter regional (UE) o nacional, luego se desarrollaran modelos o sistemas de indicadores más completos, pero siempre de forma coordinada. La batería de 26 indicadores fue presentada en 2010 (S/2010/173) con los que se pretende:

- Mejorar la toma de decisiones para la gestión de programas y proyectos relacionados con la Agenda, incluyendo la adopción temprana de medidas correctivas o de mejora.
- Medir progresos y logros alcanzados según los entienden las distintas partes interesadas, así como evaluar el desempeño/eficacia de los programas, los proyectos y también del personal participante (u organizaciones).
- Comprobar si hay coherencia entre las actividades, los resultados obtenidos y sus efectos.
- Facilitar la rendición de cuentas, permitiendo hacer comparativas y análisis de logros y tendencias.

Además de trabajar bajo la premisa de seleccionar indicadores SMART, se seleccionaron indicadores organizados en torno a cuatro de los cinco ámbitos temáticos en los que se trabaja con la Agenda MPS: a) prevención (Res. 1325: 2, 5-11, 14, 17 y 18; Res. 1820: 3 y 15), b) participación (Res. 1325: 1, 4-8, 15 y 16), c) protección (Res. 1325: 1, 7-9, 11, 12); y d) socorro y recuperación (Res. 1325: 9 y 11; Res. 1820: 4). Unos indicadores de partida. Esto significa que durante los siguientes años habría de comprobarse su eficacia y necesidad, o no, de modificación o ampliación. En todo caso, son **26 indicadores para el seguimiento de la implementación de la Agenda MPS** en las distintas misiones operadas por Naciones Unidas, pero que también resultarán orientadores para la construcción de indicadores de carácter nacional (ⓘ).

Se entremezclan indicadores operativos, indicadores de efectos, con indicadores de resultado y de impacto. Por ejemplo: el indicador 8, que tiene como objetivo hacer seguimiento del grado de incorporación de la mujer y de sus intereses en los procesos de toma de decisiones relacionados con la prevención, la gestión y la solución de

conflictos. Se trata pues de un indicador que mide los "efectos", los efectos que el número y porcentaje de acuerdos de paz con disposiciones específicas para mejorar la seguridad y condición en la que se encuentran y encontrarán mujeres y niñas. Esto supone comprobar la existencia de las disposiciones que se entiende cumplen la función de mejora de la seguridad y condición, es decir, los criterios de aplicación que en este caso son: los acuerdos de cesación del fuego, si hay método de solución de diferencias fronterizas, que estén presentes en las medidas de seguridad y desmilitarización, estado de los derechos humanos y libertades fundamentales, participación en elecciones, etc. Otro ejemplo, en esta ocasión de indicador "operativo", como es el indicador 5a, que participa del objetivo de hacer seguimiento a cómo los agentes internacionales, nacionales y no estatales se ocupan de la seguridad y están atentos a las posibles violaciones de derechos de mujeres y niñas. El número y porcentaje de directrices para el personal, nos permitirá determinar si se proporciona información suficiente al personal uniformado (militares y policía) y civil que interviene en operaciones de mantenimiento de la paz. La operativa fallaría si los agentes implicados no son capaces de reconocer cuándo y cómo se están produciendo violaciones de derechos; esto requiere conocer esos derechos y tener directrices claras de cuándo y cómo actuar. En el caso de un indicador de "resultado", podemos escoger tanto el indicador 11 a como el b, que han de servir para saber si el objetivo de conseguir una mayor representación y participación de mujeres en negociaciones de paz y procesos de consolidación de paz oficiales y oficiosos se cumple. En este caso, el indicador mide el resultado obtenido de forma directa mediante criterios numéricos claros: número y porcentaje de mujeres mediadoras, negociadoras y si al principio y final de las negociaciones había grupos de mujeres de la sociedad civil afectada.

Algunos de estos indicadores hicieron necesario un cambio en la forma en la que se venían presentando los informes hasta ese momento, otros supusieron un reto por la dificultad de recopilar esos datos (requerían de la realización de encuestas o metodologías de obtención de datos de fuentes primarias, como sucede con los indicadores de efecto/impacto, como los indicadores 1 o 14), etc. Por ello se estableció un periodo de entre 2 y 5 años para ajustar los indicadores, conforme a las dificultades planteadas en la recopilación o tras el análisis de los primeros datos. En definitiva, una etapa experimental hasta 2015, para perfeccionar los indicadores, facilitar el aprendizaje en su uso por los equipos de los distintos países, las organizaciones de sociedad civil y otros grupos interesados en su uso e interpretación. La introducción de herramientas como estas requieren formación y capacitación de quienes se van a encargar de recoger la información, compilarla, evaluarla y hacer los informes, así como medios necesarios para abordar este trabajo. En definitiva, recursos humanos y financieros.

Cifras y datos: los 26 Indicadores

PREVENCIÓN

Indicador 1. Incidencia de la violencia sexual en los países afectados por conflictos. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párras. 9 y 10; y Res. 1820 (2009), párras. 2 y 3.

Indicador 2. Medida en que las misiones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales de las NU incluyen en sus informes periódicos información sobre las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párras. 5 y 17; y Res. 1820 (2009), párr. 15.

Indicador 3. (a) Número de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas que son denunciadas, remitidas a los órganos de derechos humanos e investigadas por estos; (b) Inclusión de representantes de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil en el personal directivo y de gestión de los órganos de derechos humanos. Se corresponden con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párras. 9 y 11.

Indicador 4. Porcentaje de casos denunciados de explotación y abuso sexual presuntamente cometidos por personal uniformado y civil encargado del mantenimiento de la paz y trabajadores humanitarios, que son remitidos a la justicia e investigados y sobre los que se adoptan medidas concretas. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párr. 8.

Indicador 5. (a) Número y porcentaje de directrices para el personal de mantenimiento de la paz emitidas por los jefes de los componentes militares y de procedimientos operativos estándar que comprenden medidas para proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas. (b) Número y porcentaje de manuales militares, marcos normativos de seguridad nacional, códigos de conducta y procedimientos operativos estándar o protocolos de las fuerzas de seguridad nacionales que comprenden medidas para proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párr. 6.

Indicador 6. Número y tipo de medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en relación con la resolución 1325 (2000), incluidas las medidas encaminadas a prevenir y castigar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas en situaciones de conflicto. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párras. 14 y 18.

Indicador 7. Número y proporción de mujeres que ocupan cargos directivos en las organizaciones regionales pertinentes que se ocupan de la prevención de conflictos. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párras. 1 y 2.

PARTICIPACIÓN

Indicador 8. Número y porcentaje de acuerdos de paz que contienen disposiciones concretas para mejorar la seguridad y la condición de las mujeres y niñas. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párras. 8 y 16.

Indicador 9. Número y porcentaje de mujeres que ocupan altos cargos directivos en las Naciones Unidas en los países afectados por conflictos. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párras. 9 y 10 (incluye el número y porcentaje de personal femenino uniformado, no solo civil, para que se considere cargo directivo entre el personal uniformado el rango ha de ser coronel o superior).

Indicador 10. Grado de especialización en cuestiones de género en la toma de decisiones de Naciones Unidas en los países afectados por conflictos. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párras. 3 y 4.

Indicador 11. (a) Nivel de participación de las mujeres en las negociaciones de paz oficiales. (b) Presencia de mujeres en cargos de observadoras oficiales o de carácter consultivo al comienzo y al final de las negociaciones de paz. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párr. 2.
Indicador 12. Nivel de participación política de las mujeres en los países afectados por conflictos. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párr. 1.
Indicador 13. Número y porcentaje de misiones del Consejo de Seguridad que tienen presentes en su mando y en sus informes los problemas concretos que afectan a las mujeres y a las niñas. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párr. 15; y Res. 1820 (2009), párras. 1 y 5.

PROTECCIÓN

Indicador 14. Índice de seguridad física de las mujeres y niñas. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párras. 9 y 11.
Indicador 15. Medida en que las leyes nacionales protegen los derechos humanos de las mujeres y niñas, de conformidad con las normas internacionales. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párr. 7.
Indicador 16. Nivel de participación de las mujeres en el sector de la justicia y la seguridad en los países afectados por conflictos. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párr. 1.
Indicador 17. Existencia de mecanismos nacionales de control de las armas pequeñas y armas ligeras. No se corresponde explícitamente con lo señalado en un párrafo concreto de la Res. 1325 (2000), pero hace alusión a la idea de protección contenida en los párrafos 1, 7, 8, 9, 11 y 12.
Indicador 18. Porcentaje de mujeres en la población adulta empleada en los programas para una pronta recuperación económica. No se corresponde explícitamente con lo señalado en un párrafo concreto de la Res. 1325 (2000), pero hace alusión a la idea de protección contenida en los párrafos 1, 7, 8, 9, 11 y 12.
Indicador 19. Número y porcentaje de casos de violencia sexual contra las mujeres y niñas que son remitidos a la justicia e investigados y sobre los que se pronuncia sentencia. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párras. 9 y 11; y Res. 1820 (2009), párr. 3.
Indicador 20. Número y porcentaje de tribunales dotados para conocer casos de violaciones de los derechos humanos de las mujeres y niñas, con la debida atención a la seguridad de las víctimas. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párras. 9 y 11; y Res. 1820 (2009), párr. 4.

SOCORRO Y RECUPERACIÓN

Indicador 21. (a) Mortalidad materna. (b) Mortalidad Tasas de matriculación en enseñanza primaria y secundaria, desglosadas por sexo. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párras. 8 a 10.
Indicador 23. Medida en que se incorporan en los marcos de planificación estratégicos de los países afectados por conflictos análisis, objetivos, indicadores y presupuestos relacionados con el género. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párr. 8; y Res. 1820 (2009), párr. 13.
Indicador 24. Monto efectivo de la financiación asignada y desembolsada para apoyar programas de socorro, recuperación y paz y seguridad en que se tengan en cuenta las cuestiones de género, en los países afectados por los conflictos.Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párr. 8; y Res. 1820 (2009), párr. 13.
Indicador 25. (a) Número y porcentaje de mecanismos de la justicia de transición establecidos en los procesos de paz que comprenden en sus mandatos disposiciones para proteger los derechos y fomentar la participación de las mujeres y niñas. (b)

Número y porcentaje de mujeres y niñas que se benefician de los programas de resarcimiento y tipos de beneficios recibidos. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párr. 8.
Indicador 26. Número y porcentaje de mujeres excombatientes y mujeres y niñas asociadas con las fuerzas y grupos armados que se benefician de los programas de desarme, desmovilización y reintegración. Se corresponde con lo señalado en la Res. 1325 (2000), párr. 13; y Res. 1820 (2009), párr. 10.

Ni que decir tiene que estamos frente a un número mínimo y común de indicadores, cada Estado puede incorporar a su sistema de indicadores de seguimiento o alerta temprana otros elementos, conforme a aquello a lo que quiera hacer vigilancia y seguimiento, puesto que cada Estado tiene una situación singular, como sucede con la singularidad de cada conflicto.

Con este sistema de indicadores se pretende reforzar las tareas de rendición de cuentas y vigilancia de la aprobación de la Res. 1325.

4. LA RESOLUCIÓN 1960 (2010) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

La celebración del 10º aniversario de la Res 1325 supuso un buen momento para hacer un balance de logros alcanzados y retos a afrontar. Algunos Estados habían pasado a la acción, en tanto que otros seguían sin atender el tema. Entre los logros más destacados de estos primeros diez años se encuentra la aprobación de planes nacionales de actuación por parte de algunos Estados. Ciertos planes fueron fruto de la colaboración entre el Estado, las entidades del sistema de Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, las deficiencias de diez años de trabajo se mostraron mucho mayores que los logros. La Asesora Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer, Rachel Mayanja, lo resumió así:

> «Pese a estas y otras iniciativas, durante la última década, el historial de aplicación de la resolución 1325 ha estado muy por debajo de las expectativas. Cuando está a punto de cumplirse su décimo aniversario, las mujeres y las niñas siguen siendo víctimas de la violencia por motivos de género, en especial, de la violencia sexual, durante los conflictos armados y en las situaciones posteriores a conflictos. Las mujeres sufren violaciones, torturas, secuestros y vejaciones; muchas son marginadas tras el final del conflicto por haber sido objeto de abusos o estar embarazadas». [Mayanja, R. (2010) "Los conflictos armados y la mujer – Décimo aniversario de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad". Artículo disponible

en https://www.un.org/es/chronicle/ article/los-conflictos-armados-y-la-mujer-decimo-aniversario-de-la-resolucion-1325-del-consejo-de-seguridad]

Se pudo comprobar durante esos años cómo el cese de las hostilidades entre las partes en conflicto no solía garantizar el fin de las violencias por motivos de género. Al contrario, las violencias basadas en género en general y las violencias sexuales, en particular, incluso podían verse agravadas durante el postconflicto. Esto suponía una amenaza a largo plazo para la seguridad de las mujeres, menores y adolescentes y aunque entonces no se dijese, para grupos sociales y minorías vulnerables como la constituida por las personas LGBTI.

Hasta entonces, la reconstrucción y consolidación de la paz no incorporaba la perspectiva de género. Esta es y era necesaria para garantizar los derechos básicos de estas personas como acceso a los sistemas de salud, a la educación, a medios económicos y mercado laboral, etc. Para Mayanja las necesidades a cubrir de forma urgente eran claras:

> «[…] es necesario que las mujeres aprovechen las oportunidades de dirigir procesos de reconciliación y mantenimiento de la paz. La participación plena y en pie de igualdad de la mujer en los procesos de prevención de conflictos, gestión de las crisis, resolución de conflictos, consolidación de la paz y gestión de las catástrofes en el plano humanitario contribuirá a la democracia y fomentará el respeto por los derechos humanos y el desarrollo. Muchas organizaciones de mujeres están listas para asumir esta tarea, pero necesitan apoyo nacional e internacional».

En abril y septiembre de 2010 se presentaron dos informes del Secretario General. Avances pocos, sobre todo en lo concerniente a la prevención y control de la violencia, particularmente la violencia sexual que seguía ocurriendo de forma generalizada. La realidad de lo que sucedía se imponía sobre los "buenos deseos" de la Agenda, las declaraciones y otros instrumentos. Las raíces que alimentan las violencias basadas en género se nutren de una desigualdad y un trato discriminatorio y excluyente hacia el género femenino –y todo lo que culturalmente se le asigna por estereotipación–, consecuencia de un desequilibrio de poder de carácter histórico imposible de corregir en tan poco plazo.

En este contexto, se aprueba una nueva resolución para reforzar el compromiso de combatir la impunidad y de imponer la rendición de cuentas por parte de los Estados y de los mandos. Tal como se reflejaba en los informes, y recuerda la propia resolución, solo un pequeño número de responsables de actos de violencia habían sido encausados y la inacción de los responsables directos mandaban el peligroso «mensaje de que la violencia sexual en los conflictos es tolerable». Ese mensaje de que los abusos

cometidos durante el conflicto quedan impunes, entorpece la paz duradera porque impide la reconciliación al seguir vulnerándose los derechos de las víctimas, que no son reparadas. Como años más tarde diría el Dr. Denis Mukwege, Premio Nobel de la Paz, ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas «nuestra experiencia nos muestra que el proceso de sanación de los supervivientes solo se completa cuando se hace justicia» [S/PV.8514, p.7].

Una buena forma de frenar este tipo de actitudes permisivas es, además de la oportuna sensibilización y formación, hacer necesario reportar: **rendir cuentas**, incluso elaborando listados con los nombres de los agresores sexuales y su nacionalidad. Así, al igual que se hizo obligado reportar anualmente sobre el cumplimiento de los requerimientos de las resoluciones 1820 (2008) y 1888 (2009), reportando sobre las situaciones en las que se ha comprobado o existen sospechas fundadas de que se han cometido sistemáticamente violaciones u otras formas de violencia sexual, ahora se pide una mayor transparencia frente a quienes han perpetrado actos de violencia sexual, con una mayor vigilancia y análisis de cada suceso.

En materia de prevención, se alientan los pasos dados para que el personal que se despliega en misiones de paz reciba formación en materia de género (previa al despliegue) y que las misiones cuenten con asesores de género. No se puede obviar, aunque explícitamente no se diga en la resolución, las situaciones de abuso y violencia sexual reportadas provenientes de los propios integrantes de las misiones (véase Estudio de Caso: los "pequeños MINUSTAH"). Y se pide a los Estados colaboradores en las misiones de paz una mayor presencia de personal femenino uniformado: militares y policía.

La resolución 1960 (2010) requiere **información detallada anual** sobre:

- las partes de un conflicto armado responsables de actos de violación y otras formas de violencia sexual, así como de aquellos sobre los que se tienen sospechas fundadas;
- sobre las actividades específicas realizadas para afrontar las violencias sexuales;
- y los progresos realizados en aplicación de las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes sobre violencia sexual perpetrada durante el conflicto armado y en el posconflicto.

5. LA RESOLUCIÓN 2106 (2013) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

En abril de 2013, durante la reunión de ministros de Exteriores del G-8 en Londres se realizó una "Declaración para poner fin a la violencia sexual en los conflictos". La iniciativa partía del ministro británico, William Hague, ya que Reino Unido estaba liderando acciones para prevenir la violencia sexual en conflicto desde año anterior, en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad del Reino Unido. Además, el ministro Hague adelantó entonces que cuando Reino Unido ostentase la presidencia del Consejo de Seguridad ese mismo año consideraría este tema prioritario. 135 Estados miembros de NU hicieron suya esta Declaración, pero entre ellos no estaban ni China ni Rusia. El último punto de la declaración incluía la propuesta de elaboración de un "protocolo internacional" sobre la documentación y la investigación de la violencia sexual en los conflictos que habría de prepararse para el año siguiente.

> «Mediante la colaboración, el intercambio de conocimientos y experiencias, la movilización de recursos y el compromiso de nuestra voluntad política mundial, estamos determinados a poner fin al uso de la violación y otras formas de violencia sexual como armas de guerra. No debe permitirse que este crimen perviva. Ha llegado el momento de actuar» [A/68/633, anexo, p.5].

Así, ese mismo año, durante la Semana Ministerial de la Asamblea General de las Naciones Unidas se hará también una "Declaración del compromiso de acabar con la violencia sexual en situaciones de conflicto armado". Transcurridos cinco años de la aprobación de la resolución 1820 (2008) con la que se pretendía poner freno a la violencia sexual como arma/estrategia de guerra, la lacra de la violencia sexual seguía siendo usada sistemáticamente en situaciones de conflicto contra mujeres, hombre, niños y niñas, según reportaría después la Representante Especial para el tema Zainab Hawa Bangura. A todas luces, las medidas tomadas hasta el momento resultaban ineficientes.

En la resolución 2106 (2013), el Consejo de Seguridad esbozó por primera vez "un enfoque y un marco integrales" para tratar de prevenir la violencia sexual relacionada con los conflictos. El objetivo sería el de conseguir que compromisos políticos se convirtiesen en medidas concretas destinadas a la prevención y prestación de servicios sobre el terreno. Con esta resolución se requiere a los Estados que cumplan con sus obligaciones para luchar contra la impunidad de los agresores, que los delitos sean investigados y juzgados. En este sentido, se pide a los Estados que incluyan toda la gama de delitos de violencia sexual en sus legislaciones penales nacionales, ya que algunas legislaciones al no contemplar ciertos actos como delitos, permitían a los agresores no ser imputables de la violencia sexual ejercida y por tanto el enjuiciamiento no era posible. Esta revisión de la normativa nacional y el enjuiciamiento de los casos conocidos se considera particularmente relevante durante el posconflicto: en la justicia

transicional. Nuevamente se vino a poner sobre la mesa del Consejo la importancia de abordar por los Estados las desigualdades de género, empoderando a la población vulnerable desde un punto de vista político, social y económico.

La resolución también vino a pedir la presencia de «asesores de protección de la mujer en las misiones» de Naciones Unidas para que puedan evaluar los planes de la misión y examinarlas. Son los llamados "**asesores de género**" (unidades de asesores de género, GENAD) quienes desempeñan un papel específico asegurando que todos los elementos de las misiones incorporen la perspectiva de género en las políticas, la planificación y la aplicación de lo planificado, por lo que se exhorta al Secretario General para que se sigan destinando estos asesores en todas las misiones y también en las misiones humanitarias, donde pueden darse igualmente casos de violencia sexual. Esto implicaba un esfuerzo de formación y capacitación del personal a desplegar, por parte de los Estados remitentes. El término Estado remitente o de origen se refiere al Estado de procedencia del personal de las fuerzas armadas desplegado en el extranjero para cumplir con los deberes oficiales recogidos en cada mandato de Naciones Unidas. También un esfuerzo por parte de la propia Naciones Unidas en el desarrollo de nuevo material que sirviese para unificar los criterios formativos y las guías directoras de esas pautas a seguir en los distintos niveles de acción: a nivel estratégico, operacional y táctico. Ya se estaban realizando trabajos mostrando los beneficios que la perspectiva de género aportaba a las operaciones, además de desarrollarse recomendaciones sobre cómo incorporarla. Entre los beneficios de la incorporación de la perspectiva de género en las operaciones internacionales figuran el incremento de la eficiencia operacional tanto de las mujeres como de los hombres, el fortalecimiento de las relaciones entre civiles y militares y el aumento de la interoperabilidad de los integrantes de la operación.

La resolución nuevamente recuerda a los Estados que aportan tropas para las misiones de paz, la obligación de asumir y cumplir con todo el marco ya desarrollado de prevención y protección frente a la violencia sexual mediante compromisos concretos y con plazos determinados. Entre esos compromisos, los de impartición de órdenes claras a través de las cadenas de mando que prohíban la violencia sexual por ser comportamiento inadecuado; así como la obligación de rendir cuentas por el incumplimiento de esas órdenes. Por otro lado, se recuerda la necesidad de cumplir con los requerimientos impuestos por la resolución 1960 (2010), de sancionar tanto a quienes cometan este tipo de actos, como a quienes lo ordenan o lo consienten.

Este es un tema complejo y no siempre bien entendido externamente, el de la petición de responsabilidades por determinadas situaciones de violencia sexual y la. Rendición de cuentas, por lo que hacemos un breve inciso. Fuera de la Agenda MPS, el Consejo de Seguridad se ha visto obligado a abordar esta cuestión mediante

resoluciones como la resolución 2272 (2016), en la que se recuerda «la responsabilidad primaria de los países que aportan contingentes de investigar las denuncias de explotación y abusos sexuales por parte de su personal, así como de los países que aportan fuerzas de policía a que rindan cuentas, incluso mediante el enjuiciamiento, cuando proceda, de su personal por actos de explotación y abuso sexuales». Sin embargo, el principal problema de la jurisdicción penal exclusiva es que los miembros de los contingentes nacionales a menudo no son enjuiciados por los delitos (presuntamente) cometidos en el ejercicio de sus funciones en el Estado anfitrión. Además, no todos los Estados remitentes pueden ejercer jurisdicción extraterritorial sobre los actos cometidos por sus soldados en el extranjero. Cabe señalar que privar al Estado receptor o del territorio de la jurisdicción penal da lugar, como consecuencia directa, a la falta de acceso a la justicia para las víctimas y, por consiguiente, a un sistema que hace posible que ciertas violaciones a los derechos humanos queden sin resolver. De ahí que tanto en la doctrina jurídica como en la práctica de las operaciones internacionales, el concepto de rendición de cuentas, en contraposición con el de responsabilidad, se ha invocado con frecuencia como instrumento adecuado para tratar los casos de abusos cometidos por miembros de operaciones internacionales. La "rendición de cuentas" es un término amplio que implica la evaluación del comportamiento de un agente en relación con determinadas normas jurídicas derivadas de una variedad de fuentes formales: la responsabilidad, y con mayor motivo la responsabilidad penal, es solo una forma especial de rendición de cuentas. La aplicación de mecanismos de rendición de cuentas y no de responsabilidad puede explicar, por ejemplo, la decisión del Secretario General de las Naciones Unidas de repatriar una unidad militar o de policía de un contingente cuando existan pruebas fidedignas de explotación y abuso sexuales por esa unidad, antes de la incoación del procedimiento penal (si procede).

Cerrado el inciso y volviendo al asunto principal, también hay que señalar que las experiencias obtenidas en procesos de paz seguían mostrando la necesidad de prestar ayuda a las autoridades nacionales en materia de género, para que los procesos de negociación y mediación atendiesen las especiales vulnerabilidades de mujeres, niños y niñas frente a las violencias sexuales en los lugares donde se encuentran acantonados a la espera de retorno a sus lugares de origen, así como en las propias comunidades de origen una vez iniciado el proceso de desarme, desmovilización y reintegración. Las mujeres y los menores que han estado vinculados o asociados con grupos armados, como sucede con las mujeres y menores excombatientes, son particularmente vulnerables. La infrarrepresentación de mujeres, debido a múltiples barreras (que incluyen las amenazas directas), también se observan en las reformas de los sectores de seguridad emergentes tras el conflicto, lo que no facilita poner freno a las violencias sexuales, como tampoco facilita la denuncia de hechos y, con ello, el romper con la impunidad de los perpetradores. Algo similar sucede en cuestiones de justicia y asistencia a las víctimas (que ya se empiezan a denominar en todos los foros como

supervivientes). La resolución pone sobre la mesa un tema controvertido entonces y nuestros días, la asistencia sanitaria ligada a los derechos sexuales y reproductivos. Hasta entonces el foco estaba puesto en la salud tras la violencia sexual por la transmisión de la infección por VIH y SIDA. Muchas victimas de la violencia no sólo sufren secuelas físicas y emocionales por las agresiones, también han sido infectadas, por lo que se requiere de medios asistenciales para tratar la enfermedad. No obstante, no entraba a dar solución al problema de los embarazos consecuencia de las violaciones, un asunto espinoso vetado por determinados países antiabortistas. Controversia puesta abiertamente sobre la mesa de la negociación de la resolución 2467 (2019), como abordaremos en el epígrafe 2.6.

6. LA RESOLUCIÓN 2122 (2013) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Si con la resolución 2106 (2013) se pedía a las autoridades de los Estados mayor compromiso en la lucha contra la violencia sexual relacionada con los conflictos armados; con la resolución 2122 (2013) se mira a la necesidad de "predicar con el ejemplo". Se vuelve a **incidir en el grado de cumplimiento de la Res 1325 por cada Estado**, más planes nacionales de acción, y de hacer un mayor esfuerzo en **aumentar la presencia efectiva de mujeres** en todas las fases de la prevención de conflictos, la resolución de estos y la recuperación social tras el conflicto.

Durante los trabajos preparatorios de la resolución tuvo lugar el debate anual del Consejo de Seguridad sobre MPS (30 de noviembre de 2012). Allí, la Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres, Michelle Bachelet, presentó el informe del Secretario General en el que se señalaba la escasez de oportunidades para que las mujeres participaran en la resolución de conflictos y en la consolidación de la paz, a pesar de que se disponía de mujeres dirigentes, y subrayó que era necesario generar oportunidades de ese tipo. También el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz afirmó que las mujeres podían y debían desempeñar un papel rector en materia de participación política, resolución de conflictos y transición del conflicto hacia la paz; e hizo hincapié en la función crucial que tenía la realización constante de consultas con los agentes y líderes locales para encontrar soluciones que fueran eficaces, se ajustaran a los distintos contextos y tomaran en cuenta la perspectiva de género. La mayor parte de los oradores participantes reconocieron la necesidad de seguir promoviendo la participación de las mujeres y sus organizaciones civiles en las cuestiones relativas a la promoción de la paz.

Estas peticiones se materializaron, en mayor o menor medida, en la resolución 2106 (2013), que vino a poner de relieve las barreras que persistían para que la Res. 1325 se aplicará íntegramente solo se desmantelarían mediante un compromiso

especifico con el empoderamiento, la participación y los derechos humanos de las mujeres, así como mediante un liderazgo concertado, información y medidas coherentes, y el apoyo necesario para aumentar la intervención de las mujeres en todos los niveles de la adopción de decisiones. Una cuestión que se venía pidiendo reiteradamente desde hacía ya 13 años. En realidad, la lectura de la resolución 2122 (2013) parece un *déjà vu,* en el sentido de traer a la mente de quien la lee todos los incumplimientos de lo ya enunciado en la Res. 1325, y la intención o "propósito de enmienda". No obstante, queremos destacar varias cuestiones nuevas o renovadas. En primer lugar, la referencia en su preámbulo a la necesidad de hacer "enfoques integrados":

> «[…] la paz sostenible requiere un enfoque integrado que se base en la coherencia entre las actividades en los distintos ámbitos de la política, la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos, incluida la igualdad entre los géneros y el estado de derecho y la justicia».

En segundo, el doble llamamiento (en el preámbulo y en el cuerpo de la resolución) al aseguramiento de la **asistencia y financiación**. Las acciones necesarias sobre el terreno requieren de unos medios que sean, más o menos estables. El gran mal de la Agenda MPS. Fondos que garanticen servicios básicos necesarios para cubrir, desde la asistencia en salud, y los relativos a los medios de vida que precisan mujeres afectadas por conflictos armados (ha de pensarse que muchas de ellas han sido despojadas de sus bienes y/o no tienen derechos sociales), hasta el apoyo a organizaciones civiles que faciliten las tareas de capacitación y empoderamiento (por ejemplo, no solo preparándolas para desempeño de tareas laborales remuneradas, también preparándolas para su participación en cuestiones de liderazgo, a fin de que participen en procesos electorales allí donde se está en procesos constituyentes).

También se alude por vez primera a la necesidad de **empoderar económicamente** a las mujeres ¿qué significa esto? En situaciones de conflicto y en sociedades que salen de él, entre los cambios que se observan a consecuencia de la guerra está el hecho frecuente de encontrar hogares encabezados por mujeres que se hacen cargo solas de atender las necesidades familiares, principalmente viudas. Ese empoderamiento económico está referido a la necesidad de apoyo financiero y de acceso a recursos productivos y actividades de generación de ingresos sostenibles en el tiempo. Se llama a que en las ayudas a los países que salen de un conflicto se tenga en cuenta esa realidad, para a crear condiciones favorables a la generación de empleos dignos para las mujeres, fomentar sus aptitudes empresariales, alentarlas a unirse a la población activa y facilitar los servicios financieros que necesitan esas mujeres, tanto en el sector estructurado como en el no estructurado. Unas cuestiones no contempladas anteriormente y que, en muchos de esos países, rompe con las normas legales y culturales que inhabilitaban

a las mujeres para tener acceso a recursos financieros, a la tierra, a servicios de apoyo empresarial, incluso a los recursos de formación y capacitación.

Puede llamar la atención el hecho de que, aunque solo sea en el preámbulo, la resolución alude un tema que preocupaba notablemente a las organizaciones civiles: las armas. En el momento de aprobarse esta resolución se estaban debatiendo en diversos foros los temas relativos al Tratado de Comercio de Armas (TCA). La Asamblea General de Naciones Unidas acababa de aprobar, en asamblea del 2 de abril, un TCA [A/RES/67/234 B], un primer esfuerzo global para regular el comercio de armas convencionales, vinculando el respeto al Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos. De ahí que en la resolución 2122 (2013) se recoge el evento «*Aguardando con interés* la importante contribución que puede realizar la aplicación del Tratado sobre el Comercio de Armas a la reducción de la violencia cometida contra mujeres y niñas en situaciones de conflicto armado y posteriores a los conflictos». El TCA se redacta, o así se dice, con la finalidad de buscar un comercio de armas responsable, para «contribuir a la paz, la seguridad…reducir el sufrimiento humano» (art. 1), sobre la base de tratar de prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales y prevenir su desvío al mercado ilícito. Los Estados exportadores de armas deben evaluar los riesgos de que sus armas «se utilicen para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños» (art. 7.4). Traemos la reseña a colación para entender por qué aparece la referencia y cómo a partir de este momento queda colateralmente vinculada a la Agenda MPS.

A modo de "anécdota", apuntamos la referencia en esta resolución a la "salud sexual y reproductiva" y planteamos una pregunta, ¿cómo es posible que esta resolución incluya esta terminología y en una resolución aprobada en 2019 ya no se contemple? (s).

Finalmente, para intentar conseguir un mayor impulso a las cuestiones de la resolución, en ella se anuncia la convocatoria de un examen de alto nivel para el año 2015, en línea con el aniversario de la Res. 1325. Un examen en el que se evaluará el progreso a escala mundial, regional y nacional de la aplicación de la Agenda MPS, y que llamará a renovar los compromisos con la agenda y el abordaje de los obstáculos y las limitaciones observadas en la implementación. Preocupaban entonces los cambios tan lentos y poco significativos que se estaban detectando hasta el momento.

La resolución 2122 (2013) fue aprobada el 18 de octubre, pocos días antes de que la CEDAW aprobase su **Recomendación general núm. 30** sobre "las mujeres en la prevención de conflictos y situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos", el 1 de noviembre. Una recomendación general orienta específicamente a los Estados parte

de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, sobre el cumplimiento de "su obligación" de actuar con la **diligencia debida** respecto a los actos de particulares o entidades privadas que menoscaben los derechos contemplados en la Convención.

Entre las distintas cuestiones abordadas en la recomendación, se pone de relieve el establecimiento de sistemas efectivos de alerta temprana y la necesidad de «una regulación sólida y efectiva del comercio de armas, así como el control adecuado de la circulación de armas convencionales existentes y a menudo ilícitas, incluidas las armas pequeñas, para prevenir su utilización para perpetrar o facilitar actos graves de violencia por razón de género». La CEDAW manifiesta que existe una correlación entre el aumento de la prevalencia de la violencia (en particular la violencia sexual) y la discriminación por razón de género y el estallido de un conflicto. De ahí su argumentación de que las medidas que se siguiesen adoptando sin tener en consideración las cuestiones de género resulten ineficaces a la hora de predecir y prevenir el conflicto.

Además, recuerda a los Estados que «para la mayoría de las mujeres en entornos posteriores a conflictos, la violencia no termina con el alto el fuego oficial o la firma del acuerdo de paz y suele aumentar en las situaciones posteriores a conflictos» (párr. 35). Aunque las formas y los lugares donde se produce la violencia cambian, estas se producen incluso de manera exacerbada en algunas situaciones de posconflicto y hay grupos de personas particularmente expuestas: como son las desplazadas internas y refugiadas (particularmente mujeres viudas y discapacitadas), las defensoras de derechos humanos, las pertenecientes a distintas castas, etnias o identidades religiosas u otras minorías como las LGBTI+, a quienes se suele atacar en tanto que representantes simbólicas de toda su "comunidad". También se ha comprobado que son particularmente vulnerables excombatientes y mujeres uniformadas. En este contexto de posconflicto, donde el riesgo de violencia es alto, el control de armas pequeñas y ligeras se hace particularmente necesario para frenar las violencias, incluyendo los homicidios. Como sucedió con la resolución 2122 (2013), la recomendación general núm. 30 tampoco pierde la oportunidad de mencionar el asunto de las armas, aunque sin llegar a profundizar en ello.

Ya entonces estaban las posiciones sobre las armas pequeñas y ligeras muy polarizadas sobre la relación entre armas de fuego y violencia. Por una parte, la de aquellos que tratan de argumentar que el uso o la posesión de armas por parte de particulares incide de manera grave sobre los indicadores de violencia. Por otra, la de aquellos que tratan de argumentar que la tenencia de armas por parte de civiles contribuye a reducir la violencia, pues actúa como factor disuasorio sobre delincuentes. Una polarización que sigue presente tanto en contextos de posconflicto,

como en sociedades donde no hay conflicto alguno y sobre la que volveremos a incidir al hacer referencia a la resolución 2467 (2019).

7. LA RESOLUCIÓN 2242 (2015) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Si la anterior resolución 2122 (2013) fue copatrocinada por España, la resolución 2242 (2015) tiene una especial connotación, puesto que se aprobó bajo la presidencia del Consejo de Seguridad por parte del entonces presidente del gobierno español, Mariano Rajoy (el 13 de octubre de 2015). Podríamos decir que la resolución 2242 es la más ambiciosa de todas las resoluciones aprobadas hasta ese momento, adoptando un lenguaje mucho más directo y abordando temas nuevos hasta entonces ausentes de la Agenda MPS, pero que inciden sobre ella. Perteneciente al bloque de resoluciones ventradas en cuestiones más de ámbito de la participación que con la violencia sexual, reconoce el problema no resuelto de los abusos y violencias sexuales ejercidas por el propio personal de Naciones Unidas desplazado a zonas de conflicto o de consolidación de la paz.

La resolución 2242 (2015) introduce elementos considerados necesarios a la luz de un estudio global realizado sobre la implementación de la Res. 1325 "*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*". Los resultados significativos del estudio, elaborado bajo la supervisión de Coomaraswamy (véase Tema 1) podríamos decir que fueron relevantes en la elaboración de la resolución 2242 (2015), aunque sus recomendaciones hayan de verse implementadas posteriormente. Recordemos brevemente lo enunciado en el estudio.

En el trabajo se hace una compilación de evidencias que muestran cómo el empoderamiento de las mujeres en zonas de conflicto contribuía al éxito de las conversaciones de paz, mejoraba la asistencia humanitaria y podía ayudar a hacer frente a los extremismos violentos. Se estimo que la participación de las mujeres en el proceso hace que se incremente un 20% la probabilidad de que el acuerdo de paz dure, como mínimo dos años, y en un 35% la probabilidad de que dure quince años. No es solo que la participación de mujeres (con capacidad de influencia o negociadora) hiciese que se prestase mayor atención a los elementos relacionados con el género en las deliberaciones y acuerdos de paz, sino que se observaban cambios en las dinámicas de debate y negociación, facilitando alcanzar acuerdos y el reinicio de negociaciones cuando estas se habían interrumpido o roto. También se evidenció que las posibilidades de que los acuerdos de paz fracasasen eran un 64% menor cuando había representantes de la sociedad civil.

Igualmente, el estudio referenciaba las barreras que frenan o impiden la participación de mujeres en los procesos de paz, determinando que eran mayoritariamente de carácter político. La brecha existente entre los marcos normativos que se han ido generando para evitar la discriminación de las mujeres y lo que realmente se acababa implementando, era fruto de la falta de voluntad política, la no rendición de cuentas y la ausencia de recursos. Así, en los 15 de los 16 diálogos nacionales analizados en el estudio, pese a los beneficios constatados de una participación de mujeres en los procesos, la decisión política finalmente adoptada fue la toma de decisiones se dejase finalmente en manos de un reducido grupo de líderes masculinos. En definitiva, las grandes barreras a la equidad de género eran, y siguen siendo, institucionales y actitudinales para mantener el *statu quo* de reparto del poder. Por ello, de las muchas recomendaciones hechas en las anteriores resoluciones para incrementar los niveles de participación de mujeres en las distintas esferas, solo unas pocas habían comenzado a implementarse. De aquí también que en esta resolución se pida abiertamente más voluntad política y «el cambio de actitud» necesario para conseguirlo.

Estas ausencias tienen una consecuencia en cascada que se deja ver después en los desajustes por falta de perspectiva de género en el momento de la desmovilización desarme y reinserción, en cómo se diseñan y ejecutan los programas de reparaciones en el periodo de justicia transicional, en cómo se construye toda la arquitectura normativa e institucional de la nueva etapa postconflicto y se abordan los elementos del sistema de seguridad. Los datos obtenidos en 40 países ponían de manifiesto la correlación positiva existente entre el porcentaje de mujeres policía y los índices de denuncia por agresiones sexuales. También, recordando lo visto en el estudio, para la etapa postconflicto se había observado como las comunidades con un mayor número de mujeres empoderadas experimentaban una recuperación económica y una reducción de los niveles de pobreza más rápidamente.

La resolución 2242 (2015) tiene, por un lado, elementos de la Agenda ya existentes que fueron reforzados, como la necesidad de hacer un esfuerzo económico hasta el año 2020, para que la financiación de la Agenda se ajustase mas a las necesidades reales de recursos financieros. En este sentido, se alude al papel que acometen las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil en el terreno y cómo es también necesaria la financiación de estas organizaciones de mujeres para conseguir el empoderamiento requerido para ir disminuyendo las desigualdades de género existentes. Por otro, se produce la introducción de temas en la Agenda como el impacto del **extremismo violento** y del **terrorismo** en las cuestiones de violencia basada en género y la trata de seres humanos, particularmente sobre mujeres y niñas; el **cambio climático** y los **movimientos migratorios** forzados, más allá los movimientos migratorios consecuencia directa del conflicto.

La introducción de estos nuevos temas no ha estado exenta de polémica por buena parte de las organizaciones de sociedad civil (particularmente las organizaciones feministas y dedicadas a la cooperación que actúan sobre el terreno). No tanto por los temas en sí (terrorismo y extremismo violento), como por el enfoque que de ellos se estaba haciendo, como se evidenció poco después en la primera reunión de los Puntos Focales de la Agenda que tuvo lugar en Alicante (España, 2017). Todas las partes están de acuerdo en que en las regiones donde hay grupos extremistas hay un patrón común de violación de los derechos en general y, muy particularmente de los derechos de mujeres, menores de edad y grupos sociales y colectivos como el LGBTI+. El desacuerdo surge en el modo de tratar ese extremismo violento y el terrorismo que suele obviar las funciones que pueden desempeñar las mujeres en materia preventiva, puesto que buena parte de los grupos civiles tradicionalmente vinculados a la Agenda MPS tienen un posicionamiento constructivista enfrentado al abordaje meramente militarista de estos temas. Además, se han tenido experiencias negativas en terreno sobre como el riesgo de instrumentalización de los derechos de las mujeres, cuando la promoción de los derechos de la mujer (u otros colectivos) está excesivamente vinculada a la agenda gubernamental de lucha contra el terrorismo, aumenta el riesgo de reacción violenta contra las mujeres y contra los defensores de derechos. También se las pone en riesgo cuando se las instrumentaliza como meras fuentes de información en contextos extremadamente violentos.

La Agenda MPS es un marco adecuado para el tratamiento de esos temas ausentes y seguir pidiendo a los Estados la renovación efectiva de los compromisos contraídos en una nueva resolución, cuyos grandes bloques temáticos los podríamos agrupar en:

- El **refuerzo del compromiso y la responsabilidad** por parte de los Estados de aplicar la Agenda MPS emanada de la Res. 1325 y de rendir cuentas periódicamente. Demasiados países seguían sin contar con plan nacional para implementar la Agenda, o tenían planes de acción sin presupuestos asignados (como era el caso español, que sigue siendo un plan sin presupuesto; en aquel entonces, de los 47 planes nacionales sobre MPS solo 11 tenían un presupuesto asignado). Además, pese a contar con una batería de indicadores para poder tomar datos, analizar y poder presentar informes, no siempre se hacía y apenas se evaluaban los resultados obtenidos a nivel nacional (dar datos no equivale a un análisis u evaluación).

  El reconocimiento explícito de la explotación y abusos sexuales practicados por personal desplegado bajo bandera de las Naciones Unidas y la toma de medidas para la práctica de la "**Tolerancia cero**". Señalando la decisión del Secretario General «de que se prohíba participar en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a todos los países que figuren repetidamente en los

anexos de sus informes sobre los niños y los conflictos armados y la violencia sexual en los conflictos». Además de solicitar que los informes de situación de los distintos países donde hay operaciones de paz incluyan una sección específica sobre «conducta y disciplina».

- El reconocimiento explícito del **enorme desequilibrio de género dentro del propio sistema de Naciones Unidas**, muy especialmente en los temas vinculados a los contextos de conflicto y posconflicto. Una baja participación de mujeres y ocupando puestos de categorías inferiores. No solo eso, la baja información ofrecida sobre temas de género y la escasa transversalización que se apreciaba en las dinámicas de trabajo de otras agencias del sistema de Naciones Unidas (en todos los años de Agenda solo el 30% de las resoluciones adoptadas por Naciones Unidas contienen referencias a cuestiones de género). De ahí que la resolución mencione medidas a este respecto dentro, y también para las misiones y operaciones de paz, pidiendo que se integren asesores de género y expertos. No solo se viene a reconocer este hecho, también la abierta necesidad de mejorar las fórmulas de implementación de todo lo relativo a la Agenda MPS.

  Consecuentemente, la necesidad de aumentar también dentro del sistema de Naciones Unidas la presencia efectiva de mujeres en todos los niveles, no solo el recordatorio a los Estados (en el caso de las misiones, el porcentaje de mujeres apenas llega al 4% de media, ese era el avance desde que en 1993 fuera del 1%). Se solicitó poner en marcha una estrategia conjunta (NU-Estados) para llegar a duplicar el número de mujeres en los contingentes militares y de policía en las operaciones de mantenimiento de la paz para el año 2020 (**mujeres uniformadas**). Ya se ha alcanzado la fecha y corresponde analizar lo sucedido y, si procede, tomar un nuevo impulso en modo de nueva resolución.

  En este sentido, de aumento de la participación, debe encuadrarse el reconocimiento y la **introducción de un Grupo Informal de expertos**, que contribuya a realizar un abordaje más transversal de la Agenda. Expertos que provienen de organizaciones de sociedad civil, a las cuales se reconoce la importante de su labor, pese a los escasos recursos disponibles con los que operan, por lo que se pide una partida de financiación específica para los siguientes cinco años (hasta 2020) y una apertura a la participación en foros internacionales y regionales de paz y seguridad.

- Hay que **integrar las distintas agendas nacionales de lucha contra el terrorismo y la violencia extrema** (seguridad nacional), con la Agenda MPS y las estrategias de la propia Naciones Unidas para estas cuestiones. Se necesitan investigaciones y estudios con perspectiva de género sobre estos temas,

particularmente los factores que provocan la radicalización de las mujeres y del impacto de las estrategias antiterroristas en los derechos humanos de las mujeres y sus organizaciones.

- Continuar con el empoderamiento económico mediante la capacitación y formación, participando también en las actuaciones para control y erradicación de la transferencia ilícita de armas pequeñas y ligeras. En esta línea, podríamos incorporar la necesidad de revisar, con una visión conjunta, lo que se hace en la llamada "arquitectura de consolidación de la paz".

A poco tiempo de celebrarse la Cumbre Humanitaria de 2016, con la información disponible de la preparatoria, la resolución también evidencia la necesidad integrar las cuestiones de género de la Agenda con la programación humanitaria. Cuando se producen situaciones de emergencia humanitaria hay una serie de vulnerabilidades y necesidades no bien cubiertas que son como las observadas en situaciones de conflicto. Hay una especial vulnerabilidad de mujeres, menores y adolescentes y personas LGBTI (aunque esto último no se diga explícitamente en la resolución). Esto requiere que se trate a todos los grupos sociales o colectivos sin discriminación a la hora de ofrecer una gama, lo más completa posible, de servicios médicos, legales, psicosociales y medios de vida; así como de la provisión de acciones de prevención de la violencia sexual (explotación y abuso sexual).

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

A las puertas del año 2020, emblemático por la concurrencia de aniversarios de intentos para avanzar en una mayor equidad de género (Beijing, la propia Resolución 1325, la creación de ONU-Mujeres) se busca preparar el aniversario de la Agenda con nuevos instrumentos para reforzar las dos líneas de trabajo: la de participación y la de violencia sexual. La Representante Especial sobre violencia sexual en conflictos, Pramila Patten, resumió en una frase lo conseguido en los últimos años: «la lucha contra la violencia sexual ha quedado en resoluciones, no en soluciones» [Noticias ONU, 3 de abril 2018]. En efecto, en los últimos años, los informes sobre violencia sexual relacionada con los conflictos –elaborados en virtud de lo dispuesto en la resolución 1960 (2010)– han producido un cambio de paradigma en la comprensión del fenómeno de la violencia sexual, pero esto no ha tenido como consecuencia la solución del problema en el terreno. Ni ha detenido esta violencia, ni ha dado la debida atención a las víctimas/supervivientes.

El desalentador informe sobre VSRC de 2019

Las investigaciones realizadas por la Representante Especial y los grupos de expertos han ido documentando el gran número de casos de violencia sexual relacionada con los conflictos (VSRC) y su gravedad. Pese a los avances logrados para registrar estas situaciones y poder llevarlas hasta la justicia, la realidad muestra que sigue siendo muy difícil determinar la prevalencia de la VSRC dado que las barreras a la denuncia son persistentes (intimidación y estigmatización de supervivientes). Se sigue empleando la VSRC para el desplazamiento forzado e inhibición del retorno de comunidades o grupos catalogados de "indeseables" a fin de confiscar sus bienes (tierras y otros recursos). Con ello, no solo se produce el despojo de bienes, también de su propia identidad. Por ejemplo, en Sudán del Sur se han documentado estas prácticas por parte de las milicias aliadas, violando a mujeres y niñas como parte de la campaña para expulsar a los opositores del estado meridional de UNIDAD. Continúa usándose la VSRC para la "limpieza étnica" en operativos tácticos, como las asesinatos y violaciones en masa perpetrados por soldados de la Fuerzas Armadas de Myanmar en Rakáin. El uso de esta violencia por parte de grupos extremistas y terroristas como objetivo estratégico (desplazamiento, sometimiento y desestabilización de la estructura social), así como para su "economía política" (mediante trata de seres humanos) y como fórmula de reclutamiento y adoctrinamiento se mantiene. La falta de condenas a detenidos del Estado Islámico en Iraq y el Levante (EIIL) o Boko Haram por este tipo de delitos alimenta la cultura de la impunidad y coadyuda en el mantenimiento de la VSRC como "estrategia de terror".

Respecto de la caracterización de las víctimas de esta violencia, el informe vino a recoger más datos de cómo los hombres y los niños también son víctimas de VSRC y sobre las barreras que frenan la denuncia. Además de la intimidación y el miedo a la estigmatización, en buena parte de los países donde hay conflictos armados aparece el miedo a la criminalización. Allí donde persisten leyes criminalizadoras de la orientación sexual, los varones violados pueden ser enjuiciados al denunciar, a pesar de ser víctimas. Esta es una cuestión insuficientemente abordada al hablar de la violencia basada en género y que, en la medida en la que se investiga, se observa como hecho reiterado y no un suceso puntual. Así, se han informado de violaciones en Burundí, Siria, República Centroafricana, Sri Lanka, República Democrática del Congo, y Sudán del Sur, principalmente en aldeas y centros de detención. También apunta el informe una «tendencia alarmante», el incremento en las violaciones infantiles, «violencia sexual perpetrada contra niñas y niños muy pequeños». Tampoco es un hecho puntual, se han registrado casos en Afganistán, Burundi, Myanmar, R. Centroafricana, RD del Congo, Somalia, Sri Lanka, Sudán del Sur (Darfur) y Yemen. Finalmente, se pone el acento en las múltiples consecuencias que la VSRC tiene para las madres y los niños y niñas nacidos de la violación. Unos menores denominados en algunas comunidades como los "malasangre" de los enemigos políticos, étnicos o religiosos. Unos pequeños

que, salvo en el caso de Colombia, ni tan siquiera vienen a tener el reconocimiento de víctimas del conflicto y carecer de acceso a los recursos de la comunidad, la protección de la familia y a actividades educativas o de subsistencia.

El lento operar de la justicia no favorece la lucha contra la impunidad. El informe da cuenta de los avances conseguidos en materia de enjuiciamiento de este tipo de delitos o crímenes, así como de la reparación a las víctimas. A modo de ejemplo de esa lentitud, podemos señalar que, en 2018, se otorgó una pensión vitalicia a más de 300 sobrevivientes de VSRC en Kosovo (por el conflicto de los años 90). O como en Guatemala un tribunal nacional condenó a cuatro ex altos mandos del ejército por su participación en crímenes de lesa humanidad, incluidos de violencia sexual, durante el conflicto armado que asoló al país durante la década de los 80. Las condenas pronunciadas en el caso Molina Theissen en mayo de 2018 se apoyaron en la sentencia pionera del caso *Sepur Zarco* dictada en Guatemala en 2016, un caso impulsado por un grupo de mujeres q'eqchi' que fueron sistemáticamente violadas y obligadas a vivir en condiciones de esclavitud sexual y doméstica durante el conflicto armado.

Un tenso debate y la ruptura del consenso

Alemania lideró los trabajos de una propuesta de resolución para dar un enfoque estratégico al fenómeno de la VSRC. Un enfoque centrado en las víctimas de una violencia que se documenta en todo el mundo durante los conflictos armados y después de ellos, como se evidencia en los distintos informes y, particularmente en el último presentado por el Secretario General [S/RES/2467].

Por su parte, China y la Federación de Rusia presentaron un texto alternativo [S/2019/333]. Se estaba de acuerdo en la necesidad de seguir actuando contra la VSRC y la atención a las víctimas, pero estaba en disputa la percepción de una "imposición" de formas de actuación. Por otra parte, estaba la imposición de Estados Unidos de que la asistencia a las víctimas de delitos sexuales no abriera su particular *caja de Pandora*: no se podía hablar de "derechos sexuales y reproductivos". El gobierno Trump tenía una campaña interna de lucha contra el aborto, con recortes drásticos de fondos destinados a la planificación familiar, por lo que no daría su apoyo a la propuesta si había referencias a esta cuestión. En tanto que otros países, como Reino Unidos hablaban abiertamente de prestar una atención integral a las mujeres y niñas víctimas de violación que incluyese la interrupción segura del embarazo. El texto fue aprobado con la abstención de China y Rusia y, la eliminación de las referencias a la salud sexual y reproductiva pedida por Estados Unidos para no vetar la resolución. Para algunas organizaciones, la adopción de la resolución con tal carencia suponía, supone, un debilitamiento de la propia Agenda MPS. Además de "eliminar" del texto la referencia a la "salud sexual y reproductiva integral e interrupción segura del embarazo" de

mujeres y niñas embarazadas víctimas de violencia sexual en situaciones de conflicto, o la más amplia manejada durante las negociaciones de "atención integral de la salud sexual y reproductiva, como el acceso a la anticoncepción de emergencia, interrupción del embarazo y prevención y tratamiento del VIH", Estados Unidos también se negó a aceptar referencias a la Corte Penal Internacional.

También se eliminó de la propuesta original el establecimiento de un "grupo de trabajo oficial" para reforzar los trabajos de supervisión de la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de carácter mixto, es decir, donde hubiera presencia de agentes estatales y no estatales. Un grupo para trabajar en el apartado de ofrecer justicia a los supervivientes, tratando de garantizar una mejor rendición de cuentas y contribuyendo a poner fin a la impunidad existente.

De lo que no cabe duda es de que estamos antes posicionamientos enfrentados entre los miembros más destacados del Consejo de Seguridad. Los miembros que están interesados en seguir avanzando y consideran que esto requiere medidas más contundentes (incluidas sanciones) si no los Estados no adoptan internamente las medidas necesarias para combatir la VSRC (siguen sin mostrar intención o son incapaces de hacerlo) y erradicar la cultura de la impunidad frente a estos delitos; frente a quienes consideran que esto sería una intromisión en la "independencia política de todos los Estados" (como se recoge en la Carta de las Naciones Unidas). Los miembros que consideran que no puede darse una asistencia integral a las mujeres y niñas víctimas de violación sin afrontar el tratamiento completo de sus consecuencias, como el tratamiento del VIH-sida y la posibilidad de interrumpir un embarazo no deseado; frente a aquellos que consideran que el lenguaje SHR (como se denomina en estos foros a los asuntos de salud sexual y reproductiva) no es algo admisible en esta Agenda MPS.

La Agenda MPS es una agenda internacional enfocada originariamente a lo que sucede en situaciones de conflicto y las repercusiones en el posconflicto. Indudablemente, la agenda tiene connotaciones nacionales, pero algunos países interpretan que se está intentando utilizar la Agenda MPS como puerta de entrada al debate de "asuntos domésticos", particularmente en las cuestiones relativas a la violencia sexual y de género. Esta "inquietud" se observa claramente en la declaración del representante de la Federación de Rusia, Vassili A. Nebenzia, en el debate previo a la aprobación de la resolución 2467:

> «[…] queremos recalcar una vez más la importancia de garantizar que la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos siga cumpliendo el mandato establecido en la resolución 1888 (2009). Sus esfuerzos deben centrarse esencialmente en las situaciones de conflicto armado, y, específicamente, en aquellas en las que la violencia sexual está muy

> extendida […] es importante no subestimar la importancia de mantener un enfoque unido a la hora de comprender el alcance del mandato del Consejo de Seguridad sobre la lucha contra la violencia sexual en situaciones de conflicto y abstenerse de los intentos de ampliar su interpretación y de llevar al Consejo a excederse de sus competencias de mantener la paz y la seguridad internacionales» [S/PV.8514, p.27].

En realidad, no una "inquietud" sino el principio de un enfrentamiento abierto, como se constaría un año más tarde en las declaraciones de Nebenzia durante la semana de las celebraciones del 20º aniversario de la Res. 1325 (octubre de 2020), cuando calificó el fracaso de una nueva propuesta rusa de «una prueba de una tendencia preocupante» (🕮). Lo que entiende como el intento de algunos [países] de usurar y establecer un monopolio en la protección de los derechos de la mujer, mientras que se niega a otros el derecho a participar en el debate para mejorar la situación de la mujer» [France24.com, 30.10.2020; abcnnews.com, 31.10.2020].

Una resolución centrada en supervivientes

La resolución 2467 (2019) destaca, ante todo, por tener un «**enfoque centrado en los supervivientes**», la necesaria atención a las personas que han sido víctimas de VSRC y a las secuelas e implicaciones que ello tiene. Entre las implicaciones, por primera vez se aborda en la agenda la necesidad de atender a unas víctimas invisibles: las niñas y niños fruto de la violación. No son estos los únicos puntos de la resolución, se abordan extensamente fórmulas de trabajo contra la impunidad de estos delitos y también la necesidad de afrontar en el corto plazo las deficiencias de las actuaciones emprendidas y las nuevas necesidades observadas desde que aprobase la resolución 1820 (2008) para poner fin a la violencia sexual como estrategia de guerra y táctica del terrorismo.

Hay que asistir a las víctimas de una violencia sexual que califica como «desproporcionada» de una forma integral. En primera instancia hace falta asegurar la asistencia médica y psicosocial sin discriminaciones y acorde a «sus necesidades». Inmediatamente después hay que facilitar que la respuesta a esas necesidades también facilite el acceso a la justicia y a la reinserción social y económica de la víctima/superviviente. Se menciona el particular riesgo que mujeres y niñas tienen, «suelen ser blanco específico de la violencia». Una violencia que se ve incrementada en su frecuencia y en la «brutalidad de otras formas de violencia de género», no solo las sexuales.

Aquí podríamos añadir, que también se producen otras formas de brutal violencia basada en el género, a consecuencia de las estigmatizaciones y prejuicios profundamente arraigados en las costumbres y roles de género asignados y que hacen

particularmente vulnerables a mujeres y hombres por su orientación sexual y/o su identidad de género *trans*. Un porcentaje de población pequeño (Figura 2.1), pero un grupo social particularmente vulnerable en la situación de conflicto, como nos muestran los escasos registros sobre esta materia (principalmente provenientes de Colombia y Siria).

Figura 2.1.- Porcentajes de violencia sexual ejercida contra civiles identificados en el conflicto colombiano.

Fuente: 2020, Colombia.unfpa.org

Ahora bien, no se debería obviar cuando se alude a temas de género, máxime cuando la resolución hace referencia a la necesidad de que toda medida de prevención y respuesta a las violencias sexuales deben respetar los derechos de los supervivientes y dar «prioridad a sus necesidades, sobre todo los grupos que son particularmente vulnerables o que pueden ser blanco de ataques específicos» (párr. 16). En este sentido, el de los datos, el conflicto colombiano recoge una información amplia sobre cómo las violencias sexuales se distribuyen por edades según género (Figura 2.2A), incluso llega a dar un cierto desglose de cómo interseccionan las características personales para aumentar el riesgo de ser víctima de violencia sexual (Figura 2.2 B).

Es fácilmente comprensible que, sabiendo que la resolución estuvo a punto de ser vetada por las alusiones a la salud sexual y reproductiva, el Consejo de Seguridad no hubiera aceptado en modo alguno una alusión explícita a la orientación sexual y, mucho menos, al controvertido tema de las identidades *trans*. Esta es una cuestión que, por el momento, está entrando en la Agenda MPS a través de una vía lateral: la que ofrecen los planes nacionales. No obstante, lo que resulta innegable que las personas LGBTI+ son particularmente vulnerables al ser blanco de ataques específicos.

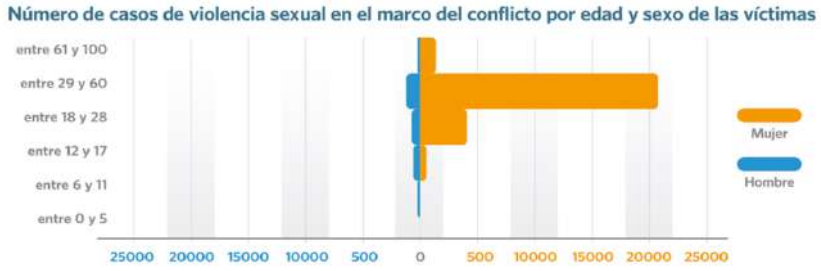
Se evidencia en varios de sus puntos la necesidad de emprender acciones de sensibilización, tanto contra la VSRC como contra la marginalización y estigmatización de las víctimas. Esto solo se puede hacer con la colaboración activa

de la sociedad civil de cada comunidad, a quienes se les reconoce el importante papel que juegan para que las resoluciones de la agenda sean implementadas sobre el terreno. La gran queja de las ONG locales, a la que aludió Patten cuando habló ante el Consejo de seguridad en la sesión de presentación de esta resolución:

> «[…] tras un decenio de atención y de acción concertadas, la realidad a la que debemos hacer frente es que la aplicación de las resoluciones, las políticas, los acuerdos y los compromisos sigue siendo lenta y que la rendición de cuentas ante la justicia penal por esos delitos sigue siendo difícil de lograr. Todavía no hemos mejorado la situación sobre el terreno de manera sostenida o significativa» [S/PV.8514, p. 5].

Figura 2.2.- (A) Número de casos de violencia sexual en el marco del conflicto por edad y sexo de las víctimas. (B) Porcentaje de víctimas de violencia sexual registradas donde con características que suelen ser objeto de discriminación u atentados prejuiciosos (delitos de odio).

A



B

Fuente: 2020, Colombia.unfpa.org

La resolución reitera peticiones hechas anteriormente, como: la emisión de órdenes claras por mandos/autoridades de la prohibición de la violencia sexual, su introducción en códigos de conducta que también contemplen el régimen disciplinario, el establecimiento de procedimientos de investigación de acusaciones o denuncias necesarios para poner fin a estas prácticas y a la impunidad, etc. Y recuerda a las partes la necesidad de revisar y, cuando proceda, reforzar las legislaciones nacionales sobre esta violencia, así como los sistemas judiciales, contando para ello con el apoyo del Grupo de Expertos creado mediante la resolución 1888 (2008), y al Grupo Oficioso de Expertos sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad, con el que

Naciones Unidas colabora y al que reconoció explícitamente en la resolución 2242 (2015). A diferencia de ocasiones anteriores, en esta resolución se piden «plazos concretos» para las medidas a tomar. Y se anuncia la intención de incluir disposiciones para facilitar la participación plena de las mujeres en las misiones de las Naciones Unidas, incluyendo adopción de sanciones.

Hay otra cuestión que queremos destacar de esta resolución. No hay un "prototipo" de víctima, las víctimas o supervivientes son diversos porque su estigmatización y discriminación se hace en base a factores que convergen de manera desigual en esas personas. Aunque el sexo-genérico sea el factor dominante, la etnicidad, la orientación sexual, la edad, la existencia de discapacidad, religión, etc., también han de considerarse para poder poner a disposición medidas y respuestas más específicas, más ajustadas a las necesidades reales de esas personas en los contextos socioculturales donde se encuentran. Una respuesta siempre ajustada a derecho, pero que no olvide las necesidades de las personas supervivientes, incluso sus deseos para no ser revictimizadas. La resolución pide un esfuerzo en la prevención, protección y asistencia a las mujeres y niñas supervivientes a la violencia sexual relacionadas con situaciones de conflicto, al mismo tiempo que abiertamente hace referencia a otra parte de las víctimas de estas violencias sobre las que pocas veces se habla: **los hombres y niños como víctimas de violencia sexual en el conflicto**. Desde hacía años se venía reivindicando por ciertos sectores la necesidad de estudiar y contemplar medidas sobre las violencias sexuales con victimas masculinas. Un hito, se introduce esta violencia en una agenda nacida para dar cobertura a las necesidades y vulnerabilidades de las mujeres y niñas, sin embargo, la resolución 2467 (2019) nació ciega a ciertos asuntos íntimamente ligados a las violencias sexuales. Entre las causas de esas violencias evidenciadas: la orientación sexual o identidad de género de las víctimas; y, entre las consecuencias, los aspectos de salud sexual y reproductiva y derechos de las víctimas de la violencia sexual.

Las otras víctimas olvidadas en la VSRC que menciona por primera vez la resolución 2467 (2019), son las niñas y niños nacidos como consecuencia de esa VSRC. Unos menores que, a menudo, sufren riesgos y daños interrelacionados, diferenciados y persistentes que amenazan su vida. Estos niños tienen un alto riesgo de marginación social y económica, de apatridia y falta de acceso a la cobertura de necesidades básicas, desde la alimentación a la educación. Un asunto hasta ahora no bien abordado ni por la Agenda MPS ni por otras agencias del sistema de Naciones Unidas, como UNICEF. Esta organización hace seguimiento de las cuestiones que más afectan a los menores en las situaciones de conflicto y posconflicto, y podemos encontrar sus informes sobre niños que sufren violencia física y sexual, su secuestro y utilización como combatientes, por ejemplo. Pero no son iguales las consecuencias de ser "hijos de la guerra", que ser los "**hijos e hijas del enemigo**". De ahí que también se pida en la resolución un estudio específico sobre este asunto, para poder ofrecer

soluciones y recomendaciones específicas. Junto a este requerimiento, el Consejo de Seguridad ha encomendado al Secretario General, ante la lentitud de los avances, que a corto plazo (a finales de 2021) presente un informe en el que se evalúen las deficiencias y se formulen las recomendaciones para poder cumplir los compromisos contraídos por las partes de esta parte de la Agenda, consciente de que hace falta una mayor vigilancia y un mayor análisis en los informes. En esta línea, se reconoce la conveniencia de «aprovechar mejor las visitas periódicas sobre el terreno», de forma que se aumenten los contactos a fin de conocer mejor las singularidades y las «preocupaciones y necesidades de las mujeres […] interactuar con las víctimas, las comunidades afectadas y la sociedad civil». En la asistencia a las víctimas supervivientes, la acción de la propia comunidad y de las organizaciones civiles allí presentes serán clave para conseguir una mejor recepción y apoyo a esas víctimas, así como para conseguir el rechazo de la violencia.

9. LA RESOLUCIÓN 2493 (2019) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Mientras se aprobaba la controvertida resolución 2467 (2019), se trabajaba en una nueva resolución para el refuerzo del pilar de la participación de la Agenda MPS. Los ecos de las discrepancias mantenidas durante la resolución anterior volvieron llegaron hasta el momento de debatir la resolución 2493 (2019). Para evitar un nuevo "choque" que reprodujese una votación sin unanimidad. Las partes tuvieron que ceder, si bien las manifestaciones de contrariedad de unos quedaron discretamente recogidas en el diario de sesiones, en tanto que otras tuvieron una amplia difusión, no hay más que escuchar las declaraciones del representante de la Federación de Rusa aprovechando que los actos relacionados con el aniversario de la Agenda MPS se hacían por internet debido al Covid-19.

Otro "choque" antes de aprobar una nueva resolución

Entre las controversias (manifestadas habitualmente bajo la expresión diplomática de un "lamento" en su expresión más baja, que no "queja"), dos cuestiones: la vuelta sobre el tema de la salud sexual y reproductiva; y el papel de la sociedad civil, no siempre reconocido ni "protegido". Muy directos en sus críticas el bloque de los Estados europeos. Así, la representante francesa, Sra. Gueguen, puso el foco sobre uno de los aspectos clave sobre el que se cuestiona:

> «[…] ¿cómo se puede plantear la aplicación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad sin la sociedad civil y sin las mujeres que, sobre el terreno, ponen en cuestión el statu quo para exigir el papel que les corresponde?

> Es lamentable que el Consejo de Seguridad continúe guardando silencio sobre la cuestión fundamental de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, sin los cuales los derechos de la mujer están en peligro y sin los cuales no podemos responder a las necesidades más elementales de las víctimas de la violencia sexual en todo el mundo» [S/PV.8649, p.5].

En efecto, los ataques crecientes a mujeres empoderadas, lideresas de ONG y defensores de derechos humanos sin que los gobiernos de esos países tomen medidas eficaces de protección daña la Agenda. Es parte de la *retórica vacía* a la que aludió Guterres, la de estados que en la mesa apoyan el empoderamiento de las mujeres, pero que en la práctica mantienen las barreras que evitan el empoderamiento. Más aún, como señaló la representante alemana, Sra. Müntefering, estamos en un momento en el que son evidentes «los esfuerzos concertados de algunos Estados para dar marcha atrás en la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad y en la universalidad de todos los derechos humanos» [S/PV.8649, p.5].

Frente a estos comentarios, los aportados por el bloque liderado por China y la Federación de Rusia igualmente rotundos. El representante de China, el Sr. Zhang Jun, hizo una severa advertencia respecto del Grupo Oficioso de Expertos sobre MPS:

> «China ha tomado nota de los esfuerzos realizados por el Grupo Oficioso de Expertos sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad, creado por el Consejo, pero observa que el Grupo no es un órgano oficial del Consejo y la labor que realiza en su nombre debe respetar las opiniones de todos los miembros del Consejo, en consonancia con el mandato y el reglamento del Consejo de Seguridad, o sus decisiones no estarán autorizadas ni serán vinculantes desde el punto de vista moral» [S/PV.8649, p.21].

Siendo el representante de la Federación de Rusia mucho más explícito al respecto de las labores de este Grupo reconocido en la resolución 2242 (2015):

> «[…] nos sentimos obligados a compartir nuestra evaluación de los primeros años de actividad del Grupo Oficioso de Expertos sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad, que se menciona en la resolución que aprobamos hoy. Nos vemos obligados a llegar a la conclusión de que ese Grupo no ha logrado convertirse plenamente en un eslabón de coordinación en la cadena de la labor en este ámbito. No ha podido evitar cierto grado de politización en su labor ni elaborar procedimientos verdaderamente transparentes y democráticos para adoptar decisiones, lo que constituye una condición esencial para sostener el diálogo entre los Gobiernos sobre un tema tan importante. Será funda- mental subsanar esas deficiencias para cumplir con las expectativas de los Estados que afrontan conflictos» [S/PV.8649, p.33].

Tampoco dejo mucho margen para la duda respecto de la "deriva" que está tomando la Agenda MPS del Consejo de Seguridad y sobre lo que entienden como tareas propias del Consejo:

> «Consideramos que es fundamental evitar la duplicación de la labor de los diversos órganos de la Organización y **atender las situaciones que constituyen una amenaza incuestionable para la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con las prerrogativas del Consejo de Seguridad**. Es importante recordar que la Asamblea General, el Consejo de Derechos Humanos y la Comisión de Consolidación de la Paz también forman parte de los esfuerzos por promover el papel de la mujer, proteger sus derechos y velar por la igualdad entre los géneros […]
>
> Hoy, apoyamos la aprobación de la resolución 2493 (2019), preparada por Sudáfrica, convencidos firmemente de la importancia de proteger y promover los derechos de la mujer en situaciones de conflicto armado. Sin embargo, nos sentimos obligados a señalar que **la resolución contiene una serie de disposiciones que van más allá del mandato del Consejo de Seguridad**. Está sobrecargada de cuestiones relacionadas con la protección y la promoción de los derechos humanos, que la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos ya abordan con éxito y eficacia. **Instamos al Consejo de Seguridad a que se apegue estrictamente a su mandato, y no apoyamos los intentos de justificar su injerencia en cuestiones que forman parte de la jurisdicción de los demás órganos**» [S/PV.8649, p.32-33].

Aspectos básicos de la resolución 2493 (2019)

Una breve resolución en el que nuevamente se insta a todos al compromiso de implementar la agenda (en base a planes nacionales) y para hacer realidad unos mayores porcentajes de mujeres civiles y militares en todas las actividades de mantenimiento de la paz, así como en todos los procesos de negociación, mediación y de aplicación de los mecanismos establecidos para los acuerdos de paz alcanzados. Esto requiere afrontar las barreras que impiden de facto esa participación, tal y como apuntó el Secretario General en su último informe anual sobre la Agenda MPS [S/2020/838]. Aunque no se dice en la resolución, esto requiere de los Estados la aportación de los medios y recursos apropiados para conocer la situación, marcarse objetivos y conseguirlos. Supone derribar las barreras que ponen freno a un igual acceso a la educación, formación y capacitación por motivos de género en cada país, crear o supervisar redes de contacto y apoyo, entre otras cuestiones. Muchas de estas barreras que frenan los cambios son eminentemente socioculturales.

También aborda sucintamente la resolución la necesidad de crear entornos seguros. Los ataques deliberados contra mujeres y defensores de derechos humanos tienen como finalidad mantener el *statu quo*, disuadiendo a posibles candidatas a seguir el ejemplo de las predecesoras agredidas o asesinadas. Corresponde a los Estados, que son quienes aportan personal a las misiones de paz y operativas en situaciones de emergencia el garantizar «entornos de trabajo seguros, propicios y con perspectiva de género para las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz y que aborden las amenazas y la violencia contra ellas» [S/2020/838, párr. 6]. Y esta obligación es la que aparece recogida en la resolución de una manera tan amplia.

Posiblemente la petición del párrafo 5º de la resolución es una de las disposiciones a las que aludió Rusia, cuando adujo que el texto estaba sobrecargado de alusiones a cuestiones propias de otros órganos del sistema de Naciones Unidas, encargados de las cuestiones relativas a derechos humanos:

> «Pide a los Estados Miembros que promuevan todos los derechos de las mujeres, incluidos los derechos civiles, políticos y económicos, los insta a que aumenten su financiación en la esfera de las mujeres, la paz y la seguridad, incluso proporcionando más ayuda en las situaciones de conflicto y posconflicto para programas que promuevan la igualdad de género y el empoderamiento y la seguridad económicos de las mujeres, así como prestando apoyo a la sociedad civil, y a que ayuden a los países que atraviesan situaciones de conflicto armado y posconflicto, incluso mediante el acceso a la educación, la formación y la creación de capacidad, a aplicar las resoluciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, pide además que aumente la cooperación internacional para el desarrollo relacionada con el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género, e invita a quienes prestan asistencia a que sigan cerciorándose de que todas las aportaciones de ayuda tengan un enfoque de género y a que presenten más información y evaluaciones sobre los progresos realizados».

La aprobación de esta resolución se haría como en años precedentes, por unanimidad, pero no un consenso respecto de la Agenda MPS. La brecha entre las palabras, las acciones y los logros se encuentra en riesgo de agrandarse. Si ya antes de la irrupción de la pandemia del Covid-19 la situación de la Agenda no era buena (Véase Tema 1.3 ¿Hacia dónde vamos?), el panorama mundial en 2021 puede ser peor.

Cerramos este bloque de resoluciones conexas a la Agenda MPS con las palabras de la representante de Unión Africana para MPS, Sra. Mlambo-Ngcuka:

> «Hay un mensaje común de las mujeres afectadas por los conflictos y los agentes que están preocupados por las cuestiones relativas a las mujeres y la paz y la seguridad, ya sean las mujeres del Afganistán, Libia, el Sudán, Burundi, Filipinas, la República

Democrática del Congo, el Yemen o Colombia; ya sean las mujeres kurdas o yazidíes, o las jóvenes que están aquí esta semana o los puntos focales mundiales sobre las mujeres y la paz y la seguridad de los distintos países; ya sean las integrantes del personal femenino de mantenimiento de la paz, como las de Sudáfrica que compartieron sus historias con nosotros en el día de ayer, y pusieron de relieve la necesidad de aumentar el número de mujeres uniformadas. El mensaje común y enérgico es que los progresos son muy lentos, la voluntad política no es suficientemente firme y la resistencia frente a las necesidades y los intereses de la mujer pone en peligro los progresos que hemos alcanzado y relega aún más a los que más necesitan nuestra determinación y apoyo. Ello sucede a pesar de las numerosas buenas palabras, acuerdos, debates y reuniones. El cambio no es tan real como debe ser» [S/PV.8649, p.6].

10. LAS RESOLUCIONES 2538 (2020) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD Y 45/28 DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

Como acabamos de ver, en los debates sobre la resolución 2493 (2019), las cuestiones relativas a la Agenda MPS interseccionan con otros campos que son llevados, formalmente, por otras agencias y órganos del sistema de Naciones Unidas. Traemos aquí dos claros ejemplos. En primer lugar, la resolución 2532 (2020) del Consejo de Seguridad que formalmente se encuentra ligada al tema de las "Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz, pero que contempla una demanda vista en varias resoluciones de la Agenda MPS, la última vez en la mencionada resolución 2493 (2019), cuando se pide a los Estados «que mantengan su compromiso de aumentar el número de mujeres civiles y uniformadas en las actividades de mantenimiento de la paz a todos los niveles y en puestos clave» [S/RES/2493, párr. 2]. El otro ejemplo, que guarda relación con las protestas de la delegación rusa, es el de la resolución 45/28, de 7 de octubre de 2020, del Consejo de Derechos Humanos. Vemos su conexión con lo dispuesto en el párrafo 5º de la 2493 (2019); también vinculada con la resolución 2242 (2015).

Hay un hilo conductor en todas ellas que se evidencia claramente en 2018 (aunque formalmente comenzara el mismo año que la Res. 1325, con el Informe Brahimi), cuando se proponen las reformas en la arquitectura de la paz y la seguridad de las Naciones Unidas. El 28 de marzo de 2018, el Secretario General Antonio Guterres presentó ante el Consejo de Seguridad una iniciativa para mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz: **Acción por el mantenimiento de la Paz (A4P)**. Una iniciativa respaldada por 154 Estados (entre los que se encuentra la Federación Rusa, aunque con reparos) y 4 organizaciones regionales (la Unión Europea, la OTAN, la Comisión de la Unión Africana y la Organización Internacional de la Francofonía). En

la "Declaración de compromisos compartidos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas", hecha en julio de ese mismo año, se describen los compromisos para el emprendimiento de acciones colectivas con el propósito de reforzar el mantenimiento de la paz. Esos compromisos compartidos, abarcan objetivos de implementación en 8 ámbitos prioritarios, todos ellos ya en curso:

1) Política.
2) **Mujeres, paz y seguridad.**
3) Protección.
4) Protección y seguridad.
5) Rendimiento y rendición de cuentas.
6) Consolidación y mantenimiento de la paz.
7) Alianzas.
8) Conducta del personal de mantenimiento de la paz y operaciones de mantenimiento de la paz.

Resolución 2538 (2020) del Consejo de Seguridad

Las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la Agenda MPS tienen varios puntos de conexión, entre ellos esta resolución trata de buscar la fórmula de alcanzar un objetivo marcado en la resolución de la Agenda MPS 2242 (2015): el aumento de mujeres uniformadas (militares y policías) en operaciones de mantenimiento de la paz. No solo estamos frente a un objetivo marcado en la Agenda 2030, hay toda una estrategia de paridad de género para el sistema de Naciones Unidas (2018-2028). No debe confundirnos el término "paridad", se reconoce que la paridad entendida como 50/50 es "improbable" (más bien, imposible). En el caso concreto del personal uniformado alcanzar una relación del 70/30 en contingentes que trabajan sobre el terreno en operaciones de mantenimiento de la paz podría considerarse ya como todo un éxito (uniformadas y civiles, en todos los niveles y todos los puestos, incluidos los de personal directivo superior). Un objetivo difícil, pero alcanzable. Ahora bien, ello requiere un esfuerzo considerable por parte de los Estados que aportan esos contingentes.

Aunque mencione al personal civil y uniformado, la resolución 2538 (2020) se centra en las estrategias y medidas a adoptar para «aumentar el despliegue de mujeres uniformadas». Como veremos en los bloques II y III de la asignatura, estas mujeres desempeñan unas labores muy importantes sobre el terreno, tanto durante el conflicto como en el posconflicto. La resolución establece requerimientos muy concretos:

a) Lo primero, que se difunda la información sobre las oportunidades de despliegue y facilitar el acceso a ellas.

b) Que se proporciones adiestramiento y que, una vez adiestradas, se vele por su despliegue.
c) Que se establezca una base de datos nacional de personal femenino que ha recibido adiestramiento y tiene interés y disponibilidad para su designación y despliegue.
d) Se detecten los obstáculos que dificultan la contratación, el despliegue y los ascensos de aquellas mujeres uniformadas que han formado parte de operativos de paz.
e) Se estudien las fórmulas nacionales para aumentar la participación de mujeres en las fuerzas militares y de policía nacionales.
f) En relación con los obstáculos que puedan existir, que se tomen medidas para proporcionar el apoyo y los incentivos para contratación, retención y despliegue de esas mujeres.
g) Que se de apoyo a las organizaciones regionales para adiestrar a mujeres uniformadas.

En nuestra opinión, esto va a requerir de los Estados la revisión de sus Planes Nacionales de Acción sobre MPS, ya que los niveles de mujeres uniformadas (militares y policías) todavía son bajos, lo que dificulta la disponibilidad de personal para ser desplegado. No solo hay que revisar las políticas y prácticas de contratación, formación y capacitación del personal, hay que adoptar las medidas necesarias para la retención del personal y para facilitar su posterior despliegue. Ya en el despliegue, tanto los estados como la propia Secretaría de las Naciones Unidas han de garantizar «entornos de trabajo seguros, propicios […] que aborden las amenazas y violencia contra ellas», incluidas las situaciones de acoso y violencia sexual contra ellas provenientes de otros uniformados. Un problema de seguridad y privacidad conocido, pero insuficientemente tratado en muchos Estados, que ha llegado a ocasionar sucesos graves por inadecuación de instalaciones adecuadas y apropiadas para las mujeres en las misiones (alojamiento, saneamiento, atención a la salud y equipos de protección).

Resolución 45/28 del Consejo de Derechos Humanos de 7 de octubre de 2020

A pocos días del 20º Aniversario de la res. 1325/Agenda MPS y mientras la propuesta de resolución rusa fracasaba por falta de apoyos, en el Consejo de Derechos Humanos aprobaba una resolución titulada "Promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres y niñas en situaciones de conflicto y posconflicto con ocasión del 20º aniversario de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad". Enuncia el Consejo que «el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan mutuamente». Entiende el Consejo que la Agenda MPS aborda, entre otras cuestiones, la conculcación de los derechos humanos de las

mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y posconflicto. De ahí que, aprovechando el aniversario, manifieste sus opiniones sobre los puntos que considera más urgentes. En definitiva, una crítica a los "no logros" de la Agenda MPS, "fracasos" generales en las políticas de igualdad de género, que no pudieron expresarse en el Consejo de Seguridad:

> *«Expresando profunda preocupación* por que **la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres** en la prevención y la solución de conflictos y la consolidación y el mantenimiento de la paz **sigue siendo un objetivo lejano**, **mientras que las violaciones de los derechos humanos de las mujeres y las niñas,** incluidas las mujeres refugiadas y desplazadas internas en el contexto de situaciones de conflicto y posconflicto**, siguen estando generalizadas y sin denunciarse suficientemente**, en particular la violencia sexual y de género, las formas múltiples e interseccionales de discriminación y la falta de acceso a los servicios» [Preámbulo].

O como cuando dice que:

> «*Condena enérgicamente* todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas cometidas en situaciones de conflicto y posconflicto, reconoce que **la expresión "violencia contra las mujeres y las niñas" no se limita a la violencia sexual,** sino que incluye todo acto de violencia de género que cause o pueda causar daños o sufrimientos físicos, sexuales o psicológicos, incluidas las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, y pide que se adopten **medidas eficaces de rendición de cuentas** cuando esos actos constituyan violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario» [párr. 3].

Insistiendo en que los Estados mejoren la protección de los derechos humanos, como ya se apuntaba en la resolución 2493 (2019), y señalando los exámenes periódicos universales (EPI) como vía para mejorar la acción y la rendición de cuentas:

> «**mejoren la promoción y protección de los derechos humanos en relación con la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad mediante el examen periódico universal** prestando más atención a los temas relativos a las mujeres y la paz y la seguridad en los informes nacionales» [párr. 4].

No solo eso, se exhorta a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos Humanos, Michelle Bachelet, a que incluya en sus informes «los derechos humanos de las mujeres y las niñas en las situaciones de conflicto y posconflicto que

hayan sido identificadas por el Consejo de Seguridad en relación con la agenda sobre las mujeres y la paz» [párr. 5].

? Una pregunta para la reflexión

La resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad hace referencia a la necesidad de que las mujeres afectadas por conflictos armado "tengan acceso a toda la gama de servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los relativos a los embarazos resultantes de violaciones"; en tanto que que la resolución 2467 (2019). ¿Considera que la "salud sexual y reproductiva" debe estar presente en la Agenda MPS? Argumente la respuesta.

Lecturas para debate

- PERIBÁÑEZ, E. (2017). Reflexiones sobre género-violencias en situaciones de conflicto y posconflicto armado desde una perspectiva de género no binaria, en Cristina del prado (Coord.), *Derechos Humanos y Construcción de Memoria Cívica: cultura democrática y modelos de protección en América Latina y Europa. Dykinson.*
- O'MOCHAIN (2018). La violencia sexual dirigida a hombres en conflictos: un reto para los estudios de género. *Masculinities and Social Change*, Vol. 7(1), febrero 2018, pp.1-23.
- ALLEN, L. (2019). *Mapping of the gender recommendations in the three 2015 Peace and Security reviews.* SICA.

Video

Youtube.be/HEA86r06_5I – Breve clip oficial presentando la violencia sexual en el genocidio de Ruanda, 2009 (inglés).
https://www.youtube.com/watch?v=K-ZcFaRupw4 – Video de El País, sobre el pueblo de niños soldado en Sudán del Sur, 2018 (subtitulado en español)

Estudio de caso | Abusos y explotación sexual en la República Democrática del Congo

Desde los años 90 del pasado siglo XX se han venido reportando y documentando casos de explotación y abusos sexuales por parte del personal desplegado en misiones de paz en distintos continentes: Bosnia y Herzegovina y Kosovo; Camboya y Timor-Leste; Sierra Leona, Liberia, Guinea. Pero puede decirse que la primera gran reacción de Naciones Unidas se produjo tras el escándalo del Congo en 2004, el que fuera denominado por los medios "sexo por comida". Tras estos sucesos es cuando Kofi Annan decreta una "política de tolerancia cero", adoptándose códigos de conducta que se han mostrado insuficientes para corregir de forma definitiva el problema.

Misión de Observación de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, MONUC, 2004. Establecida por un periodo inicial de 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 Cesación del Fuego entre la República Democrática del Congo y los cinco Estados de la región con los que tenía abiertas hostilidades: Namibia, Ruanda, Uganda, Zimbawe y Angola.

En un principio, se encomendó a la Misión la observación de la cesación del fuego, la separación de las fuerzas y el mantenimiento de enlaces con todas las partes en el Acuerdo de Cesación del Fuego. Posteriormente, en una serie de resoluciones, el Consejo amplió el mandato de la MONUC para abarcar la supervisión de la aplicación del Acuerdo de Cesación del Fuego y otras tareas. Es en este contexto en el que se produjeron una serie de situaciones de abuso y explotación sexual que se harían públicas.El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz recibió en 2004: 16 denuncias contra civiles, 9 contra policía civil y 80 contra personal militar, 105 en total; en su mayor parte se referían a relaciones sexuales con menores de 18 años (45%) o con prostitutas adultas (31%). El 13% de las denuncias eran por violación y el 5% por atentado sexual. El 6% restante se refería a otras formas de explotación y abuso sexuales. La mayor parte de las denuncias, 72 en total, se recibieron en la MONUC, 68 contra personal militar y 4 contra personal civil.

Lo sucedido lo resume el informe Zeid: «En la República Democrática del Congo, por ejemplo, parecería que la explotación y el abuso sexual consisten en su mayor parte en el canje de sexo por dinero (1 a 3 dólares en promedio cada vez), por alimentos (para consumirlos de inmediato o canjearlos más tarde) o por trabajo (especialmente en el caso de las trabajadoras contratadas por día). Algunas jóvenes con quienes hablé en la República Democrática del Congo usaron la frase "violación disfrazada de prostitución" para describir una situación en que primero las habían violado y después les habían dado dinero o alimentos para crear la apariencia de una transacción consensual. Una vez que las jóvenes se encuentran en esta situación, se genera una dependencia que suele conducir a una continua espiral descendente de mayor prostitución, con sus elementos conexos de violencia, desesperación, enfermedad y mayor dependencia. Otra consecuencia de la explotación y el abuso sexual se refiere a los niños engendrados y abandonados por personal de mantenimiento de la paz» (A/59/710, párr. 6).
Por un lado, varios factores favorecían el abuso, como la destrucción del entramado social cuando hay situaciones de conflicto que genera grupos de

personas extremadamente vulnerables, como mujeres y menores, ya que puede faltar el sustento familiar, no hay posibilidades de generar ingresos, los niveles de violencia son elevados, los sistemas policial y judicial no funcionan adecuadamente, etc. Por otro, los sistemas y mecanismos de denuncia e investigación de estos sucesos previstos en las misiones eran poco apropiados, faltaba personal especializado en la investigación y peritación de este tipo de incidentes, las normas aplicables a militares, policía civil y personal civil no eran uniformes y, en todo caso, las medidas disciplinarias o judiciales no correspondían a las Naciones Unidas sino a los estados de los nacionales involucrados, lo que además reforzaba la idea de que ni la Organización ni sus administradores (civiles o comandantes militares) estaban obligados a hacer un verdadero esfuerzo para poner coto al problema de la explotación y abuso sexual de civiles en las misiones.

En la actualidad, desde 2010 está en curso a Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), en sustitución de la MONUC.

Estudio de caso | Los "pequeños MINUSTAH"

Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, MINUSTAH – 2004/2017. En junio de 2004 se aprobó por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, que vino a suceder a la Fuerza Multinacional Provisional, desplazada tras el conflicto armado surgido en distintos puntos del país cuando el Presidente Bertrand Aristide abandonara la isla. A la situación de inestabilidad y extrema pobreza en la que se encontraba el país, hubo de añadir una emergencia humanitaria provocada por un devastador terremoto el 12 de enero de 2010 (7 grados en la escala de Richter). A consecuencia del terremoto murieron más de 200.000 personas, agravándose la situación de desastre económico, ambiental y sanitario, con brotes de cólera. La misión de estabilización se mantuvo hasta octubre de 2017, para pasar a ser luego una más de las misiones de paz, la Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití, MINUJUSTH, dotada principalmente con personal civil.

En 2019 salta a los medios un nuevo escándalo, esta vez en la Misión de estabilización en Haití (MINUSTAH). De ello se tiene noticia tras la publicación de un estudio dirigido por la británica Sabina Lee y la canadiense Susan Bartels, que pone el foco de atención en las violencias sexuales ejercidas por los cascos azules en la misión haitiana. Antes de publicar este trabajo, ya había saltado a los medios de comunicación internacionales que varios altos cargos de la organización humanitaria Oxfam desplazados a Haití tras el terremoto de 2010, incluido el director en ese país Roland Van Hauwermeiren, contrataron prostitutas para realizar fiestas sexuales y realizar otros abusos durante sus labores en la isla (publicado por *The Times*, al que siguieron otros medios como la BBC, NYT, *Le Figaro*, El País, ABC…).La Misión, liderada por Brasil Al menos 265 "bebés cascos azules", también conocidos estos niños como los "pequeños Minustah", nacidos durante los años de presencia en la zona (2004-2017), fruto de abusos sexuales y violaciones que, posteriormente, fueron abandonados por los padres tras el repliegue de militares y policías, además de empleados civiles. …los denunciados nacionales de distintos países, si bien la mayor parte de las denuncias procedente de Chile, Uruguay, Argentina y Brasil.

CAPÍTULO 3: LA AGENDA MPS EN EL MARCO REGIONAL EUROPEO (UE, OTAN Y OSCE)

SUMARIO: 1. UNA APROXIMACIÓN A LA ORGANIZACIÓN DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN). 1.1. La organización de las mujeres de la OTAN en los años 60. 1.2. Los primeros pasos en la implementación de la resolución 1325 (2000) en la estructura de la Alianza. 1.3. El espaldarazo de Lisboa 2010. 2. LA POLÍTICA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1325 Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN OTAN. 2.1. La política sobre MPS de la OTAN. 2.2. La Directiva 40-1 y el vigente Plan de Acción. 2.3. Los Informes de Progreso. 2.4. La Representante Especial del SG de la OTAN para MPS y los Asesores de Género en Operaciones. 2.5. Las asimetrías de género en la OTAN. 3. SOBRE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA. 3.1. Una referencia a la OSCE y la Agenda MPS. 3.2. Las políticas de seguridad y defensa de la UE. 3.3. La primera etapa del compromiso de la UE con la Agenda MPS. 3.4. El Planteamiento Estratégico de la UE sobre Mujeres, la Paz y la Seguridad 3.5. El Plan de Acción de la Unión Europea sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad (2019-2024).

La Agenda Mujeres, Paz y Seguridad ha de adaptarse a las necesidades y circunstancias sociales, políticas y culturales del entorno de los Estados e instituciones comprometidos en la consecución de sus objetivos. Unas circunstancias variables a lo largo del tiempo. Nos centramos ahora en nuestro entorno inmediato: Europa.

1. UNA APROXIMACIÓN A LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN)

La OTAN es una alianza de países de América del Norte y Europa comprometidos con el cumplimiento de los objetivos del Tratado del Atlántico Norte firmado el 4 de abril de 1949 (los Estados firmantes entonces fueron: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido).

De acuerdo con dicho tratado, el papel fundamental de la OTAN es **salvaguardar la libertad y la seguridad** de sus países miembros por medios políticos y militares, sobre la base del **art. 51 de la Carta de Naciones Unidas**, que reconoce el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva, en caso de ataque armado. La Alianza está comprometida con la defensa de sus Estados miembros frente a la agresión o amenaza de agresión, actuando bajo el principio de que "un ataque contra uno o varios miembros se consideraría como un ataque contra todos":

> «Artículo 5. Las partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte.
>
> Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán, inmediatamente, en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales».

La OTAN actualmente está conformada por 30 Estados miembros (Albania, Alemania, Bélgica, Bulgaria, Canadá, República Checa, Croacia, Dinamarca, Estados Unidos, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, España [ⓘ], Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania y Turquía) y otros Estados que cuentan con la categoría de "asociados o *partners*" (es el caso de Japón, Suiza, Nueva Zelanda, Jordania, Irlanda, Israel, Egipto, Argelia, Marruecos o República de Corea entre otros, agrupados en 4 categorías: Países socios globales; Países socios de la OTAN; Países socios del diálogo mediterráneo; y Países de la iniciativa de cooperación de Estambul).

España en la OTAN

España inició el proceso de incorporación en la OTAN el 25 de febrero de 1981, si bien en 1982 las conversaciones entraron en suspenso hasta 1986, cuando tras un referéndum en el que el 52,54% de los españoles respaldaron la propuesta de adhesión y España inició su participación en todos los comités como Estado miembro.

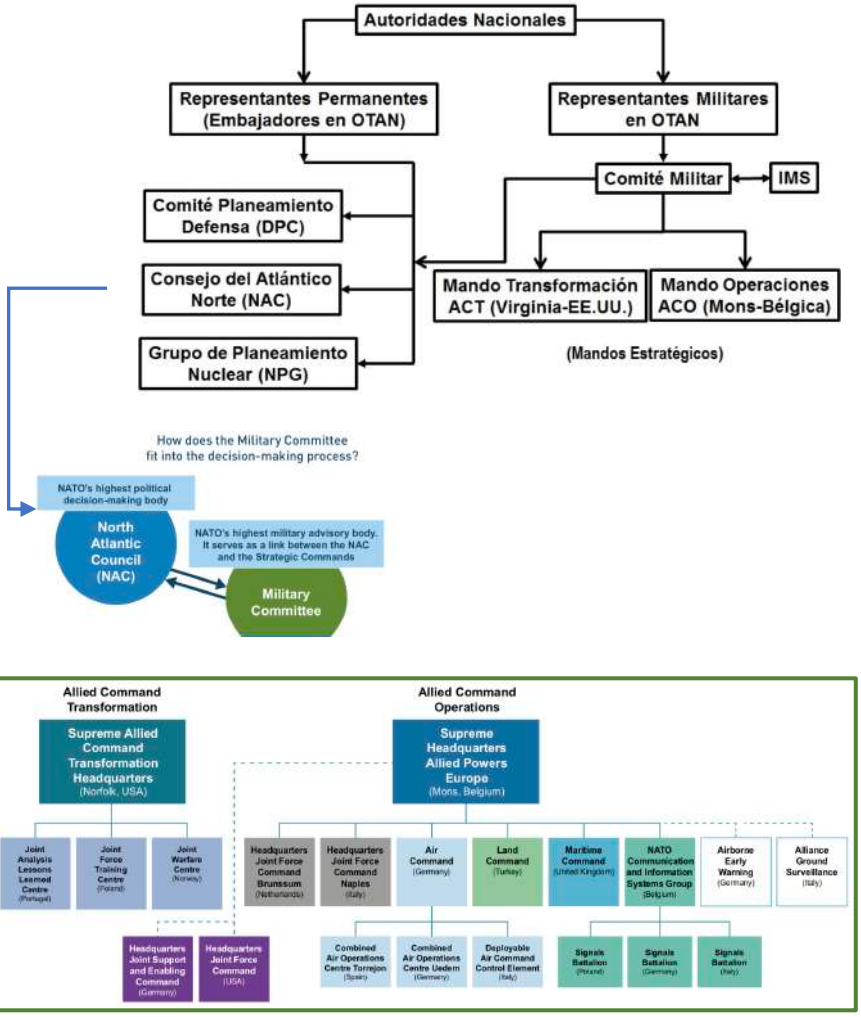
La OTAN proporciona un foro en el que sus Estados miembros pueden consultar asuntos en materia de seguridad de interés común y adoptar medidas conjuntas para hacerlos frente, adoptando decisiones siempre por consenso. Tras el fin de la "guerra fría" (1989), la Alianza ha tenido reformas estructurales y ha asumido nuevos compromisos. Así, tras la Cumbre de la OTAN en Lisboa en 2010, se adoptó el llamado "Nuevo Concepto Estratégico" (por el que la OTAN se preparó para afrontar los denominados nuevos retos globales del Siglo XXI: terrorismo, ciberataques y proliferación nuclear), adoptando tres ejes de trabajo considerados fundamentales a partir de 2012 (Cumbre de Chicago) relativos a: el desarrollo de capacidades, la relación con terceros Estados y la situación en Afganistán que, en estos momentos se encuentra en fase de firma de un posible acuerdo de paz. Además de las intervenciones militares cuando se ha producido un conflicto armado y de la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, también puede intervenir en situaciones de "emergencia civil" para hacer frente a desastres de carácter natural en los Estados aliados y socios.

Brevemente, por no ser muy conocida su estructura señalar que, en el apartado político, el Consejo del Atlántico Norte (CAN, o NAC por sus siglas en inglés) es la institución principal y de toma de decisiones política, que ostenta una efectiva autonomía política y un importante poder de decisión. El Comité Militar es la máxima autoridad militar en la OTAN; y opera bajo la autoridad política del Consejo a quien proporciona asesoramiento militar. Este Comité Militar recibe apoyo del Estado Mayor Internacional (obviamente, también conformado por militares), que constituye el vínculo esencial entre los órganos de decisión política de la Alianza y los Mandos Estratégicos. Hay dos Mandos Estratégicos: el Comandante Supremo Aliado en Europa (ubicado en Mons, Bélgica) y responsable de la dirección de todas las operaciones militares de la OTAN; y el Comandante Supremo Aliado de Transformación (ubicado en Norfolk, EE. UU.), responsable de promover y supervisar la continua transformación de las fuerzas y capacidades de la Alianza. Todas las decisiones adoptadas en todos y cada uno de los comités de la OTAN se aprueban por consenso (Figura 3.1). Por eso, una "decisión de la OTAN" representa la voluntad colectiva de todos los Estados miembros.

Es importante tener presente que la OTAN apenas tiene fuerzas permanentes propias. De ahí que, cuando el Consejo del Atlántico Norte decide emprender una

operación, son los Estados miembros quienes contribuyen con las fuerzas que voluntariamente han decidido aportar, y que vuelven a quedar bajo el control de sus respectivos Estados cuando la misión termina.

Figura 3.1.- Esquemas sobre la organización estructural de la OTAN y toma de decisiones.



Fuente: OTAN, Informe-2019:99-100.

La organización ha desempeñado, y desempeña, funciones de mantenimiento de la paz y la seguridad bajo cobertura del Consejo de Seguridad de la ONU, por lo que repasaremos cómo aborda la "perspectiva de género" en las misiones y dentro de su propia estructura.

1.1 LA ORGANIZACIÓN DE LAS MUJERES DE LA OTAN EN LOS AÑOS 60

Antes de que se aprobase la resolución 1325 (2000), las escasas mujeres oficiales de la OTAN comenzaron a organizarse para el abordaje de las cuestiones de género con incidencia directa en su actividad en el seno de la OTAN. Es una primera etapa en la introducción de las cuestiones de género dentro de la propia organización, que no es ajena a lo que sucede en su entorno. Durante los años 60 y 70 las pocas mujeres militares en la OTAN comienzan a organizarse, a intercambiar experiencias y a abordar cuestiones relativas a su *status* dentro de la organización (como las condiciones de empleo, perspectivas de carrera profesional, etc.).

La primera Conferencia OTAN de Mujeres Oficiales está registrada en 1961 (Copenhague, con delegadas de países avanzados en cuestiones de género: Dinamarca, Países Bajos, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos). Las delegadas representantes de las 100.000 mujeres uniformadas de entonces, adoptaron una resolución en la que se acordaba que las mujeres deberían tener la oportunidad de servir en todo tipo de empleos, con la excepción de aquellos que implicaban entrar en combate por ser esta una competencia de índole nacional. Como resultado de sus trabajos, el Comité Militar (MC) aprobó el Documento MC 249, de 19 de julio de 1976, por el que surgirá oficialmente el Comité de Mujeres en las Fuerzas Armadas de la OTAN (CWINF, *Committee on Women in the NATO forces*), que comenzó a celebrar reuniones anuales a partir de entonces. No obstante, no será hasta el año 1998 cuando se constituirá la **Oficina sobre las Mujeres en las Fuerzas de la OTAN** (OWINF, *Office on Women in the NATO Forces*), dependiendo del Estado Mayor Internacional (IMS *International Military Staff*), como secretaría y órgano de apoyo y asesor del comité anterior, el CWINF. Esta Oficina de Mujeres en las Fuerzas de la OTAN, vendrá a colaborar en un momento idóneo, puesto que la OTAN ya estaba desempeñando misiones de mantenimiento de la paz en varios puntos de la ex Yugoslavia. Es allí donde por primera vez las mujeres son desplegadas, antes de aprobarse la Res. 1325.

Antes de pasar a abordar la repercusión de la aprobación de la resolución 1325 en la estructura y operativa de la OTAN, apuntar que el citado Comité cambió su nombre por el de **Comité de la OTAN sobre las Perspectivas de Género** (NCGP), en el año 2009. También lo hizo la Oficina, que pasaría a llamarse desde entonces **Oficina de la OTAN sobre las Perspectivas de Género** (NOGP). Estos no fueron meros cambios nominativos, sino consecuencia de un compromiso para tratar de conseguir una mejor implementación de la Res. 1325 en el seno de la OTAN.

*Antes de seguir avanzando queremos hacer una anotación: los documentos que se aluden en este tema tienen la condicionalidad de tratarse de las **versiones disponibles para el público general.**

1.2 LOS PRIMEROS PASOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1325 (2000) EN LA ALIANZA

La aprobación de la Res. 1325 (2000) abre una nueva etapa que ayudará a consolidar los progresos conseguidos por las mujeres dentro de la organización. La organización se verá abocada a crear nuevos mecanismos, guías de actuación y hasta una política a efecto de cumplir con los compromisos asumidos por los Estados aliados al aprobar dicha resolución en el seno de Naciones Unidas. La creación de un grupo de trabajo *ad hoc*, sin duda facilitó que en los países OTAN la parte relativa a la implementación de la Agenda MPS en las estructuras militares pudiera avanzar más rápido. Pese a todo, se tardarían siete años en tener los elementos básicos necesarios para ir asentando un abordaje sistemático de la perspectiva de género en los asuntos OTAN. Así, en 2007 se producen dos hechos destacados:

a) La aprobación del informe "*CWINF Guidance for NATO Gender mainstreaming"*, aportando el enfoque de la OTAN a las cuestiones de género a nivel operativo. Documento en el que se determina la importancia de actuar en 3 áreas concretas: el planeamiento operacional, la formación del personal y la evaluación de las acciones.
b) La presentación por el Consejo de Asociación Euroatlántico* del documento "*Implementing UNSCR 1325 on Women, Peace and Security*", que servirá de referencia a todos los Estados del Consejo (medio centenar) en la implementación de la resolución en sus políticas nacionales (* organismo internacional al que pertenece la OTAN junto con sus socios, creado en 1997, donde se establece un diálogo sobre cuestiones de política y seguridad de la denominada Asociación para la Paz). El documento, por lo menos en su versión desclasificada, alude al valioso trabajo del CWINF para el que pide refuerzo estatal, así como al establecimiento de vínculos con ONG que operan sobre el terreno.

Fruto de esas evaluaciones y de los trabajos del comité CWINF, al año siguiente se presentaría un documento eminentemente práctico, un texto con buenas prácticas para ayudar a tomar medidas concretas en materias diversas como reclutamiento, empleo, desarrollo profesional, planeamiento operacional, etc.: "*Best practices to improve gender balance*". El hecho de empezar a disponer de asesores de género y documentos de apoyo comunes facilita notablemente los avances. Cuestión aparte es el grado de aplicación de los medios disponibles según los Estados, su alcance o los propios

contenidos, cuestiones muy interesantes pero que exceden el ámbito de esta asignatura.

1.3 EL ESPALDARAZO DE LISBOA 2010

La primera política formal de la OTAN sobre mujeres, paz y seguridad comenzará en diciembre de 2007, sobre la base de los **principios de integración, inclusividad e integridad** (epígrafe 2.2), con un enfoque externo centrado primordialmente en las perspectivas de género que se aplican en contextos operativos. No obstante, pese al poco tiempo transcurrido, se producirá un nuevo impulso que se hará coincidir con el décimo aniversario de la Res. 1325. Un año antes de ese aniversario, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN de Estrasburgo-Kehl (abril de 2009), se reafirmó el compromiso de la OTAN con sus socios en la aplicación de la Agenda MPS. Se celebraba el 60º Aniversario de la OTAN y se hizo una revisión de los grandes retos a afrontar por la Alianza, introduciendo una actualización de su "Concepto Estratégico" (como la situación en Afganistán y Georgia, las nuevas amenazas para la seguridad, entre otras cuestiones). Este *concepto estratégico* podríamos definirlo como una hoja de ruta para la década que comenzaba, renovando el compromiso de los miembros de la Alianza de defenderse contra el ataque de todas aquellas nuevas amenazas presentes en un mundo cada vez más cambiante. No explícitamente recogida como tal la Res. 1325 en ese nuevo *concepto estratégico*, sí estará presente en las negociaciones y la declaración resultante:

> «Damos la bienvenida al décimo aniversario de la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad. Guiados por la política que hemos desarrollado junto con nuestros países socios en el Consejo de Asociación Euro Atlántico, podemos señalar que hemos dado pasos significativos en su aplicación. Hoy hemos aprobado un Plan de Acción para incorporar las disposiciones de la Resolución 1325 en nuestra gestión de la crisis actual y futura y en la planificación operativa, dentro de la formación y doctrina de la Alianza, y en todos los aspectos relevantes de las tareas de la Alianza. Estamos comprometidos a la ejecución de esta política y Plan de Acción como parte integral de nuestro trabajo para mejorar la eficacia de la Alianza, y hoy unimos recomendaciones para este fin. Hemos encomendado al Consejo del Atlántico Norte que presente un informe sobre los progresos que se han realizado y que esté listo para la reunión de ministros de Relaciones Exteriores en diciembre de 2011 y en la próxima Cumbre».

En la Cumbre de Lisboa también se aprobó el Informe exhaustivo sobre la política de la OTAN/EAPC sobre la aplicación de la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad y resoluciones relacionadas (*Comprehensive report on the NATO/EAPC policy on the implementation of UNCSR 1325 on WPS and Related Resolutions*). En el documento, además de los logros obtenidos hasta el momento, se formularon recomendaciones

para dar un enfoque práctico a las actuaciones futuras, tanto en los recursos y acciones internas de la organización, como en los externos. Los 5 apartados del documento son una autentica guía:

1º La **perspectiva de género** se considera debe estar presente en todas las políticas, programas y documentación de la Alianza, en todos los niveles, a fin de generar un cambio en la mentalidad y comportamiento. Todos los órganos de decisión deberán asumir la responsabilidad de llevar a cabo la ejecución de tal medida en sus propios ámbitos de competencia.

2º Hay que **cooperar con la sociedad civil**, para lo que se pide identificar sinergias y áreas para la cooperación e intercambio de buenas prácticas. De esta forma se busca evitar duplicidades o solapamientos con actuaciones que ya están realizando la ONU, la UE, la OSCE, la OCDE o el Comité Internacional de Cruz Roja.

3º Se considera que la **educación y formación del personal civil y militar** es esencial para crear conciencia sobre la Res. 1325 y mejorar la eficacia de las operaciones y misiones (en general e implementado los compromisos de la Res. 1325). Considerada una estrategia a largo plazo, no siempre medible en resultados, pero absolutamente necesaria.

4º Se considera demostrada la eficacia de la Directiva Bi-SC 40-1 desde que se aprobase tan solo un año antes, con resultados positivos especialmente en la introducción de **normas de comportamiento y el despliegue de asesores de género**.

5º La llamada "**diplomacia pública**", en la que teniendo en cuenta la fuerte influencia de los medios de comunicación en la percepción de la función de la mujer en la sociedad, la cultura y la vida militar. La OTAN adoptó una estrategia en este ámbito con un doble enfoque: por un lado, la comunicación a través del canal de televisión de la OTAN en Internet y su web; por otro, a través de intercambios directos, visitas a la sede de la OTAN, debates y eventos.

No es casual que los mandos estratégicos de operaciones y de transformación aprobaran un documento básico para que tanto en la sede OTAN, como en los cuarteles generales de la OTAN y otras organizaciones que operan en su estructura, tuvieran la información necesaria para ir procediendo a la implementación de la propia política sobre la inclusión de la perspectiva de género en sus actuaciones. Fue un encargo directo del Estado Mayor Internacional. El contexto internacional así lo demandaba después de la labor de la ONU comenzada con la Res. 1325, además de las actuaciones que estaban en marcha desde la Organización para la Seguridad y la

Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión Europea (UE) para incorporar la perspectiva de género en sus respectivas áreas de actuación. Con la aprobación de la Directiva Bi-SC 40-1, el 2 de septiembre de 2009, se facilitó notablemente una parte de la materialización de la política adoptada dos años antes. Como en todo entorno, la política no pasas a ser sino el marco declarativo de la organización, que requiere de recursos humanos, financieros, técnicos y documentales para poder tomar cuerpo en hechos concretos. No obstante, este documento vino a promover esa política propia con la dificultad de tener que articular, de forma coherente, los compromisos y mandatos internacionales con los desarrollos nacionales de los Estados OTAN a través de sus respectivos Planes Nacionales.

2. LA POLÍTICA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1325 Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN OTAN.

La Política de la OTAN sobre la Res. 1325 se ha actualizado varias veces, la última en 2018, con un Plan de Acción para guiar su implementación y nuevos instrumentos incorporados en 2019. La primera política enunciada para asumir los compromisos de la Res. 1325 se aprobó en 2007, pero su Plan de Acción no llegaría hasta 2010, momento en el cual también de adopta la decisión de informar (*Comprehensive report on the NATO/EAPC policy on the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and related resolutions*).

La experiencia siempre muestra cómo periódicamente resulta necesario revisar toda la política y acometer un nuevo plan que la materialice, que establezca nuevos objetivos para seguir avanzando. Igualmente, la experiencia muestra que todo ello requiere una asignación estable de recueros, humanos y económicos. La estabilidad en esos recursos es un factor determinante y escasamente presente, particularmente en lo que se refiere a los recursos humanos, puesto un buen abordaje del tema requiere no solo formación, sino la adquisición del *expertise* y si cuando la persona lo alcanza vuelve a rotos, es casi como empezar de cero.

2.1. LA POLÍTICA MPS DE LA OTAN

Como hemos mencionado, la primera política de la OTAN sobre la Res. 1325 se adoptó en 2007 y sería revisada en 2011. Una política que tiene en cuenta los 4 pilares de la Res. 1325: prevención, protección, participación y recuperación (Tema 2). En la que se viene a declarar la importancia para el éxito común de que los Estados desarrollen e implementen planes de acción nacionales. Tras la Cumbre de Chicago (2012), en la que la organización reafirmó sus compromisos con la Res. 1325, se pidió a su Consejo (NAC) que volviera a revisarla, para hacerla más práctica, en el sentido

de que llegará hasta el terreno en todas las operaciones y misiones dirigidas por la OTAN.

Más recientemente, en la Cumbre de Bruselas de 2018 se presentaría una nueva Política, junto con un Plan de Acción acomodado para esa política. Así pues, estamos frente a una cuarta política. Una cuarta declaración de intenciones que sigue recogiendo los **3 principios** con los que ya se estaba trabajando de **integración, inclusividad e integridad**. Unos principios que se enuncian basados en los valores de la Alianza: libertad individual, democracia, derechos humanos y estado de derecho. A diferencia de las revisiones anteriores, en esta Política y su Plan de Acción de 2018 se escuchó a la sociedad civil a través del Panel Asesor de la Sociedad Civil (constituido en 2016).

Recordando siempre que la responsabilidad de la implementación de la Res. 1325-Agenda MPS recae en los Estados, lo que hace la organización como alianza "político-militar" que es, es tratar de contribuir a que se integre sistemáticamente la perspectiva de género en la planificación y ejecución de las operaciones que ella organiza, así como en la formación, entrenamiento y ejercicios que ejecuta. No solo se trata de la introducción de la perspectiva de género, también de otros compromisos contenidos en la Agenda MPS como son la protección de civiles (particularmente mujeres y menores de edad por ser grupos sociales altamente vulnerables, para quienes han adoptado instrucciones específicas).

Los objetivos de la Política MPS de la OTAN

Como hemos apuntado, la organización considera que el mandato sobre MPS es «fundamental para la realización de valores comunes de la OTAN» (libertad individual, democracia y derechos humanos), así como las obligaciones contraídas bajo la Carta de Naciones Unidas. En palabras de la política OTAN: «Estos valores comunes y obligaciones internacionales necesitan la plena participación de la mujer para que se respeten sus derechos».

La política marca la Agenda MPS de la OTAN para actuar en las 3 tareas centrales de la Alianza: la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa. Y los 3 principios que guiarán las actuaciones serán los ya enunciados de:

Integración la igualdad de género debe considerarse como una parte integral de las políticas, programas y proyectos de la OTAN guiados por prácticas efectivas de transversalización de género. Para lograr la igualdad de género, se debe reconocer que cada política, programa y proyecto afecta tanto a mujeres como a hombres. Esta integración consiste en cambiar la forma en que funciona la OTAN.

Inclusividad para promover la representación de las mujeres en la OTAN y en las fuerzas nacionales es necesaria para mejorar la eficacia y el éxito operativos. La OTAN buscará aumentar la participación de las mujeres en todas las tareas del Estado Mayor Internacional y del Estado Mayor Internacional en todos los niveles, incluso en reuniones, oportunidades de capacitación y participación pública.

Integridad Las desigualdades sistémicas se abordan para garantizar un trato justo y equitativo para mujeres y hombres en la Alianza. La rendición de cuentas sobre todos los esfuerzos para aumentar la conciencia y la implementación de la agenda de MPS será una prioridad de acuerdo con los marcos internacionales.

Abundando un poco más, en materia de **integración**, se señala como objetivo general el compromiso de hacer un enfoque de comunicaciones sólido. La OTAN y sus socios están comprometidos a incluir perspectivas de género y promover la participación de las mujeres al interactuar con los medios de comunicación, incluidos los tomadores de decisiones y los formadores de opinión. Se considera que esta visibilidad puede contribuir a una mayor concienciación, diálogo y acción para implementar "aún más" la agenda de MPS.

De manera específica, esta política marca las pautas específicas para abordar una mayor integración en materia de seguridad cooperativa, gestión de crisis y la defensa colectiva. Respecto de la ***seguridad cooperativa***, se entiende que «la mejor forma de gestionar un conflicto es evitar que sucedan». En este sentido, los estudios han mostrado que en lugares donde hay riesgo de conflicto armado, las mujeres han facilitado la operatividad de sistemas de alerta temprana para detectar controversias que puedan desembocar en conflicto. Por ello, se incluye el compromiso de: «la OTAN se asegurará de que se continúe incluyendo una perspectiva de género en las operaciones o misiones dirigidas por la OTAN». Y para garantizar la efectividad:

> «La OTAN y sus socios operativos se asegurarán de que se desplieguen asesores de género a tiempo completo debidamente capacitados como parte del Grupo de Mando. Además, los Puntos Focales de Género (GFP) son nominados en todas las ramas para apoyar el mandato general de igualdad de género/MPS. Los GFP reciben capacitación específica sobre perspectivas de género y la implementación de las RCSNU sobre MPS para facilitar la incorporación de la perspectiva de género en su trabajo y procesos diarios en beneficio de las actividades, operaciones o misiones de la Sede».

Algunas voces de dentro de la organización apuntan a que todavía no hay un número suficiente de especialistas en género para cumplir con los requisitos autoimpuestos por la organización (de implementación, seguimiento y evaluación), achacando esta deficiencia a las "tradiciones militares" que todavía persisten en

algunos Estados miembros de la alianza, lo que todavía supondrá un desafío en las próximas décadas. Hay que hacer labores de formación y capacitación a varios niveles, la organización lo sabe y «promoverá el uso de capacitación obligatoria sobre perspectiva de género y prioridades en MPS». Solo así la perspectiva de género llegará de forma efectiva hasta el nivel táctico, y solo así se integrará dentro de la propia estructura OTAN, donde pasa algo parecido a lo que sucede en las Naciones Unidas: se pide a los terceros una actuación en materia de igualdad y perspectiva de género que luego, en el interior de las organizaciones es bastante deficiente.

Estos asesores de género han de ser capaces de facilitar la inclusión de las perspectivas de las mujeres locales cuando están en las operaciones, una aportación que ha de ser temprana, desde las fases iniciales de análisis y evaluación de la información que se facilite sobre el lugar donde se opera, porque de esta forma la planificación de la operativa será mejor. Deben conjugarse las perspectivas de género. Si bien la perspectiva de los hombres siempre ha sido la recabada olvidando la de las mujeres, no se trata ahora de escuchar solo a las mujeres como es obvio. Esto es particularmente relevante en la ***gestión de crisis***.

En materia de seguridad cooperativa, la política OTAN-MPS también marca los objetivos de mayor cooperación (y coordinación) específicamente con las Naciones Unidas, la UE, la OSCE y la Unión Africana; así como de atender las recomendaciones hechas por la sociedad civil a través de su Panel Asesor en materia de integración de la perspectiva de género.

En materia de integración, habría que recordarle a la organización que no se trata solo de aumentar el número de mujeres involucradas en la paz y la seguridad, sino de crear entornos propicios para su participación plena y significativa. Ello requiere identificar las barreras que impiden en la práctica dicha integración y la inclusividad para desmantelarlas. Nos referimos a este punto porque los datos muestran claramente que hay barreras que no están siendo eliminadas, ya sea porque no han sido debidamente identificadas o porque habiéndolo sido, no se ha conseguido erradicar las reticencias que sustentan tales barreras y que consiguen el objetivo de quienes las crean o no eliminan y que no es otro que poner frenos a la presencia de mujeres para mantener el *status quo* en el seno de la OTAN y sus Estados miembros.

Cuando en su política de MPS alude a la ***defensa colectiva***, la organización emplea una frase que actúa a modo de cláusula de salvaguarda, aquella por la cual todas las buenas intenciones de su política colectiva consensuada pueden quedar en poco o nada sin que haya mecanismos de corrección:

> «La provisión de tropas capacitadas y expertos en cuestiones de género, así como un mejor equilibrio de género en las fuerzas dirigidas por la OTAN dependen completamente de las decisiones nacionales».

Respecto de la **inclusividad,** se reconoce la importancia de aumentar el número de mujeres en el Estado Mayor Internacional y el Estado Mayor Militar Internacional, asumiendo el compromiso de apoyar «los esfuerzos para aumentar el número de mujeres en todos los niveles, incluso en la toma de decisiones y los puestos de liderazgo». Estos compromisos políticos, establecidos de forma genérica, sin un horizonte preestablecido (número a conseguir y plazo de obtención), en la práctica suelen quedar como "papel mojado". Apoyar esfuerzos no equivale a ejecutar acciones, como veremos al abordar los resultados obtenidos en los informes de progreso. Similar sucede con el compromiso político de lograr:

> «Un mejor equilibrio de género dentro de la institución es un objetivo en sí mismo y también un medio para mejorar el desempeño. La OTAN y sus socios están comprometidos a lograr este objetivo y a garantizar un entorno de trabajo respetuoso y seguro que permita a todos alcanzar su máximo potencial».

Un compromiso así lo que nos está indicando es que, en el momento de ser redactado, hay personas en la organización que no gozan de un entorno de trabajo respetuoso y que hay personas que se sienten inseguras. Esto, enunciado en una política sobre género alude a una conculcación de derechos inadmisible y que posiblemente no solo afecta a las mujeres cisgénero heterosexuales, que es lo que se tiene en mente cuando se alude a las "cuestiones de género". El disponer de un entorno de trabajo respetuoso y seguro *va de soi*. Haremos una lectura en positivo: en la medida en la que la política reconoce la existencia de un problema se da el segundo paso para resolverlo. Decimos el segundo, porque el primer paso es siempre identificar que hay un problema. Si bien, solo cuando se reconoce y en este caso es un reconocimiento público, se podrán adoptar medidas para abordarlo. Y esta es una tarea lenta pero imprescindible.

En cuanto a la materialización del principio de **integridad**, la Alianza busca mantener un alto nivel de profesionalidad y ética personal en todos sus integrantes, luchando desde dentro contra la lacra que supone la violencia sexual en sus distintas expresiones. Por un lado, la prevención y respuesta frente a la violencia sexual que sufre una parte importante de la población civil durante las situaciones de conflicto, que incluye violaciones, explotación y abuso sexual. Por otro, la lucha contra el acoso y particularmente contra el acoso sexual. De ahí que explícitamente se incluya en la política a implementar:

> «La OTAN y sus socios adoptarán medidas para prevenir y responder a la violencia sexual en todas las operaciones mediante la formación obligatoria sobre la identificación, prevención y respuesta a la **violencia sexual y de género** relacionada con los conflictos y la explotación y el abuso sexual».

Siguiendo las pautas dada por Naciones Unidas, se enfatiza en la responsabilidad de los oficiales al mando, quienes deben asegurarse de que el personal de las tropas que dirigen está capacitado para responder adecuadamente a la violencia sexual en el conflicto. Esta la compleja cuestión de prevenirla, junto con la obligación de responder a situaciones de violencia sexual, explotación y abuso sexual que puedan darse mientras están al mando. La mala prevención o la impunidad «causa un daño desproporcionado a mujeres y niñas y socava la credibilidad y eficacia operativa de la OTAN». La otra cara de esta misma moneda es la interna, con el compromiso de adoptar medidas adicionales para fortalecer las directrices y códigos de conducta ya vigentes.

Además de los 3 principios, se añade un cuarto elemento fundamental: el **seguimiento y presentación de informes**. En realidad, esta es la herramienta para mover la acción de los Estados (y de la propia organización), de forma "suave" (*soft*) al evidenciar dónde y en qué cuestiones no se alcanzan los objetivos. Como en cualquier sistema de gestión, cuando se miden los resultados y se publican los resultados esto tiene un efecto en sí mismo porque "nadie quiere quedar mal", "nadie quiere quedar reflejado como el peor en algo", y los mandos no quieren quedar como "incompetentes" cuando se fracasa en la consecución de objetivos, máxime en entornos organizativos como la Alianza. En la política ya se nos dice de su intención de materialización de los compromisos:

> «Esta política estará respaldada por un plan de acción. **Dicho plan estará orientado a resultados** y estará sujeto a evaluaciones cualitativas periódicas sobre la implementación de la Política. El plan de acción puede estar respaldado por planes de implementación desarrollados por el estado mayor internacional, el personal militar internacional, los comandos estratégicos y todas las divisiones».

Esta Política será revisada "como mínimo" cada 4 años (2018-2021), pero el Plan de Acción que la desarrolla tendrá una duración de 2 (julio 2018-julio 2020, dando paso a un nuevo plan que complete la materialización de los compromisos contraídos hasta 2021.

2.2. LA DIRECTIVA 40-01 Y EL VIGENTE PLAN DE ACCIÓN OTAN SOBRE MPS

Antes de revisar el Plan de Acción OTAN - MPS, un instrumento normativo que ha sido la guía para facilitar la institucionalización de la perspectiva de género dentro de los Comandos Estratégicos. Ese instrumento es la Directiva 40-01 (*Bi-SC Directive 40-1 Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives into the command structure including measures for protection during armed conflict (includes CoC and Standards of Behaviour*). El documento, de carácter eminentemente práctico da las pautas para que todos los Cuarteles Generales Militares Internacionales, o cualquier otra organización militar, pueda incorporar la perspectiva de género en sus rutinas. En esta directiva es donde se crea el puesto o figura de los asesores de género (*Gender adviser*) en la OTAN. La directiva fue complementada por una serie de recomendaciones para la mejor implementación de la Res. 1325, una de las cuales era que los Estados que no tuviesen en ese momento (2010) planes de acción introdujesen medidas en materia de género.

La directiva introduce un elemento fundamental, máxime en contextos internacionales: la definición de los conceptos básicos (☛). La directiva, a modo de procedimiento de gestión, da las referencias sobre otros documentos internos que han de irse aplicando para implementar la perspectiva de género durante el proceso de planificación de una operación y durante el propio desarrollo del operativo. Con un carácter eminentemente práctico, se liga la introducción de esta perspectiva de género a la mejor consecución de resultados en la misión:

> «El impacto de la guerra y el conflicto suele ser diferente para hombres, mujeres, niñas y niños. La prevención y el reconocimiento de las causas fundamentales de la violencia, incluidas las desigualdades de género, son parte integral del establecimiento de la estabilidad y la seguridad. La participación de las mujeres en la resolución de conflictos ha demostrado ser esencial y, por lo tanto, las experiencias de género diferente deben tenerse en cuenta durante la planificación y ejecución de las operaciones. A menos que se tengan en cuenta, las dinámicas sociales sustentadas por las diferencias de género continuarán durante la reconstrucción posconflicto y conllevarán el potencial de socavar el tejido de una sociedad ya abrumada por el impacto inmediato de la violencia. En consecuencia, **para lograr el éxito de la misión y alcanzar los efectos deseados, la OTAN debe comprender plenamente su entorno operativo integrando la perspectiva de género**».

Para facilitar dicho éxito, se dan las pautas sobre los puntos (áreas) sobre las que centrar los trabajos: alerta temprana, planificación de acciones a nivel estratégico, operativo y táctico. Además de los aspectos a considerar, pautas de monitorización y uso de indicadores, etc. También recuerda la directiva el Código de Conducta de la

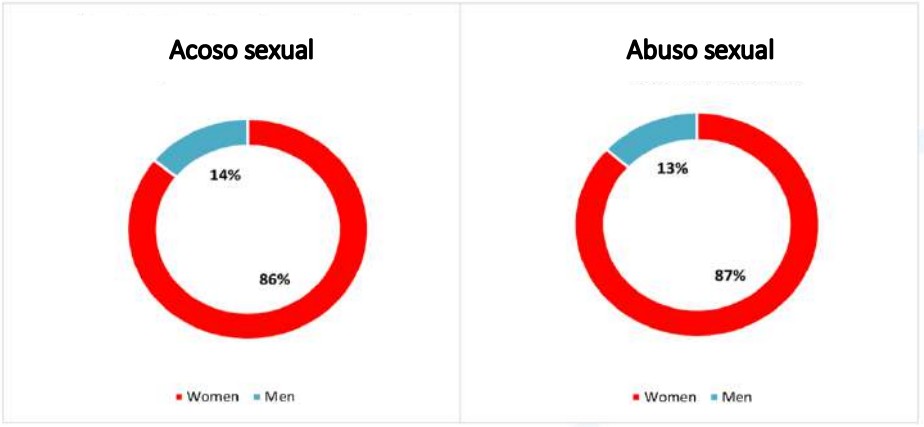
OTAN, así como la actitud que deben tener los oficiales al mando: «Los comandantes de la OTAN deben esforzarse por fomentar un entorno que evite la explotación sexual de hombres, mujeres, niñas y niños, sin importar la edad percibida, consentimiento o madurez». Nadie quiere que personal uniformado de un Estado OTAN vuelva a figurar en las listas de sucesos de abuso y/o explotación sexual durante el desempeño de una misión de la OTAN.

Esos códigos de conducta del personal que va a ser desplegado e integrado en misiones de la OTAN provienen de cada uno de los Estados, ahora bien, el hecho de se aprobase una política propia sobre el espinoso tema de la prevención y respuesta frente a la explotación y el abuso sexual supone un refuerzo a los llamamientos hechos desde Naciones Unidas sobre este tema. Como vimos en los temas anteriores, se han producido espinosos incidentes sobre abuso y explotación sexual por parte de "cascos azules" y otro personal desplegado bajo mandato de Naciones Unidas. En alguno de esos sucesos se han visto envueltos militares de Estados de la OTAN (caso de canadienses o británicos). Hasta la fecha, Naciones Unidas ha sido incapaz de poner freno a este tipo de incidentes, a pesar del expreso compromiso del SG. Antonio Guterres. El hecho de que se haya adoptado una política "formal" en la OTAN sobre este asunto (Londres, diciembre 2019), dejando claro el nivel de tolerancia con estas situaciones y comportamientos será "Cero". Lo que supone un paso importante tanto como medida de acción en sí misma, como por el efecto motor sobre otros ejércitos. Un problema que no solo se da "hacia fuera", sino que internamente está presente. No disponemos de datos publicados sobre el número de sucesos, no los valores absolutos, sino los porcentuales. No obstante, la información hecha pública es interesante y lo primero que nos dice (según datos del Informe de 2018) es que casi la mitad de los Estados no quisieron proporcionar información respecto de este tema (exactamente, el 48% de los 22 Estados con cuya información se elaboró el informe). La falta de transparencia es muy perjudicial para el fin que se quiere conseguir. La permisividad con la ausencia de información se percibe como falta de compromiso y ocultación de hechos para que queden impunes. Sin datos y explicaciones que soporten los resultados que se obtengan, ya sean los esperados o sean deficientes, hacen perder credibilidad a toda la política. Lo cual es tremendamente negativo, repercutiendo en los logros alcanzados hasta la fecha.

Lo segundo que sí nos dice el informe es que los casos siguen incrementándose año tras año y eso que buena parte de los Estados informantes cuenta con programas de "formación" sobre prevención del acoso y abuso sexual (81%), aunque no de estrategias o políticas activas (aquí el porcentaje desciende hasta el 65%). Sobre víctimas y victimarios no diremos nada, nos limitamos a poner el gráfico presente en el informe, que se interpreta por si solo (Figura 3.2). Ello a pesar de que en 2015 se habían adoptado las directrices (*Adoption of Military Guidelines on Prevention of, and*

Response to, Conflict-Related Sexual and Gender- Based Violence (CR- SGBV)). A Que la tendencia siga siendo al alza, a pesar de los esfuerzos hechos hasta el momento, viene a evidenciar cómo corregir determinados comportamientos requiere de acciones a corto y medio plazo, cuyos resultados tardan en verse, si es que las medidas resultan efectivas.

Figura 3.2.- Porcentaje de hombres y mujeres que han reportado acoso o abuso sexual en Estados OTAN.



Fuente: OTAN, Informe 2018.

En el año 2015 empezaron las tareas de formación en materia de género y sobre la importancia del control de armas pequeñas y ligeras con perspectiva de género (no solo cuestiones militares), una cuestión muy reclamada por las ONG que trabajan en lugares con conflicto o donde se está tratando de consolidar la paz. Estas organizaciones venían reclamando un abordaje igualitario de hombres y mujeres respecto de las preocupaciones (vulnerabilidades) cuando se desarrollan actividades de control de armas y de desarme.

Sobre el actual Plan de Acción OTAN MPS

El actual Plan de Acción MPS de la OTAN se autodefine como **enfocado a resultados**. En su comparativa con otros, una cuestión terminológica al sustituir el término general de "objetivo", por el de "resultado". Un plan de ciclo corto a 2 años. En vez de optar por un plan largo con metas intermedias, se opta directamente por un plan breve, por lo que el margen para corregir desviaciones prácticamente no existe, máxime porque el grupo de trabajo que lo lidera a nivel gerencial se reúne 2 veces al año, que es cuando se elaboran los informes de progreso. Su evaluación será la base

para las recomendaciones del siguiente plan, siguiendo el modelo consolidado internacionalmente de "mejora continua".

Como no podía ser de otra manera, la base sobre la que se construye el Plan es la Política OTAN-MPS, así como los 3 principios que la guían. Se marca un total de 15 resultados (*outcomes*) distribuidos en las 5 áreas establecidas en Lisboa: integración, inclusividad, integridad, diplomacia pública, seguimiento y evaluación (Tabla 3.1). El documento público no cuantifica los logros a conseguir en los 2 años del plan, como tampoco señala cuáles son los indicadores que se emplearan para saber el número o grado de eficacia de las actividades que propone. Esto hace que el documento parezca más una declaración de intenciones que un verdadero Plan de Acción. Bien es cierto, que estamos haciendo alusión al documento público, por lo que cabe esperar que el "verdadero" Plan de Acción de la OTAN sea mucho más completo y específico respecto del número de acciones o actividades a desarrollar, calidad de estas, entre otras cuestiones que suelen ser objeto de discusión y que abordaremos en el Tema 4, al hacer referencia a los Planes Nacionales.

Tabla 3.1.- Ejemplos de las acciones propuestas en el Plan de Acción OTAN-MPS de 2018 (*no es una lista exhaustiva, solo incluye algunas acciones).

INTEGRACIÓN	
Resultado	**Acciones***
1.1 Fortalecimiento del marco institucional	Prestar apoyo a los aliados y asociados en la elaboración y revisión de los Planes de Acción Nacionales (PAN) mediante la creación de una base de datos de prácticas óptimas para facilitar el establecimiento de información amplia y accesible.
1.2 Mayor compromiso, cooperación y coordinación con otras organizaciones internacionales en MPS	Cooperar con la Unión Europea a nivel de staff a staff, lo que incluye: a) la elaboración de indicadores de alerta temprana y una hoja de ruta para la participación futura; b) el fomento de la cooperación en materia de género y aspectos relacionados con la agenda MPS en la creación de capacidad de los asociados en las áreas que sean apropiadas; y c) el desarrollo de esfuerzos de creación de capacidad en materia de análisis de género. Cooperar con la Unión Africana en actividades como: a) el desarrollo de indicadores de alerta temprana con perspectiva de género, b) el apoyo al desarrollo y el intercambio de conocimientos sobre los PAN y c) el intercambio de prácticas óptimas para la elaboración de una política de la OTAN sobre explotación y abuso sexuales.
1.3 Fortalecimiento de la cooperación entre la sociedad civil y la OTAN mediante un compromiso regular con el Panel Asesor de la Sociedad Civil	La cooperación entre la sociedad y la OTAN se realiza a través de un compromiso regular con el Grupo Asesor de la Sociedad Civil (GASC). Investigación sobre las percepciones de las mujeres en materia de defensa y seguridad, con la participación del GASC, con el fin de mejorar la comprensión de los factores sociales que conforman las percepciones de las mujeres en materia de seguridad, sus necesidades y sus opiniones sobre la OTAN.

1.4 Mejora de las actividades operaciones y misiones dirigidas por la OTAN mediante la integración de la perspectiva de género	Desarrollar una metodología de análisis de género para las actividades, operaciones y misiones dirigidas por la OTAN. Investigar y analizar el impacto operacional de los asesores de género en toda la OTAN, para aclarar lo que se necesita para mejorar la eficacia operacional. Integrar las perspectivas de género en las líneas directrices de la Planificación de Emergencias Civiles.
1.5 Fortalecimiento de los mecanismos para fomentar el intercambio de información, compartiendo las mejores prácticas	"Resumen de los informes nacionales de los países miembros y asociados de la OTAN" para fomentar el intercambio de las mejores prácticas sobre los esfuerzos de reclutamiento y retención de las mujeres en el ejército. Proporcionar asesoramiento y recomendaciones a las Naciones, si se solicita, sobre la elaboración de programas de educación y capacitación adecuados, e instrumentos sobre las perspectivas de género y los principios de la agenda MPS, y asesorar sobre métodos para integrar las perspectivas de género en los ejercicios y programas
1.6 Abordaje de la perspectiva de género en los esfuerzos y estrategias relacionados con los desafíos de seguridad emergentes	Integrar la perspectiva de género en los esfuerzos por contrarrestar la guerra híbrida, a fin de aumentar el número de mujeres como partes interesadas y de garantizar que se tengan en cuenta las perspectivas de género en las estrategias para contrarrestar la guerra híbrida. Reforzar los esfuerzos de la OTAN para aplicar todas las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre MPS e incluir las perspectivas de género en los esfuerzos de lucha contra el terrorismo para su sostenibilidad a largo plazo, entre otras cosas, apoyando las investigaciones sensibles a las cuestiones de género realizadas por el programa SPS (Ciencia para la Paz y la Seguridad) con el fin de identificar la radicalización y el extremismo violento y elaborar respuestas basadas en pruebas, incluido el empoderamiento de las mujeres para proteger a las comunidades.
1.7 Inclusión de las perspectivas de género en el proceso de planificación de la defensa	Seguir incluyendo la perspectiva de género en el proceso del Plan de Defensa de la OTAN a través de la Guía Política 2019.
INTEGRACIÓN	
2.1 Hay un mayor equilibrio de género en toda la OTAN	Trazar un mapa de los obstáculos y llevar a cabo actividades para aumentar el número de mujeres en la OTAN, especialmente en funciones de liderazgo. Prestar apoyo a la División de Gestión Ejecutiva para aplicar prácticas de equilibrio entre los géneros basadas en las políticas existentes para aumentar el número de mujeres en el personal internacional a todos los niveles. Prestar apoyo continuo a las iniciativas de capacitación en materia de gestión, incluida la forma de evitar los prejuicios inconscientes.
2.1 Mejor comprensión por parte del personal civil y militar de la OTAN de las implicaciones y beneficios prácticos de la agenda MPS	Elaborar un manual sobre la prevención, la respuesta, la vigilancia y la presentación de informes sobre la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos (VSbGC), de conformidad con las Directrices militares sobre la prevención y la respuesta a la VSbGC. Diseñar e implementar un programa de entrenamiento y tutoría para el personal superior y el liderazgo en la implementación de la agenda MPS y la igualdad de género.

2.3 Las perspectivas de género están integradas en los esfuerzos de construcción de la capacidad de la OTAN en materia de defensa y seguridad	Incluir la perspectiva de género en el desarrollo de las actividades de creación de capacidad relacionadas con la defensa y la seguridad de la OTAN. Incluir el género y la MPS como parte de los paquetes de la DCB y en los esfuerzos actuales de la OTAN para mejorar los programas de formación y educación de las naciones asociadas.
INTEGRIDAD	
3.1 Medidas específicas para prevenir la explotación y el abuso sexual (SEA) en las operaciones y misiones dirigidas por la OTAN	Desarrollar una política de la OTAN para combatir la explotación y el abuso sexuales (EAS) en consulta con las partes interesadas, incluidas las organizaciones internacionales pertinentes. Desarrollar un manual sobre la prevención y la respuesta a la EAS en línea con una política de AES de la OTAN acordada. Desarrollar la capacitación para la OTAN en la identificación, prevención y respuesta a la EAS en las operaciones y misiones dirigidas por la OTAN.
3.2 Las medidas para prevenir y responder al acoso sexual en la OTAN han mejorado	Promover ampliamente en toda la OTAN las políticas y directrices actuales sobre el acoso sexual y los códigos de conducta; y aumentar las oportunidades de diálogo y comunicación sobre estas cuestiones con el personal civil. Promover el conocimiento de los procedimientos de prevención y respuesta al acoso sexual, incluido el apoyo a la red de "Personas de confianza".
3.3 Mayor protección de las mujeres y las niñas frente a la trata de personas mediante la actualización de la Política de la OTAN de Lucha contra la Trata de Seres Humanos	Actualizar la "Política de la OTAN de Lucha contra la Trata de Seres Humanos" en consulta con las partes interesadas pertinentes, lo que reflejará mejor el vínculo entre la MPS y la seguridad humana y reforzará los esfuerzos para proteger a los civiles, en particular a las mujeres y las niñas que son las principales víctimas de la trata.
DIPLOMACIA PÚBLICA	
4.1 Dar una mayor visibilidad a la agenda de la OTAN sobre MPS y los esfuerzos realizados para su implementación	Desarrollar una estrategia de comunicación de la OTAN sobre MPS en coordinación con los aliados. Garantizar compromisos específicos de diplomacia pública (visitas, seminarios, conferencias, proyectos), incluida la proyección de la Representante Especial del SG de la OTAN para MPS, con el objeto de promover los esfuerzos hechos y los progresos de la OTAN en el cumplimiento de los compromisos de los aliados y socios para implementar la Res. 1325.
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	
5.1 Mayor rendición de cuentas en consonancia con los mecanismos de seguimiento y evaluación	Participar en una evaluación y análisis de la OTAN sobre el mandato MPS para comprender el progreso y los desafíos persistentes en la implementación de la MPS. Publicar un informe de progreso público sobre la implementación del Plan de Acción.

Fuente: OTAN, 2018.

2.3. LOS INFORMES DE PROGRESO

Los informes de progreso se hacen públicos con carácter anual. El primero de estos informes del Secretario General de la OTAN sobre la implementación de la Res. 1325, se publicó en 2011, pero en acceso abierto solo están desde el año 2014. Con ello no queremos decir que no haya información previa, sino que es a partir de ese momento cuando se muestra de forma desclasificada cómo están evolucionando las actuaciones, por lo que la horquilla de posible estudio no es muy amplia.

En un evento reciente sobre el 20º Aniversario de la Res. 1325, la actual Representante Especial del SG de la OTAN para la [agenda] Mujeres, Paz y Seguridad, Clare Hutchinson, vino a apuntar un tema controvertido que suele estar presente en los análisis de informes: «If you want to count numbers, you just get numbers. Equality is about putting policies into practices and programmes and making sure that the voices are heard; and just because you increase the number of women that doesn't automatically happen». Sin duda, estas palabras darían para un extenso debate (🎬).

Lo habitual es que los informes oficiales tengan un carácter informativo, donde abundan los números, pero que el análisis sea escaso o inexistente. Algunos justifican esto diciendo que así queda abierto a que la interpretación de esa información sea hecha por parte de quienes leen el informe. Cuestión que solo puede hacerse cuando se reportan históricos y los datos son comparables de un año a otro. El balance numérico presentado por la OTAN se sintetizó en un gráfico y un par de párrafos (2019:93):

> «While gender balance in any organization is only a part of the equation where integration and inclusion are concerned, statistics on gender balance are valuable. NATO is committed to tracking and publishing its gender balance statistics on an annual basis. In 2019, 40% of the NATO International Staff were women and, as depicted below, the ratio of women in senior management increased to 25%. Within the NATO International Military Staff, women represent 17% of the staff.
>
> In 2019, the Alliance strengthened its commitment to improving these numbers further – and to making the Organization more effective in the process – by agreeing a diversity and inclusion action plan that will help to reduce barriers to entry and improve the recruitment and retention of a more diverse workforce».

En el informe de 2019, se alude a una cuestión cuyo alcance hemos tenido oportunidad de comprobar personalmente: «**El imperativo de incorporar una perspectiva de género en todo el trabajo de la OTAN está bien establecido, pero no siempre es obvio lo que eso significa y por qué es importante**» [pág. 91]. En efecto, a lo largo de las acciones formativas para personal militar sobre perspectiva

de género esa falta de comprensión ha quedado evidenciada por buena parte del alumnado asistente. No tanto el significado de la "perspectiva de género" (género=mujer, esa era la equivalencia automática no exenta de polémica); como del porqué de su importancia, más allá de ver a las mujeres y las niñas como "las grandes víctimas" en las situaciones de conflicto.

La cita anterior era parte de un informe general, al que anualmente se agrega otro específico que recoge datos de los Informes Nacionales aportados por los Estados al Comité sobre Perspectivas de Género (NCGP). Estos datos permiten vislumbrar alguna tendencia y aventurar alguna conclusión, lo que entendemos es un ejercicio interesante. No obstante, antes de hacer ese ejercicio de "reflexión y análisis" consideramos conveniente apuntar un acontecimiento reciente que ha tenido lugar en el seno de la OTAN y los comentarios realizados por la figura de la representante Especial del SG de la OTAN sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

Del 4 al 7 de junio de 2019, aproximadamente 150 participantes de 24 países miembros de la OTAN, la República de Macedonia del Norte y 11 países socios se reunieron para participar en la 43ª Conferencia Anual del Comité de Perspectivas de Género de la OTAN (NCGP). En la Conferencia Abierta se abordaron 3 cuestiones sobre género: el papel del liderazgo militar estratégico; el compromiso histórico de la OTAN con el género en las operaciones militares; y los éxitos y desafíos de los asesores de género y suboficiales superiores en la implementación a nivel táctico. Varios de los comentarios hechos durante esa Conferencia (y publicados en las noticias de la web de la OTAN) nos sirven de resumen sobre el balance obtenido hasta el momento en la implementación de la Res. 1325. En el acto de apertura de la Conferencia, el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, abogó por realizar un abordaje o enfoque de las cuestiones de género "de arriba hacia abajo y no de abajo hacia arriba", señalando la importancia de dar más fuerza a la implementación de las tres "I" de Integración, Inclusión e Integridad en el trabajo diario de la Alianza. Un comentario que podría interpretarse como: tenemos los elementos para hacerlo bien (una política, una normativa como la Directiva 40-1, asesores, etc.), pero no está llegando esa perspectiva hasta los últimos escalones de la organización. Esto es más que una sensación, ya que cuando el Teniente General M. Shepro clausuró la Conferencia hizo hincapié en que «no solo debemos reconocer nuestros éxitos, sino también asumir la responsabilidad de nuestros fracasos, ya que esto nos ayudará a romper las barreras a través de las lecciones identificadas, las lecciones aprendidas y las mejores prácticas». En definitiva, no se están cumpliendo objetivos.

Integrar la perspectiva de género dentro de cualquier organización, a todos los niveles, no es una tarea fácil y se nos antoja más compleja en una organización como la OTAN, eminentemente militar. Mucho más si hacemos referencia a una perspectiva

de género "diversa". No se puede romper con las barreras generadas por los estereotipos, y los prejuicios negativos que pueden subyacer, en un plazo tan corto de tiempo y con un personal tan dispar y una estructura donde se entremezclan militares y personal civil, una dificultad derivada de la falta de un enfoque común (un enfoque común por convicción, no por imposición de la norma, que es solo un paso intermedio acelerador del proceso). A pesar de lo avanzado, hay cambios conductuales que requieren de varias generaciones. La presidenta del NCGP, la teniente coronel Katrien D'Hert, destacó que la integración de los principios de la Res. 1325 y la perspectiva de género en el día a día de la organización nunca fue y nunca será fácil. D'Hert aboga por incidir en dos cuestiones: «Debemos profundizar en la profesionalización de la asesora de género y fortalecer la integración de la perspectiva de género en la formación militar profesional. Sin estos avances integrados en toda nuestra institución militar, me temo que estaremos sujetos a revivir esta conversación en el 25º aniversario [de la Res. 1325] en 2025». En definitiva, abordar una estrategia de presión desde la dirección (de arriba a abajo) a corto plazo, en tanto que en el medio y largo plazo la formación de los nuevos militares contribuye a derribar barreras eliminando estereotipos y prejuicios.

2.4. LA REPRESENTANTE ESPECIAL DEL SECRETARIO GENERAL DE LA OTAN PARA MUJER, PAZ Y SEGURIDAD. LOS ASESORES DE GÉNERO EN OPERACIONES

En la sede de la OTAN en Bruselas, la Representante Especial del Secretario General para Mujer, la Paz y la Seguridad actúa como punto focal de alto nivel para todo el trabajo de la OTAN en la Res. 1325 y su Agenda MPS. El cargo se creó en agosto de 2012 y se hizo permanente en 2014. Hasta la fecha, el puesto ha sido ocupado por tres mujeres:

- La noruega Mari Skåre (2012 – 2014)
- La holandesa Marriët Schuurman (2014 – 2017)
- La canadiense Clare Hutchinson (2018 –)

Tras varios años en el cargo, Skåre vino a señalar que pese a los avances conseguidos el principal desafío era «cambiar la forma de pensar, para cambiar su comportamiento». En su opinión, había 4 temas clave para una implementación exitosa de la Agenda MPS dentro de la OTAN y, por extensión, en sus Estados miembros:

a) Reducir las barreras que impiden la participación de mujeres en las instituciones y las operaciones desarrolladas por la OTAN. Una cuestión relevante dado que los sectores de la seguridad y la defensa estaban y están «muy dominados por

hombres» y Skåre reclamaba una participación en pie de igualdad («women have a rightful place at the table when important decisions on peace and security are made. We must see to that we take part in solving the security challenges on equal footing with men»).

b) Otro aspecto importante: la lucha contra la violencia sexual y de género. Ella consideró que las directrices para reducir y responder a esas violencias estaban en curso. Se equivocaba, pues no se aprobaron hasta 5 años más tarde.
c) Skåre advertía que la Agenda MPS es una agenda «amplia y compleja», debiendo parte de esa complejidad en la implementación al hecho de que son muchos los actores o partes interesadas que deben comprometerse realmente para llevarla a cabo. Esto requiere del establecimiento de vínculos para cooperar con otras organizaciones internacionales y desarrollar «un pensamiento estratégico conjunto que asegure la acción coordinada sobre el terreno».
d) Ahondando en esta línea, reconoció la importancia de mejorar las relaciones de trabajo y colaboración con la sociedad civil, para lo que propuso la idea de constituir una Panel Asesor de la Sociedad Civil para la OTAN

En sus propias palabras:

> «These four key areas - participation of women, reducing risk of sexual and gender-based violence, how we work on this agenda with other international organizations and engaging civil society - will help ensure to deliver on this area more efficiently – to get the results we want» [30/09/14.https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_113906.htm?selectedLocale=en].

La siguiente representante especial haría hincapié durante su mandato en otras cuestiones clave para una buena implementación de una agenda internacional como esta: la inclusividad y el liderazgo. Durante la celebración del XV aniversario de la Res. 1325, la entonces Representante Especial Marriët Schuurman, estuvo presente en Madrid, en un Seminario organizado por la Universidad Rey Juan Carlos. Allí, la Representante vino a exponer su labor y cómo se estaban abordando los cuatro aspectos enunciados por su predecesora. Una de las cuestiones sobre las que hizo mayor hincapié, fue la importancia de ser «inclusivos y diversos» a la hora de conformar equipos, porque resulta enriquecedor para el trabajo resultante. De su discurso varios aspectos a destacar: por un lado, la importancia que daba a la captación y retención de talento como hemos señalado antes, para la propia institución y para la mayor efectividad de la Agenda. Por otro lado, consideraba necesario dar ejemplo con lo que se hace en materia de género "en casa" (en el seno de la propia OTAN y en cada uno de los Estados de la Alianza). En su mensaje, el uso de las gafas/lentes del género para hacer un mejor trabajo («use the gender lens to do a better job», siempre referido a los derechos, pero realista:

> «If peace, freedom and security are based on equal rights and opportunities and on fundamental freedoms, we have to strengthen our core to make ourselves resilient to those hybrid threats that try to attack and challenge that foundation. From that perspective, it doesn't matter if the threat is the kind of information warfare coming from Russia or the kind of information warfare and active recruitment performed by terrorist groups like Da'esh, who somehow understands gender better than we do».

La paz y la seguridad se basa en el reconocimiento y protección de los derechos y libertades de todas las personas, esto requiere el reconocimiento de la igualdad de género y un avance progresivo en la materialización de los derechos reconocidos. Hemos hecho alusión a un posicionamiento realista. En su mensaje, Schuurman era consciente de la realidad a la que hacer frente: la plena igualdad en derechos y libertades no se ha alcanzado en ningún lugar: «Even the most gender-equal country, which is currently Iceland, still sees inequalities, so there is no country or culture where men and women are one hundred per cent equal. Obviously, there are countries where the gap is much bigger». Ahora bien, la OTAN podría ejercer una acción de liderazgo tanto como organización con. Su política y su propio Plan de Acción, como por el compromiso que tienen los Estados miembros y los Estados asociados o *partners*, en ir alcanzado mayores niveles (de igualdad) en la implementación:

> «I have always emphasized that the policy and the Action Plan are not only for NATO as institution, but that they have been endorsed by all Allies plus Partner Nations in the Euro-Atlantic Partnership Council, as well as six partners across the globe. As a result, it's a coalition of 55 nations that have signed up to our current Action Plan» [21/12/16. https://www.jwc.nato.int/articles/exclusive-interview-ambassador-marriet-schuurman].

Sobre esta cuestión gira un importante debate, como ha quedado evidenciado durante el debate abierto sobre "Las mujeres y la paz y la seguridad: 20º aniversario de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad" (29 de octubre de 2020, Naciones Unidas). Allí, durante el cierre de la sesión por el moderador, el representante ruso hizo una declaración que no deja de sorprender al afirmar que «algunos países intentan, **de manera arrogante**, hacerse con el liderazgo de la Agenda de mujer diciéndole a otros lo que deben hacer». Obviamente, no es que estas palabras fueran una respuesta a lo dicho por Schuurman cuatro años antes, pero sí ponen sobre la mesa de debate las tensiones que se observan en torno a los temas de género y a una aproximación que algunos catalogan de "occidental" o, en todo caso, no propia sino impuesta.

Si durante el tiempo de la representante Schuurman tuvo lugar la revisión de la Directiva 40-1, corresponderá a la actual representante Clare Hutchinson afrontar los retos de seguir promoviendo la Agenda MPS entre los miembros y socios de la OTAN

y abordar la compleja "Seguridad humana". Un aspecto contemplado en la Agenda y para cuyo abordaje la OTAN ha establecido la Unidad de Seguridad Humana, donde tratar los asuntos relativos a los niños en conflictos armados, la protección de civiles frente a la violencia sexual, la explotación y abuso sexual y la protección de bienes culturales. Todas estas cuestiones son parte del denominado "Mandato de Seguridad Humana" y el género es transversal a todos ellos. Da la impresión de que es sobre esta parte en la que Hutchinson va a centrar más su labor en lo que corresponde a la implementación del Plan de Acción de la OTAN sobre MPS. En particular sobre la violencia, explotación y abuso sexual, aspectos sobre los que la representante ha tenido oportunidad de comprobar su impacto directo sobre población civil, durante los años en los que estuvo desplazada en Bosnia.

Los asesores de género en operaciones

La Representante Especial desarrolla una labor muy diplomática y de alto nivel; en el extremo opuesto encontramos a los **asesores de género en operaciones** (GENAD) y los **puntos focales** (GFP). Hay asesores de género en todas las estructuras militares de la OTAN y en todas las operaciones y misiones. En el caso de las Fuerzas Armadas española (FAS) también encontramos a los asesores de género, como sucede en otras fuerzas armadas de países de la Alianza.

Los primeros asesores de género de la OTAN se desplegaron en 2009 en los dos comandos estratégicos de la OTAN, así como en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en Afganistán, reemplazada en 2015 por la *Resolute Support Mission* (RSM). Estos hombres y mujeres operan a niveles estratégicos y operativos. Desarrollan su labor manteniendo enlace entre lo que es el nivel estratégico (en la parte superior, donde se encontramos el Mando de Operaciones) y el nivel táctico. Así, en unas ocasiones recibirán las instrucciones sobre cómo aplicar los procedimientos o sobre qué cuestiones ha de incidirse en materia de género; en tanto que en otras asignará cometidos e impartirá órdenes para implementar tales procedimientos. Una vez finalizado el operativo, les corresponde la evaluación de las medidas tomadas.

Las personas que van a ser desplegadas reciben una formación multidisciplinar básica sobre la integración de la perspectiva de género, así como de los procedimientos a considerar. La capacitación de los GENAD y los GFP es más avanzada. No sólo se suministra información sobre la Res. 1325 y conexas, o el marco normativo OTAN (incluido el repaso derecho internacional humanitario), también sobre cómo deben comportarse en base al código ético y cómo realizar una planificación operativa, para

luego poder integrar la perspectiva de género. El GENAD depende del comandante por lo que su actividad es proponer cómo integrar la perspectiva, facilitar que se haga de la forma más adecuada posible, comprobar que se implementa, pero la decisión sobre las actuaciones corresponde al comandante. Al GENAD le corresponde evaluar los progresos en la implementación de la Res. 1325 de acuerdo con lo que se haya dispuesto en el Plan de Acción. Sus funciones y forma de actuación se detallan, como en cualquier sistema, en los procedimientos o documentos de trabajo (véase en la plataforma DOC JTF HQ SOP 106 GENAD Functions). Los GFP sirven de apoyo, respaldando y mejorando las labores del GENAD, asegurando que la información y necesidades alcanza todos los puntos.

Además de las colaboraciones en planificación, el GENAD participa en las reuniones de coordinación, grupos de trabajo y juntas. Sus labores de seguimiento se reportan mensualmente, con independencia de que se requieran otros informes (Tabla 3.2).

Finalizar este epígrafe señalando las funciones del **Comité de Perspectivas de Género de la OTAN,** encargado de promover la integración del género como estrategia y particularmente de:

- Asesorar y apoyar al Comité Militar de la OTAN en cuestiones de género.
- Promover la perspectiva de género como una estrategia que incluya tanto las preocupaciones e intereses de las mujeres como las de los hombres, y que se conviertan en un elemento básico en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y operaciones militares.
- Facilitar el intercambio de información entre los países de la OTAN, dentro de su estructura de mando, y específicamente dentro de la sede de la OTAN en Bruselas, sobre las políticas relacionadas con las perspectivas de género.
- Servir de enlace con las organizaciones internacionales y organismos interesados en la integración de una perspectiva de género en las operaciones militares.
- Ser el punto de contacto de la OTAN para recopilar, analizar y difundir información pertinente a través de la Oficina.

Tabla 3.2. Ejemplo de listado parcial de tareas sobre las que reporta el GENAD.

GENDER ADVISOR CHECH LIST							
		YES	NO	PARTIALLY	Observation/ Comments	Additional Remarks/Action needed	Documents/Links/Publications
1	Are the requirements for cooperation within JTFHQ estabalished?						
2	Is there a GENAD liaison and coodination matrix?						
3	Are there Gender Focal Points identified in JTFHQ Divisions and Branches?						
4	Does GENAD organize weekly/monthly information sharing meetings with Strategic HQ/ Subordinate Commands?						
5	Does GENAD organize weekly/monthly informatiion sharing meetings with IO/NGOs?						
6	Does GENAD contribute to the understanding of the Operational Environment when addressing gender-related subjects or topics.						
7	Does GENAD engage with Civil Society Organizations at the appropriate level (operational) during the preparation and execution of the operation?						
8	Does GENAD provide an information update which complements HQ Knowledge Development or staff processes?						
9	Does GENAD produce GENDER Planning Guidance?.						
10	Are the GENDER Lines of Activity (LoA) Identified?						
11	Has the Gender Advisor identified likely Gender Tasks and determined critical Gender-related subjects to be included into the mission analysis?						
12	Does GENAD produce the appropriate planning documentation? (Gender concept of operation to the OPLAN and other inputs to the Main Body and OPORDER, - Gender Annex and appendixes.)						
13	Is the GENAD able to assess and minimize the negative impact of military operations on civilian infrastruture?						
14	Do all newly assigned Gender Advisor receive appropriate training?						
15	Is the Gender Advisor, equiped and available for deployment according to JTF J1 standards.						
16	Has GENAD, deployable, available SOP,s/SOI,s and are they in use?						
17	Are the meetings with all stake holders in GENAD responsibilities, NATO and NNE (GO, IO,s, NGO,s, locals, HNS) well and timely prepared, coordinated and conducted?						
18	Are the results of the meetings with all stake holders, captured in minutes and/or reports and were these reports sent to the JHQ, distributed to the appropriate offices and subsequently archived?						
19	Does GENAD in OLRT/FCE/ICE and JHQ liaise with in-theatre Gender Advisor's/ Gender Focal Points of the Components Command or other elements?						
20	Does GENAD in OLRT/FCE/ICE and JHQ provide reports as required to the higher HQ?						
21	Is the Gener Advisor able to participate and contribute in the HQ battle rhythm working groups and boards?						
23	Is the Gender Advisory manning adequate to fulfil all necessary tasks?						
24	Does the Gender Advisor produce and diseminate Reports&Returns right after the visit/meeting with civilian organizations?						
25	Are the Gender liaison reponsibilities delineations clearly identified between HQ and subordinate units?						
26	Does GENAD hava a database of civilian organizations, including names, addresses, e-mails, etc.?						
27	Does GENAD organise weekly/monthly information sharing meetings with civilian organizations?						

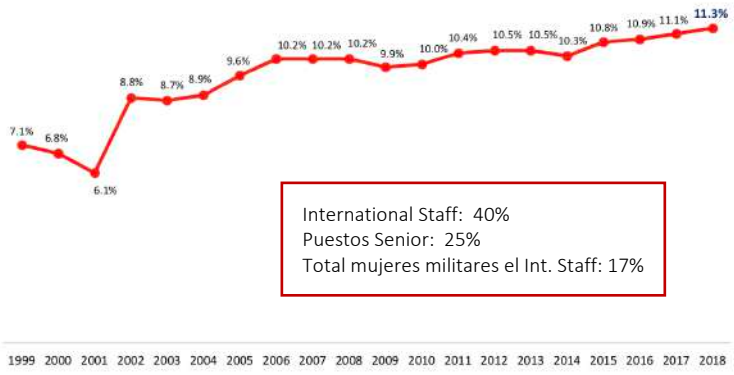
Fuente: OTAN, 2016.

2.5. LAS "ASIMETRÍAS" DE GÉNERO EN LA OTAN.

Como apuntó Schuurman en organizaciones como esta, donde se integran representantes de una treintena de Estados, con intereses comunes y bases socioculturales dispares, la gestión de la diversidad es clave. La OTAN puede parecer un bloque más o menos homogéneo, pero como sucede dentro de la Unión Europea, la diversidad es evidente y esto también tiene su reflejo en las cifras. No queríamos cerrar este epígrafe sin proponer un pequeño ejercicio de revisión y debate sobre algunos de los datos publicados y que nos evidencian las asimetrías de género existentes entre países (y dentro de ellos).

En efecto, hay marcadas diferencias entre Estados, diferencias económicas, socioculturales, religiosas, legislativas, etc. Esto hace que los ritmos de incorporación de una perspectiva de género verdaderamente inclusiva en el "día a día". Si las diferencias en materia de género en general son notables, más aún cuando se introducen las cuestiones SOGIESC (distintas legislaciones nacionales, distintos grados de aceptación social). No disponemos de datos sobre esta cuestión, solo podemos tomar de referente lo que sucede en el contexto general con las mujeres (mujeres cisgénero). La OTAN, como organización, no parece tener "problemas" con este asunto, aunque se hayan producido incidentes "poco afortunados" atribuibles a representantes de países concretos (como las declaraciones del General John Sheenan, ex comandante de la OTAN y los sucesos de Srebrenica de 1995 ⓘ). De los Estados OTAN, solo Turquía impide formalmente el acceso al ejercito por cuestiones de SOGIESC. Brevemente revisamos la progresión en la presencia de mujeres, que nos sirve de referente indirecto sobre la materialización de algunos aspectos de género en el seno de la organización, su progresión y su tendencia.

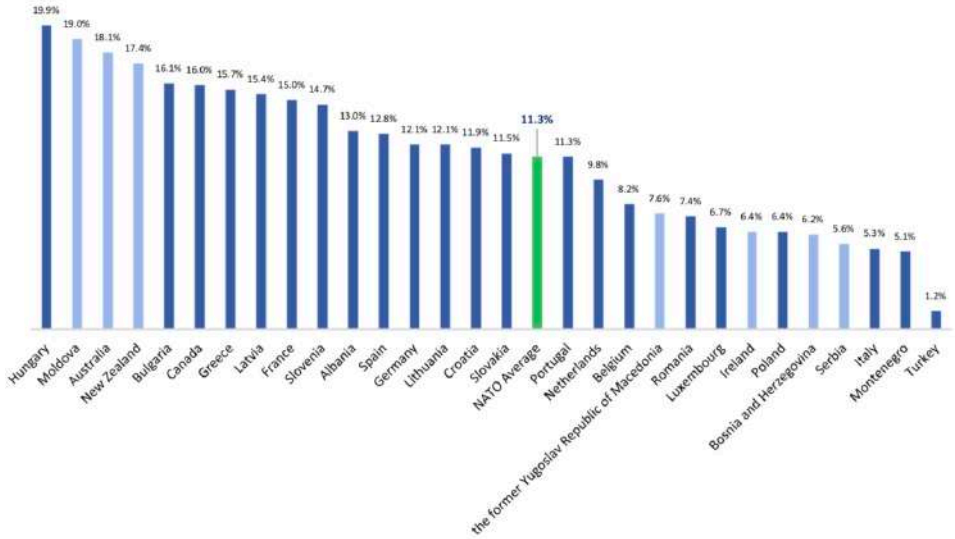
Figura 3.3.- Evolución del porcentaje de mujeres "en activo" en la OTAN.



Fuente: OTAN, 2018.

Desde el "despegue" del año 2002 se observa una la lenta tendencia al alza (Figura 3.3). Ahora bien, se trata de una progresión excesivamente lenta y con grandes disparidades, tal y como se observa en la Figura 3.4. Desde la práctica inexistencia en el caso de Turquía (1,2%) hasta casi el 20% de presencia en Hungría. En cualquier caso, la media de mujeres en activo es baja, solo un 11,3%, como también lo es el número de reservistas, 12,1%.

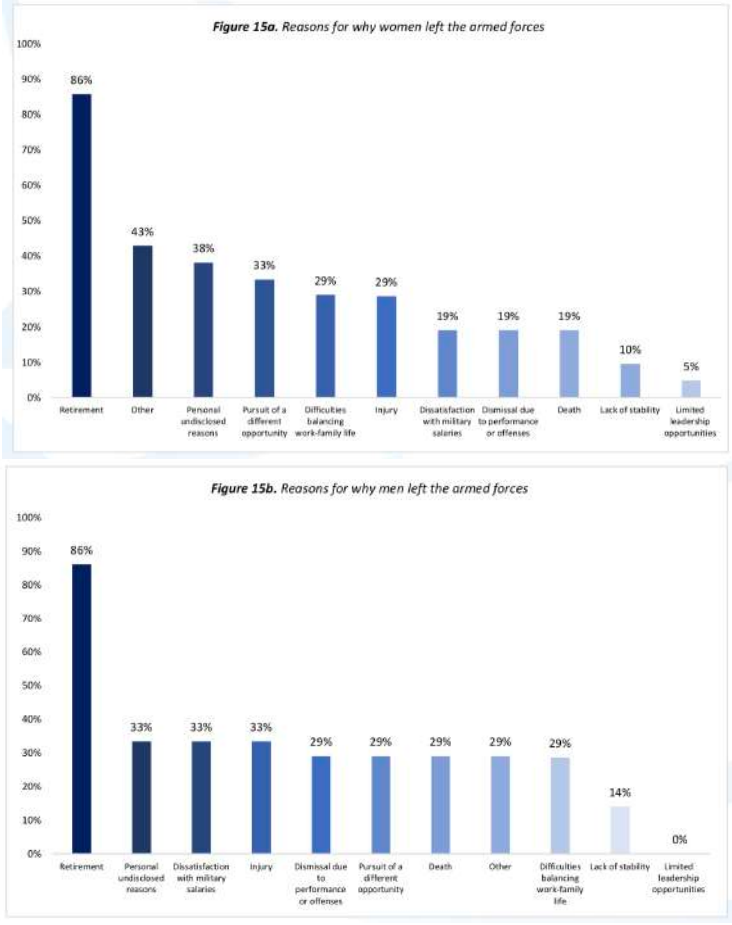
Figura 3.4.- Porcentaje de mujeres "en activo" en cada Estado miembro de la OTAN.



Fuente: OTAN, Informe-2018.

Lamentablemente, los Informes hechos públicos no ofrecen un análisis del porqué de esta lentitud en la tendencia, pero es evidente que hay unas barreras que obstaculizan los avances en el número de mujeres que participan en la organización. Si ni tan siquiera se avanza en el aumento de la presencia interna ¿qué liderazgo puede ofrecerse para que los países que salen de un conflicto armado sí lo hagan? Si la OTAN no puede influir en sus propios miembros y asociados en captar mujeres para el servicio activo ¿en base a qué criterios va a convencer a terceros? ¿Por qué las mujeres rechazan el oficio militar, acaso son todas "tejedoras de paz-antimilitaristas" como argumenta una parte del feminismo involucrado en la Agenda MPS? Y aquellas que en su momento se incorporaron a este oficio, ¿por qué lo dejan? ¿Qué "esconden" esas "razones personales no reveladas", en tendencia creciente, o el cajón de sastre tan grande de "otros"? ¿Por qué los hombres no perciben limitaciones en las oportunidades de promoción/liderzgo y las mujere sí? (Figura 3.5).

Figura 3.5.- Motivos por los cuales hombres y mujeres abandonan las fuerzas armadas.



Fuente: OTAN, Informe-2018.

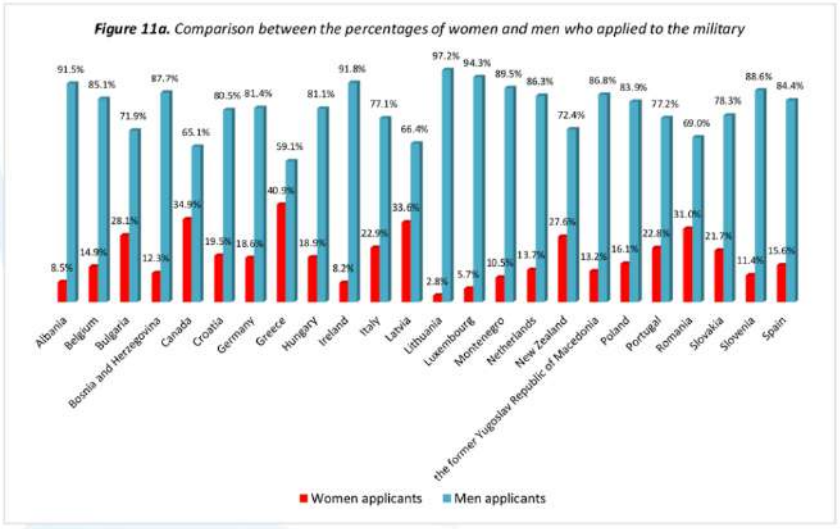
Como ya habíamos señalado al referenciar la política de la OTAN sobre MPS, hay declaraciones políticas que leídas a la inversa lo dicen todo. Recordemos lo que decía en su punto 26:

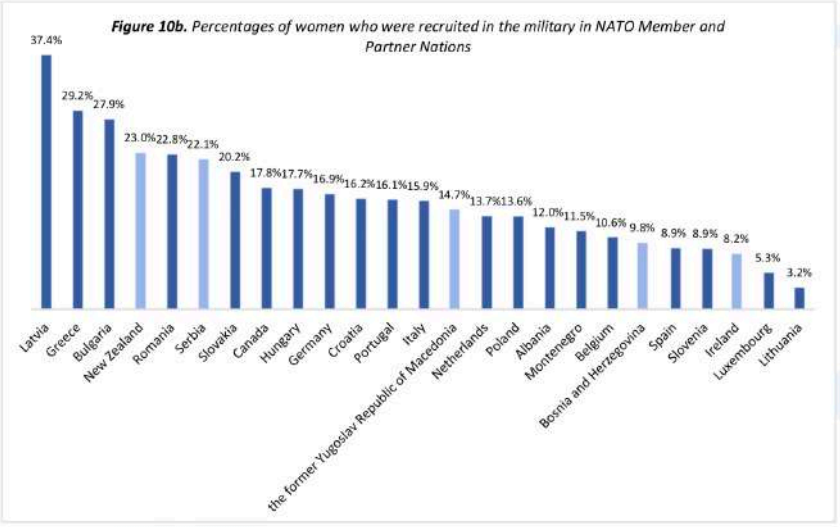
> «Un mejor equilibrio de género dentro de la institución es un objetivo en sí mismo y también un medio para mejorar el desempeño. La OTAN y sus socios están comprometidos a lograr este objetivo y a garantizar un **entorno de trabajo respetuoso y seguro que permita a todos alcanzar su máximo potencial**».

Otro dato que resulta curioso en el informe es el contraste entre el porcentaje de mujeres que han presentado solicitud para incorporarse a la OTAN y el grado de

consecución (Figura 3.6). Se sobreentiende que no alcanzan el objetivo porque les falta cualificación, pero ¿por qué les falta? A qué se debe, por ejemplo, el fracaso de las mujeres canadienses (¡las canadienses!) en comparación con las letonas?

Figura 3.6.- Comparativa entre los porcentajes de hombres y mujeres que aplican para ingresar en las fuerzas armadas.

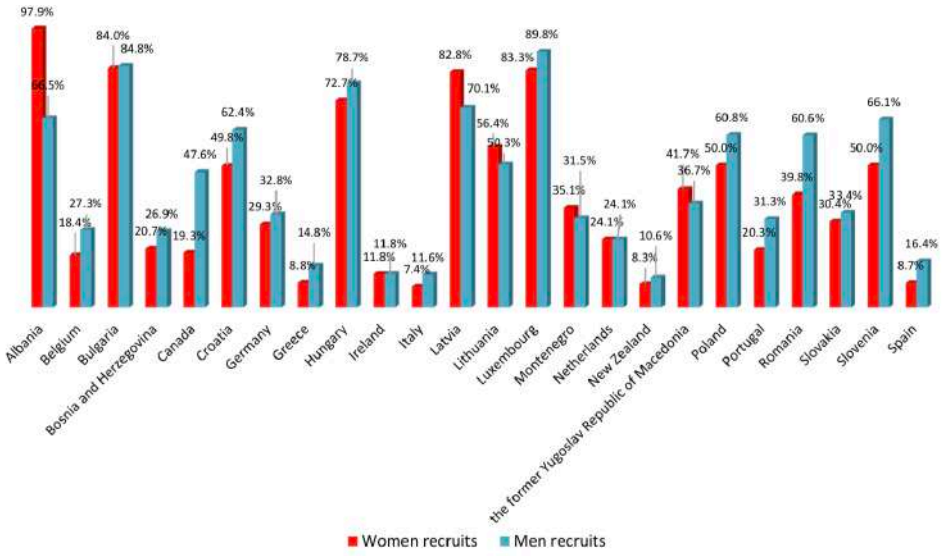




Fuente: OTAN, Informe-2018.

Muy probablemente, detrás de la explicación estos gráficos subyacen, entre otras cuestiones, las políticas nacionales y los Planes Nacionales de implementación de la Res. 1325. No obstante, esta afirmación no es más que una mera hipótesis de partida de una cuestión no estudiada. A la luz de lo que se observa, habría que felicitar a Albania por su Estrategia de Igualdad de Género y su Plan de Acción (Figura 3.7). Que los Estados hagan esfuerzos por incorporar la perspectiva de género dentro de sus propias instituciones, se adopten políticas y normas sobre ello incide en los resultados que se obtienen. Sin duda, se han hecho cosas. Por ejemplo, ahora "solo el 18%" de los Estados miembros de la Alianza mantienen restricciones a las mujeres respecto de empleos o posiciones en sus ejércitos, "solo el 27%" no cuenta con políticas activas y "solo el 23%" sigue sin introducir la perspectiva de género en la planificación de operaciones (aunque el 100% del personal reciba formación, que no capacitación, sobre perspectiva de género antes de ser desplegado).

Figura 3.7.- Comparativa entre los porcentajes de hombres/mujeres que son reclutados de entre aquellas personas que aplican para el ingreso.



Fuente: OTAN, Informe-2018.

Definiciones y conceptos

Definitions. In order to ensure a common understanding of this directive some key definitions are provided below. These definitions lay the groundwork for how the SCs implement UNSCR 1325 and related Resolutions, and how they integrate gender perspective in response to NATO's political and military commitments.

a. Gender refers to the social attributes associated with being male and female learned through socialization and determines a person's position and value in a given context.
This means also the relationships between men, women, boys and girls, as well as the relations between women and those between men. Notably, gender does not equate to an exclusive focus on women.

b. Gender mainstreaming is defined as a strategy used to achieve gender equality by assessing the implications for women and men of any planned action, in all areas and at all levels, in order to assure that the concerns and experiences of both sexes are taken into account.
This includes legislation, policies and programmes in all areas and at all levels in order to ensure that the concerns and experiences of women and men are taken into account in the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres. This should lead to ensuring equal opportunity to women and men. Gender mainstreaming in this context is the process whereby the role gender plays in relation to NATO's activities including operations, missions and exercises is recognized. Gender mainstreaming does not focus solely on women, but mainstreaming recognises women's disadvantaged position in various communities.

c. Integration of gender perspective is a way of assessing gender-based differences between women and men as reflected in their social roles and interactions, in the distribution of power and access to resources.
In the Strategic Commands' activities, gender perspective has been used to enable implementing the requests of UNSCR 1325 and related Resolutions, as well as additional directives and policies from NATO. The aim is to take into consideration the particular situation impacts the needs of men, women, boys and girls, and if and how NATO's activities affect them differently. More fundamentally, integrating gender perspective is done by adapting action following a gender analysis.

d. **Gender analysis** requires the systematic gathering and examination of information on gender differences and on social relations between men and women in order to identify and understand inequities based on gender.
By using gender analysis, the gendered aspects of the experiences of men and women, and their position within the social structure will become apparent. The analysis should be understood as a 'method' used to understand the relationship between men and women in the context of a specific society or organization. Gender analysis can be applied externally to an operational environment as well as internally into the military organization. For example, military operations planning activities should consider the different security concerns of men, women, boys and girls and how they are differently affected by operations and missions, but also how gender roles can affect operations and missions. Furthermore, they should take into account power relations in the community to ensure men and women have equal access to assistance where the military is engaged in supporting humanitarian assistance. Other examples would include understanding of how customary conflict-resolution mechanisms affect women and men differently and how their social status may change as a result of war.

e. Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence refers to any sexual and/or gender-based violence against an individual or group of individuals, used or commissioned in relation to a crisis or an armed conflict.

f. Gender equality refers to the equal rights, responsibilities, opportunities and access for men, women, boys and girls. Equality does not mean that women and men will become the same, but that women's and men's rights, responsibilities and opportunities will not depend on whether they are born female or male. Gender equality implies that the interests, needs and priorities of both women and men are taken into consideration, recognizing the diversity of different groups of women and men. Gender equality is not a women's "issue", it concerns men and men's roles as well as women and women's roles.

g. Exploitation (sexual or gender-based) includes, at a minimum, taking advantage of the prostitution of others, or other forms of sexual exploitation, forced labor or services, slavery or practices similar to slavery, as well as threat of use of force or other forms of coercion, of abduction, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to obtain the consent of a person having control over another person, for the purposes of such exploitation.

Bi-SCD 040-001 (Public Version), p. 1-4

Videos

https://www.youtube.com/watch?v=DwLg7RqmIwI – Presentación del 40 aniversario del Comité sobre Perspectiva de Género de la OTAN, 2016 (inglés)

https://www.youtube.com/watch?v=PHUO7vb0i_0 – Presentación de la perspectiva de género hecha en 2016. Nótese el número de visualizaciones (inglés).

https://www.youtube.com/watch?v=ReqpXsWKrso&feature=emb_logo – Presentación sobre la Res. 1325 y el compromiso de la OTAN en su implementación, hecha por Clare Hutchinson (inglés).

En extensión:

https://www.youtube.com/watch?v=vXeYVkky1Oc&feature=youtu.be&t=1614 – Charlotte Isaksson, Senior Gender Advisor EEAS, 2020 (26'54", inglés).

https://www.youtube.com/watch?v=vXeYVkky1Oc&feature=youtu.be&t=2054 – Clare Hutchinson, Representante Especial del SG OTAN para Mujeres, Paz y Seguridad, 2020 (34'15", inglés).

Noticia | Declaraciones del General Sheenan: la homofobia como excusa

En varios medios de información aparecieron publicadas en 2010 unas declaraciones hechas por el General estadounidense John Sheenan, ex comandante de la OTAN, sobre los sucesos acaecidos entre los días 11 al 21 de julio de 1995 en Srebrenica (Bosnia).

El ex comandante de la OTAN dijo el pasado jueves, ante una comisión parlamentaria que trataba el acceso de gais declarados al Ejército de Estados Unidos, que los militares holandeses habían admitido que la presencia de homosexuales en sus fuerzas de paz fue "parte del problema" que permitió la masacre de Srebrenica. En opinión del militar estadounidense, la moral de combate de las tropas holandesas era demasiado baja para defender la ciudad debido a la presencia de homosexuales. Según este militar "Como ya nadie cree en una posible invasión de Alemania o de Rusia, no se necesitan unidades de combate activo. Las fuerzas armadas se han socializado. Al admitir a homosexuales que no se ocultan, también se han debilitado. Por eso se prefieren las misiones de paz".

REUTERS, 19.03.2010

La "masacre de Srebrenica", en la que más de 7.000 hombres, adolescentes y niños musulmanes fueron asesinados por las tropas serbiobosnias dirigidas por Ratko Mladic (el "carnicero de Bosnia"), fue calificada por el TPIY como genocidio. Militares holandeses estaban desplegados como *cascos azules* para la protección de la ciudad. Este enclave había sido declarado "zona segura" por la ONU (en abril de 1993). Al amparo de las resoluciones del Consejo de Seguridad, las fuerzas de UNPROFOR tenían la responsabilidad de proteger a la población civil (en particular, para Srebrenica véase la resolución 819 (1993)). Catalogado como el peor episodio de la guerra de Bosnia (1992-1995), al frente de la UNPROFOR se encontraba el coronel Thomas Karremans, quien no ofreció protección a unos 25.000 civiles que trataron de refugiarse en los alrededores de la bese, ni dejo entrar a 239 hombres y jóvenes que intentaron esconderse en el cuartel de los *cascos azules* holandeses del Dutchbat III. Los militares holandeses dijeron que no contaron con los medios necesarios para proteger a la población y que el mandato no había sido correcto (sólo podían usar la fuerza en defensa propia. No dieron respuesta, como tampoco dieron la voz de alarma a la comunidad internacional de lo que se estaba produciendo y ellos conocían.

Ejercicio | Comentarios los Informes de la OTAN

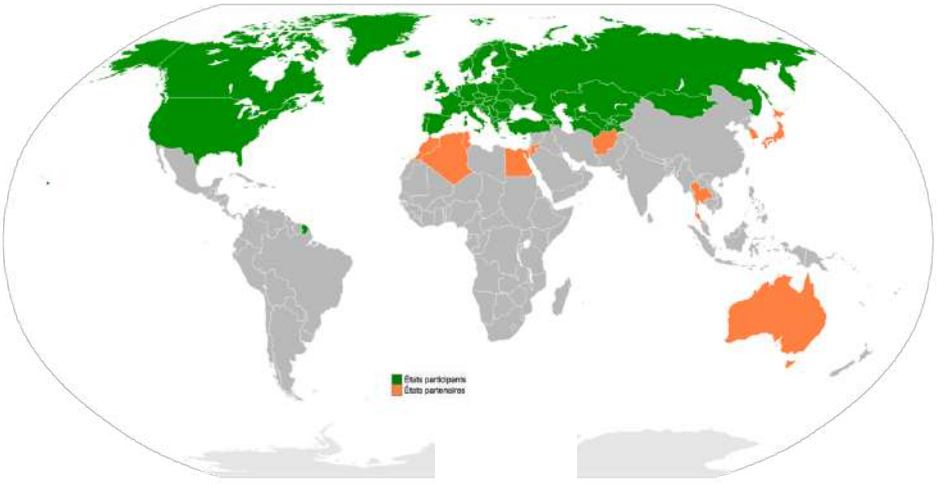
Hemos presentado unos ejemplos de interpretación de los datos/gráficos que aporta el Informe de 2018 de la OTAN acceso público. Revise los dos últimos reportes y haga un comentario sobre alguno de los aspectos reflejados que le haya llamado la atención, así como sus inquietudes al respecto. O, si lo prefiere, contraste los objetivos contenidos en la Agenda MPS de la ONU con los "resultados" buscados por la OTAN en su Plan de Acción.

3. SOBRE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA.

3.1. UNA REFERENCIA A LA OSCE Y LA AGENDA MPS

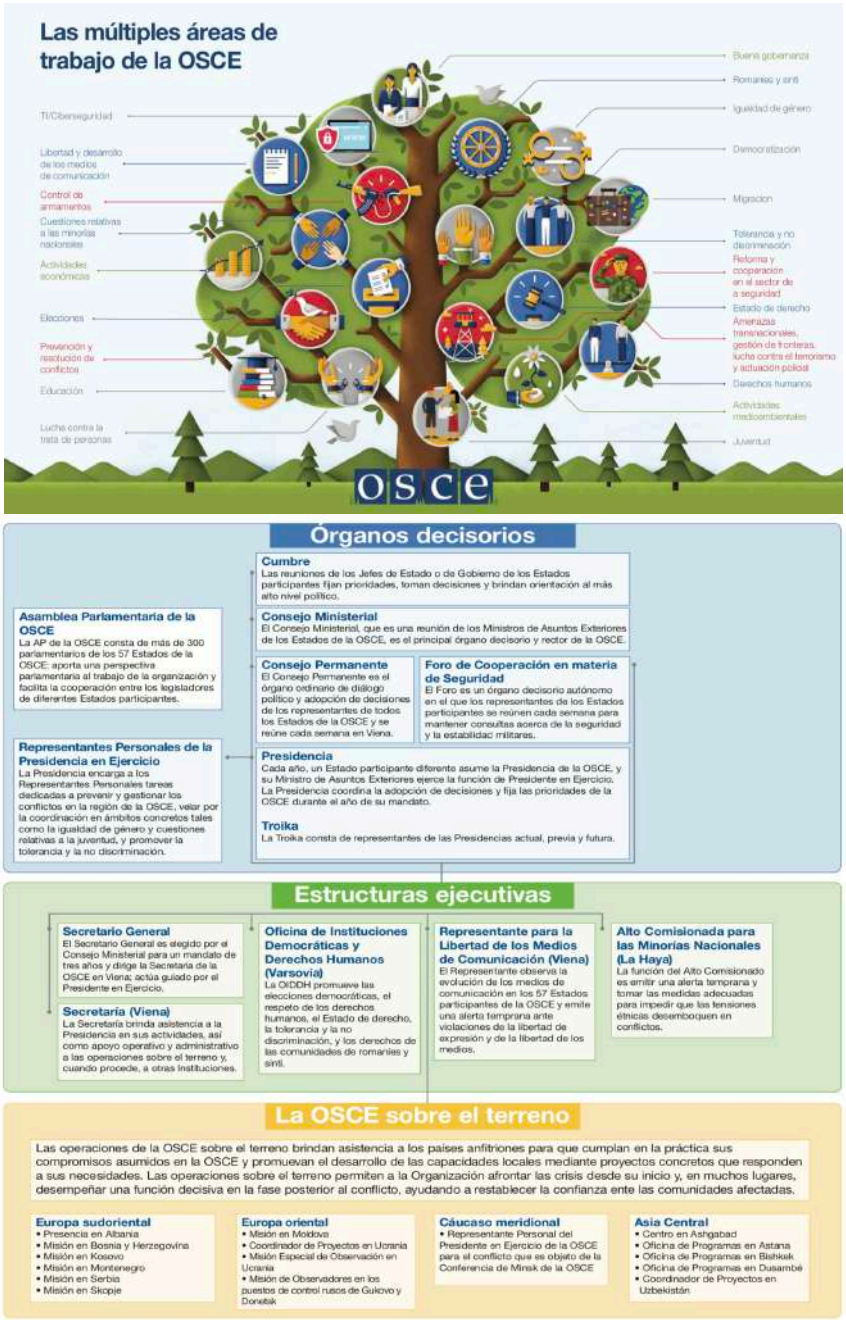
La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) es una organización de seguridad nacional, cuyos orígenes se remontan a 1975. En plena "Guerra Fría", la OSCE se convirtió en un foro de diálogo entre los países del Este (el área de influencia de la URSS) y Occidente. Está integrada por 57 Estados participantes o miembros de América del Norte, Europa y Asia; además de 11 socios para la cooperación asiáticos y mediterráneos (Afganistán, Australia, Japón, Rep. Corea y Tailandia; Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez, en color naranja, Figura 3.8). Esta es una cuestión muy relevante para el tema que nos ocupa, puesto las diferencias o diversidad económica, social, cultural y religiosa se amplía notablemente respecto del entorno OTAN, lo que tiene su reflejo en las cuestiones de género y, muy particularmente, a todo lo que atañe a la orientación sexual, identidad de género (*trans)* y diversidad corporal. Como resulta evidente, tras la caída del muro y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la organización también vino a tener variaciones en su estructuración y perspectiva interna, siempre "atenta" a los cambios que se han ido produciendo en el entorno euroasiático, como la desintegración de Yugoeslavia y los conflictos armados ya mencionados, o el conflicto iniciado en Ucrania en 2013 y todavía sin resolver.

Figura 3.8.- Estados participantes de la OSCE (verde) y Estados socios para la cooperación (naranja).



Fuente: OSCE.

Figura 3.9.- OSCE: (A) Áreas de trabajo; (B) Estructuras política, ejecutiva y operativa.



Fuente: OSCE, 2020.

La organización tiene múltiples áreas de trabajo (Figura 3.9A). Desde su compleja estructura (Figura 3.9B), la OSCE enfoca la seguridad desde 3 dimensiones: la político-militar, la económica-medioambiental y la humana. En la dimensión "dura", la político-militar, la organización. como reza en su propia web:

> «[..] se dedica a prevenir que surjan conflictos y a facilitar el arreglo político duradero e integral de los conflictos existentes. Asimismo, promueve la consolidación de la paz y la rehabilitación posconflicto […] La OSCE es un instrumento clave de alerta temprana, prevención y resolución de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto, en lo que se denomina "el ciclo del conflicto"».

Importante para la VbG es el papel que juega la OSCE en el control de armamentos y las llamadas medidas de fomento de la confianza, donde se encuadra la destrucción en condiciones de seguridad de armas pequeñas, armas ligeras y munición convencional. Entre sus trabajos sobre retos a la seguridad que suponen una amenaza transnacional, encontramos elementos que ya vimos al hacer referencia a la Agenda MPS de la ONU —particularmente tras la res. 2242 (2015), como son el cambio climático, el terrorismo, la radicalización y el extremismo violento, la delincuencia organizada, la trata de personas y, como ya hemos dicho, el tráfico de armas pequeñas y ligeras.

Entre las actividades transversales que aborda la OSCE se encuadra la igualdad de género. Como sucede en las estructuras internas de la ONU y la OTAN, esta igualdad que se fomenta externamente no está plenamente implementada de forma interna. Aunque, en general se hace alusión a un equilibrio alto en la media de su personal (59% de hombres, 41% de mujeres), la desagregación del dato evidencia el mismo patrón visto en la OTAN respecto de la brecha de género (epígrafe 2.5). Así, el equilibrio solo se alcanza en el personal de servicios generales con puestos inferiores (52%-48%), en cuanto se sube en la escala directiva esta proporción se reduce (66%-34%) haciéndose mayor la brecha, resultando muy evidente en los puestos asignados de alta dirección (71%-29%).

Los avances logrados en este tema se rigen por lo dispuesto en los correspondientes Planes de Acción, operativos desde el año 2000 (Decisión Nº 353 del Consejo Permanente, PC.DEC/353). Su Plan de Acción para la Equiparación de Ambos Sexos, pasaría a revisarse y sustituirse en 2004 por el Plan de Acción de Fomento de la Igualdad de Género (Decisión Nº 638, PC.DEC/638), que sigue en vigor. Que un plan con 16 años siga en vigor, nos da idea de la laxitud del programa, tal y como se refleja en su texto:

«[…] states that '[e]qual rights of women and men and the protection of their human rights are essential to peace, sustainable democracy, economic development and therefore to security and stability in the OSCE region'» (Preambulo).

«It directs OSCE Participating States, the Secretariat, institutions and missions to ensure that a gender perspective is integrated into OSCE activities, programmes and projects, focusing in particular on women's empowerment and the participation of women as well as men in public, political and economic life, and developing attitudes conducive to bringing about equality between women and men»(par. 32).

«[…] encourages the OSCE Parliamentary Assembly to '[c]ontinue to have on its agenda the issue of equal opportunities for men and women in national parliaments as well as within the OSCE and the OSCE Parliamentary Assembly […]' and to produce '[…] reports on the status of women in the OSCE area and seek to raise awareness by making such material available to all participating parliaments» (par. 44-h).

En estos planes, las actuaciones son eminentemente internas y no encontramos mención a un compromiso con la Agenda MPS de la ONU; para ello deberemos buscar en otros documentos. De forma explícita lo encontramos en la Decisión Nº 3/11, "Elementos del ciclo de un conflicto relacionados con el fomento de las capacidades de la OSCE en materia de alerta temprana, acción temprana, facilitación del diálogo y a poyo a la mediación, así como con la rehabilitación del conflicto" (MC.DEC/3/11/corr. De 1 de 7 de diciembre de 2011):

«Reafirmando la función destacada que desempeña la mujer en la prevención y la resolución de conflictos y en la consolidación de la paz, recordando la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y reconociendo la importante función que cumple la sociedad civil (preámbulo)».

«Insta asimismo a los Estados participantes a que apliquen la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, velando por que haya una mayor representación de la mujer en todos los niveles en los procesos de resolución de conflictos y de paz, y encarga al Secretario General que, en consulta con la Presidencia en Ejercicio, prepare un conjunto de recomendaciones concretas al respecto y las remita al Consejo Permanente para su estudio» (par. 14).

Así, en la Decisión Nº 7/14, "Prevenir y combatir la violencia contra la mujer", de 5 de diciembre de 2014 (MC.DEC/7/14), es la primera de tres decisiones específicas sobre violencia contra la mujer. En ella observamos la referencia explícita al compromiso contraído con la Res. 1325. Ahora bien, estas recomendaciones de la OSCE están hechas con carácter genérico hacia sus Estados para que revisen sus marcos normativos, adopten medidas de prevención de las distintas formas de violencia contra mujeres y niñas, protección y asistencia a las víctimas, se tomen acciones de investigación y judiciales que impidan la impunidad de quienes causan las violencias, etc. Las otras dos decisiones son la Nº 15/05 y la Nº 4/18.

En la Decisión Nº 15/05 "prevenir y combatir la violencia contra la mujer" (MC.DEC/15/05), el preámbulo también recoge explícitamente la alusión a la Res. 1325, siendo más directa la afirmación que en la anterior decisión:

> «Recordando la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la mujer y la paz y la seguridad, **que pide**, entre otras cosas, **que se respeten y se protejan plenamente los derechos de las mujeres y niñas** en el curso y a raíz de todo conflicto armado, así como que se ponga **fin a la impunidad** de los culpables de actos de violencia sexual».

Se pide acción a los Estados OSCE para prevenir la violencia contra mujeres y niñas, tras expresar la organización «profunda inquietud por la persistencia de un elevado grado de violencia contra mujeres y niñas en la región de la OSCE», una violencia que reconoce agravada en situaciones de conflicto, por lo que

> «Se complace de la inclusión de los delitos por motivos de género en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y en los elementos constitutivos de delito, que fueron aprobados por la Asamblea de Estados Parte en el Estatuto de Roma, en septiembre de 2002, así como de la definición detallada de las circunstancias en las que dichos delitos puedan constituir crímenes de lesa humanidad y/o crímenes de guerra;
> Alienta la divulgación de la jurisprudencia pertinente de los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y para Ruanda, así como la plena cooperación con esos tribunales» (paras. 8 y 9).

La decisión alude también en su preámbulo a la particular vulnerabilidad a la violencia de lo que enuncia como "categorías de mujeres", entre las que incluye a poblaciones minoritarias e indígenas, de las poblaciones romaní y sinti, refugiadas, desplazadas, indigentes, discapacitadas, ancianas, viudas y «las que están discriminadas por otras razones, incluida su condición de portadoras del VIH» ¿Incluiría esta categoría de "otras razones" a las mujeres no heterosexuales y/o mujeres transgénero? Podría ser alegado este término "cajón de sastre", tal y como en su momento se utilizó

la "otra condición" como fórmula de protección específica para personas vulnerables (véase Tema 1).

Por su parte la Decisión Nº 4/18 "prevenir y combatir la violencia contra la mujer" (MC.DEC/4/18/Corr.1 de 7 de diciembre de 2018), refuerza lo enunciado hasta el momento y añade aspectos particularmente relevantes, aunque sólo sea a título enunciativo en el preámbulo. Es el caso de la referencia a las muchas formas en las que puede presentarse la violencia y los daños que genera, incluidos los económicos: «la violencia contra mujeres y niñas puede causar la muerte, el sufrimiento o daños físicos, sexuales, psicológicos, económicos, políticos y sociales […]y niñas adopta muchas formas, que pueden incluir violencia doméstica, violencia sexual, prácticas perjudiciales, trata de personas, explotación sexual y de otro tipo, así como acoso sexual».

Se hace alusión al impacto que está teniendo la ciberdelincuencia y el ciberacoso: «los abusos, las amenazas y el acoso, incluido el acoso sexual, son cada vez más frecuentes, especialmente a través de las tecnologías digitales, y pueden llegar a silenciar la voz de las mujeres y las niñas en la esfera pública». También se reconoce la importancia de erradicar las raíces que generan las violencias basadas en género en tiempos de paz, pero que se exacerban en momentos de conflicto armado: «la concienciación en cuanto a las repercusiones que tienen las actitudes, los comportamientos y **los estereotipos negativos en materia de género** que pueden subyacer en la discriminación y la violencia, y perpetuarlas». El hecho de que estas alusiones las encontremos en el preámbulo y no en el cuerpo de la decisión, no le resta importancia, puesto que estamos frente a cuestiones definitorias que vienen a "poner en común" los elementos a considerar en planes de actuación específicos que luego puedan desarrollar los Estados, abriéndose opciones de acción sobre cuestiones hasta ese momento no contempladas nacionalmente. En esta línea de "interpretación positiva" en el cuerpo de la declaración, se pide a los Estados que, entre otras cosas hagan: «campañas de **concienciación y fomento de las capacidades de las fuerzas armadas, los organismos encargados del cumplimiento de la ley, los sistemas judiciales** y otros profesionales del derecho, para prevenir y combatir todas las formas de violencia contra mujeres y niñas» (párr. 2). Unas acciones que entendemos deberían contemplar, sin lugar a duda, una formación/capacitación mínima sobre cuestiones de género e introducción de la perspectiva de género en sus actuaciones profesionales. En este sentido, la OSCE ha colaborado en numerosos documentos con el *Centre for Security, development and rule of law* (DECAF), que sirven de apoyo y guía para aquellos Estados que deseen incorporar la perspectiva de género en su marco nacional. Hay otros documentos que han sido desarrollados con DECAF y ONU-Mujeres, para aquellos que quieran disponer de elementos para trabajo de campo en caso de misiones en el exterior. Son documentos compartidos en el entorno OTAN, con buenas

prácticas que se renuevan periódicamente. En todo caso, con independencia del ámbito en el que nos movamos (ONU-OTAN-OSCE), vamos a encontrar una serie de cuestiones que se repiten y que conviene repasar sirmpre. En primer lugar, que en última instancia el mayor o menor grado de ejecución de todas las normativas (resoluciones, declaraciones, recomendaciones, guías de actuación, etc.) recaen sobre los Estados. Así, en el caso de la Agenda MPS lo primero es que todo Estado cuente con un Plan de Acción Nacional mediante el cual implemente la Res. 1325-Agenda MPS y contribuya a la consecución de los objetivos pretendidos con la Agenda MPS.

Una segunda cuestión es el grado de compromiso y apoyo de los gobiernos nacionales (aportando recursos, haciendo seguimiento y mostrando periódicamente la consecución de resultados), junto con el de las personas encargadas en la organización de ejecutar los Planes. Un buen Plan sin liderazgo o será poco efectivo o será, directamente, un fracaso. No todo el personal cuenta con la sensibilidad y la actitud necesaria para liderar estos temas. La parte positiva es que la red de cooperación que ofrecen estas organizaciones puede facilitar un importante apoyo técnico y de buenas prácticas a aquellos Estados que deseen dar el paso de adoptar Planes, estrategias frente a la VbG, formar a su personal, etc. Hay Estados más avanzados que otros en materia de MPS, inclusividad, igualdad, transversalizacion de las cuestiones de género, etc., por lo que la oportunidad de recoger información y tener ayuda está ahí, dependerá del grado de voluntad política nacional. Esto no significa "implantar" un modelo ajeno, como a veces piensan algunos, sino de tener un amplio elenco de "ideas" para adaptarse a las necesidades y deseos nacionales. A modo de ejemplo, España es un Estado bastante adelantado en cuestiones de género y diversidad en su normativa interna y políticas de actuación, pero no tenemos una metodología de análisis como "*Gender Based Analysis Plus*" (GBA+) de Canadá. El GBA+ es una herramienta analítica utilizada para integrar una perspectiva de género en todas sus leyes y políticas de manera sistemática; una herramienta que el Departamento de Defensa Nacional también emplea. La singularidad del GBA+ viene dada porque no tiene una perspectiva de género en "forma binaria tradicional" (hombres/mujeres, niños/niñas), sino que también lo intersecciona como otros elementos como la orientación sexual, la educación y la situación socioeconómica.

Finalmente apuntar la importancia de la buena formación/capacitación y de la comunicación. En tanto que la formación/capacitación dispone de centros de referencia, en materia de comunicación todavía existe mucho por hacer, sobre todo, fuera de estas organizaciones que siguen siendo demasiado "impermeables" a la sociedad en general. La OSCE no deja de ser sino una de las organizaciones regionales a tener presente, máxime en el entorno europeo, pero hay más organizaciones internacionales/regionales que tienen un compromiso, más o menos explícito, con la Res. 1325-Agenda MPS o específicamente con la protección de grupos de población particularmente vulnerables en general y en situaciones de conflicto como pueden ser:

la Organización de Estados Americanos (OEA); la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); la Unión Africana o la Unión Europea.

3.2. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UE

De forma breve haremos unas referencias sobre la política de seguridad y defensa de la Unión Europea, antes de abordar cómo se posiciona la Agenda propia de la UE en materia de mujeres, paz y seguridad. Lo primero que debe tenerse en cuenta es que hasta el que se firmara el Tratado de Maastricht en 1992, no estaban dispuestas las bases de la creación de una política exterior y de seguridad común (PESC), ni las de una política de defensa común (PCSD). Es decir, las políticas relativas a cuestiones de seguridad y de defensa no aparecen cuando se crea el germen de lo que hoy se llama Unión Europea, lo que ha tenido su reflejo en cómo se ejercía la seguridad dentro de los límites de la Unión y en la proyección exterior. Eso se observó muy claramente cuando surgieron los conflictos en la ex Yugoslavia en los noventa y, años más tarde, volvería a tener su reflejo de "inmadurez" en la falta de posicionamiento común en las crisis de Libia o en Ucrania. Comentamos esto, porque muchas de las intervenciones militares hechas por Estados de la UE se instrumentalizan a través de la OTAN, cuyos instrumentos normativos sobre el tema que nos ocupa (MPS) ya hemos visto.

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) forma parte integral de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea. Tal y como se recoge en el articulado del Tratado de la UE (arts. 42 y ss), el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptan las decisiones relativas a la PCSD. Estas decisiones se adoptan por unanimidad (con algunas destacadas excepciones relativas a la Agencia Europea de Defensa y a la cooperación estructurada permanente, para las que se aplica la votación por mayoría) y quien presenta habitualmente las propuestas de tales decisiones es el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que también ejerce de vicepresidente de la Comisión Europea (antes Federica Mogherini, actualmente el español Josep Borrell). El Parlamento Europeo supervisa la PCSD y toma iniciativas para dirigirse al Alto representante y al Consejo. Entre esas iniciativas veremos que se han producido en materia de perspectiva de género,

> «La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en **misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional**, conforme a los principios de la Carta de las

> Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros» (art. 41.1 TUE).

Si continuamos leyendo el TUE, podríamos apreciar una cierta ambigüedad en la redacción. Esto es consecuencia de que en el momento de redactarse los Estados miembros de la UE no querían que pudiera producirse ningún tipo de choque o conflicto entre la entonces denominada PCSD y sus políticas nacionales o con la OTAN. Así pues, las acciones exteriores, operaciones militares y misiones civiles incluyen operaciones de desarme, tareas humanitarias, prevención de conflictos o ayuda a terceros Estados en la lucha contra el terrorismo.

Tres elementos a considerar

Desde la puesta en marcha de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) hasta nuestros días se ha ido produciendo una lenta pero ininterrumpida evolución de esta política. Así, el último "impulso" para contar con un marco más completo y firme de seguridad exterior y defensa europeas se dio en 2016, tras la Cumbre celebrada en Bratislava. En esa Cumbre se refrendó un "Plan de aplicación de la seguridad y la defensa"; se acogió favorablemente la propuesta presentada por la Comisión Europea sobre el "Plan de Acción Europeo de Defensa"; y se instó a aumentar la cooperación de entre la UE y la OTAN. La cooperación con la OTAN se vería nuevamente "reforzada" en 2018, haciéndose pública mediante la declaración conjunta correspondiente.

En 2017, el Consejo de Asuntos Exteriores aprueba el documento sobre la implementación de la **Estrategia Global** en materia de seguridad y defensa y la necesidad de la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO). Poco después, la Alta Representante presentó el documento "De visión en común a acción común: un año de implementación de la Estrategia Global" con el cual, además de describir los avances logrados, se abrió una nueva etapa en materia defensa, reconociéndose abiertamente que se había hecho más en diez meses que en los últimos diez años. Excede nuestra materia, pero sirva señalar la influencia en estos acontecimientos de asuntos como: el posicionamiento público del Presidente Estadounidense, Donald Trump, respecto de la OTAN; el papel jugado por Rusia en el conflicto armado de Siria, la situación del conflicto armado en Ucrania o la anexión de Crimea; y el Brexit.

Vemos que estamos en un momento de cambios críticos, que empezaron a manifestarse en 2016 y que continúan hasta el momento presente. Si bien, para los temas de género y de inclusividad, entendemos que la evolución posible de esta política europea será para mejor porque seguirá haciendo suyos los trabajos hechos hasta el momento por la OTAN, con quien coopera, pero sobre todo porque ya se han

marcado pautas propias de actuación en el Plan de Acción de la Unión Europea sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad 2019-2024.

3.3. LA PRIMERA ETAPA DEL COMPROMISO DE LA UE CON LA AGENDA MPS

Como hemos señalado, en el momento de aprobarse la Res. 1325 llevaban pocos años operativas las políticas europeas de seguridad común y la de defensa. Pocos meses después de la aprobación de la Res. 1325 (2000) el Parlamento Europeo aprobó una resolución del sobre la participación de las mujeres en la resolución pacífica de conflictos (2000/2025(INI)) de apoyo. Poco después, en junio de 2001 (dos años antes de que la UE lanzara su primera operación de la PCSD), el Consejo de la UE definió cuatro elementos fundamentales de la política de democratización y derechos humanos de la Unión que perviven hasta nuestros días: 1) la **coherencia** entre la acción comunitaria y la Política Exterior y de Seguridad Común; 2) la **apertura a través de un diálogo reforzado** con el Parlamento Europeo y la sociedad civil; 3) la definición y **revisión periódica** de las acciones prioritarias; y 4) la **incorporación de los derechos humanos y la democratización** en las políticas de la UE.

El desarrollo de medidas políticas sobre la incorporación de los derechos humanos y cuestiones de género en la PCSD llegará en 2005, destacando la necesidad de abordar estas cuestiones en todas las fases de las operaciones y misiones de la PCSD, asegurando la disponibilidad de los conocimientos técnicos necesarios en términos de personal y formación. Dicha política incluyó compromisos específicos sobre derechos de la infancia, poniendo en peso en las resoluciones 1325 (2000) y 1820 (2008) para las cuestiones de género. Se aprobarán dos documentos clave para la implementación de la Agenda MPS por parte del Consejo de la UE: las *Normas de Conducta Genéricas para las Operaciones de la PCSD de la UE* (mayo de 2005); y el documento *Implementación de la Resolución 1325 en el contexto de la PCSD* (septiembre de 2005). El primero de ellos opera como guía deontológica, señalando la necesidad de dar formación específica al personal que va a ser desplegado sobre cómo se espera se comporte en base a la normativa internacional que aplica en situaciones de conflicto (derecho internacional humanitario, derechos humanos, Convención de los Derechos de la Infancia, etc.), además de conocimiento sobre aplicación de la perspectiva de género y la especial vulnerabilidad de mujeres, niñas y niños durante el conflicto. El segundo documento es de carácter operativo y su aprobación tuvo cierta polémica, ya que algunos Estados no entendían que la Res. 1325 también venía a afectar su funcionamiento interno, el nacional, en cuestiones de reclutamiento, formación y capacitación del personal uniformado. Una cuestión que ya nadie discute en estos momentos. No obstante, vista en perspectiva estas desavenencias, podemos comprobar que, de facto, muchos de los Estados no asumieron este compromiso como propio e hicieron que el carácter

voluntario se reflejase en sus cifras de evolución nacional o la falta de planes de acción nacionales para implementar la Agenda MPS.

Pese a las reticencias evidenciadas en algunos Estados en modo de falta de acción, en el conjunto de la UE se sigue trabajando para conseguir incorporar la perspectiva de género. Desde el Consejo se pide no solo la incorporación de la perspectiva de género, también que los encargados de planificación de operaciones incorporen la perspectiva en derechos, en derechos humanos, desde la fase de diseño y con el compromiso al más alto nivel de sus respectivos Estados, no como una "pincelada" final cuando ya se ha diseñado y planificado todo (doc. 14884/1/06).

No solo el Consejo, también desde el Parlamento Europeo se intensificaron los esfuerzos para una mayor integración de la perspectiva de género en todos los ámbitos, particularmente el interno. Desde el parlamento se recriminaba que los compromisos fueran más retórica que otra cosa:

> «Si bien existe un verdadero oasis de ***reflexión política y recomendaciones prácticas*** sobre la mejora de la incorporación de la perspectiva de género en los planos conceptual, de adopción de decisiones, de aplicación, operacional y de las enseñanzas extraídas, **sigue habiendo, sin embargo, un grave problema en la aplicación sistemática de esas ideas y recomendaciones en las operaciones de la PESD y las actividades de consolidación de la paz**. También hay un discurso casi obsesivo sobre las listas de control y el recuento del número de mujeres en las operaciones de la PESD (como en la presentación a la SEDE por los funcionarios del Consejo) y no se presta atención a la comprensión del contexto socioeconómico en el que se despliegan las misiones de la PESD (es decir, en las zonas de conflicto) y a las preocupaciones relativas a las cuestiones de género en la ejecución de las operaciones/programas» [el destacado está en el original].

El grupo de trabajo de la DG de Asuntos Exteriores hizo un requerimiento absolutamente claro sobre lo que desde el Parlamento Europeo debería hacerse:

> «Si bien **se ha dedicado mucha energía** a articular un enfoque de la UE para la integración de la perspectiva de género, éste **no se ha transformado en un verdadero enfoque sensible al género** en el proceso de desarrollo, despliegue y lecciones aprendidas para la PESD. La misma debilidad puede extenderse al diseño, desarrollo, implementación de las lecciones aprendidas para los programas de consolidación de la paz. **El Parlamento Europeo podría llamar la atención sobre este desafío y fomentar un debate estratégico para garantizar que la incorporación de la perspectiva de género** sea una parte esencial de la adopción de decisiones y la aplicación de políticas (incluidos los

mecanismos de rendición de cuentas y supervisión) para la PESD y la consolidación de la paz» [el destacado es nuestro].

No solo hizo una petición al Parlamento Europeo, también pidió al Consejo y a la Comisión Europea un programa para formación de personal civil y militar predespliegue; y que la perspectiva de género se incorporase a los análisis de riesgos e investigaciones que se hacen también de forma previa al despliegue.

En materia de MPS, en el periodo 2006 al 2009 se produjo una notable actividad del Parlamento y la Comisión, tal y como se refleja en los siguientes documentos:

- Resolución del Parlamento Europeo de junio de 2006 sobre la mujer en los conflictos armados y su papel en la reconstrucción posterior a los conflictos" (2005/2215(INI)) y Resolución del Parlamento Europeo de noviembre de 2006 sobre "La mujer en la política internacional" (2006/2057(INI)).
- Noviembre de 2006 El Consejo de Asuntos Generales aprobó las "Conclusiones del Consejo sobre la promoción de la igualdad entre los géneros y la incorporación de la perspectiva de género en la gestión de crisis".
- En marzo de 2007, la Comisión Europea publica una comunicación titulada "La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en el desarrollo.
- La Presidencia eslovena encargó un estudio titulado "Mejora de la respuesta de la UE a las mujeres y los conflictos armados, con especial referencia a la política de desarrollo".
- Junio de 2008, la iniciativa conjunta de las Presidencias alemana, portuguesa y eslovena produce un "Manual sobre derechos humanos e incorporación de la perspectiva de género".
- Junio de 2008, la Comisión Europea patrocinó el informe titulado "*Improving EU Responses to Gender and Peacebuilding*" (Mejora de las respuestas de la UE a las cuestiones de género y la consolidación de la paz).
- Conferencia de octubre de 2008 (y estudios de antecedentes) organizada por la Presidencia francesa, el UNIFEM y la Comisión Europea y titulada "Del compromiso a la acción - La UE al servicio de las mujeres en los conflictos y en la fase posterior a los conflictos". La aplicación de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad en las misiones de la UE: Mejorar la seguridad inmediata y a largo plazo de las mujeres"».

En su resolución, de 7 de mayo de 2009, sobre "la integración de la perspectiva de género en las relaciones exteriores de la UE y en la consolidación de la paz y consolidación de los Estados (2008/2198(INI)), el Parlamento Europeo recogerá las peticiones hechas hasta entonces y "acogía con satisfacción" que en el Consejo de Asuntos Generales de la UE de diciembre de 2008, se hubieran adoptado directrices sobre la violencia contra niñas y mujeres dentro del planteamiento global que se hacía para aplicar la Res. 1325 (2000) y la entonces recién aprobada Res. 1820 (2008). El Parlamento Europeo pidió a los Estados miembros que cumplieran "urgentemente" con el compromiso de disponer de un Plan de Acción Nacional para implementar la Agenda MPS, entre otras cuestiones. Esta resolución del Parlamento Europeo se había aprobado solo unos meses después de que el Consejo de la UE hubiera presentado dos documentos revisados de gran relevancia para la materialización europea de la Agenda MPS: *Enfoque Integral de la UE a la implementación de las Resoluciones 1325 y 1820 sobre Mujer, Paz y Seguridad* (doc. 15782/3/08); y las *Directrices de la UE sobre la violencia contra las mujeres y la lucha contra cualquier forma de discriminación contra ellas* (doc. 16173/08).

A estos documentos seguirán otros que repasaremos más adelante, al referirnos al Consejo (como el documento de Indicadores para el *Enfoque Integral sobre la aplicación en la UE de las Resoluciones 1325 y 1820 sobre Mujer, Paz y Seguridad*, publicado en julio de 2010), que facilitan a los Estados la adopción de medidas pero que, en ningún caso, vienen a garantizar la eficacia de la acción puesto que son marcos generales poco específicos. La concreción en las medidas, la asignación de recursos, etc. En definitiva, la materialización de los compromisos recae sobre la acción nacional, aunque desde "arriba" las instituciones europeas mantengan la presión para su ejecución eficaz.

En la última resolución del Parlamento Europeo sobre igualdad de género en la política exterior y la seguridad de la Unión, de 23 de octubre de 2020 (2019/2167(INI)), el Parlamento da un paso significativo sobre la necesidad de adoptar una perspectiva de género no binaria que atienda al reconocimiento de los derechos de todas las personas, particularmente en situaciones de conflicto, cuando entre sus considerandos señala que:

> «[…] las mujeres y las niñas se ven especialmente afectadas por la violencia física, psicológica y sexual, la pobreza, los conflictos armados y el impacto de las emergencias climáticas, sanitarias y de otra índole, y que su empoderamiento es esencial para afrontar estos problemas; que **se ha producido una regresión de los derechos de las mujeres y de las personas LGBTIQ+**; que toda concepción de la seguridad debe tener un claro enfoque de derechos humanos para promover acciones que conduzcan a la paz; que las directrices del Consejo en materia de personas LGBTI son una herramienta eficaz para promover el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de las personas LGBTI, así

como una buena base en que fundamentar una estrategia ambiciosa futura para la igualdad de las personas LGBTI» (Considerando D).

Para marcar una dirección que no deja lugar a dudas, al señalar que:

> «[…] **una política exterior y de seguridad que no represente los derechos de las mujeres, las niñas y las personas LGBTI+ y que no aborde las injusticias actuales ahonda aún más los desequilibrios**; que todo aquel que quiera poner fin a estas injusticias debe reconocer el equilibrio de poder desigual entre los géneros» (Considerando E, el resaltado es nuestro).

Y luego señalar la vía, el planteamiento estratégico de la Unión Europea sobre las mujeres, la paz y la seguridad; y la herramienta, el Plan de Acción de la Unión sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad. De hecho, pide que, en aras de una mayor coherencia política y una mayor coordinación, el planteamiento estratégico de la UE se vincule y sincronice con el nuevo PAG III (2020-2025) y que:

> «[…] el Plan de Acción de la UE sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad de 2019 se incluya en el PAG III como capítulo aparte; destaca la importancia del marco normativo vigente relativo a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad; insiste en que este marco debe ser la base de referencia para todas las acciones a nivel de la Unión e internacional y en que **debe rechazarse firmemente todo intento de renunciar a los compromisos establecidos en este ámbito o rebajarlos**» (para. 6, el resaltado es nuestro).

El Parlamento recrimina al Servicio de Acción Exterior de la UE (SEAE) su falta de ejemplo, ya que aún contando con una estrategia propia para la igualdad de género que se lleva aplicando desde 2018 (en vigor hasta 2023), todavía le falta hacer un esfuerzo en los procesos de selección de su personal para materializar el compromiso de 50:50 (50% de mujeres) en puestos de dirección en particular como jefas de delegación y de misiones y operaciones de la política común de seguridad y defensa (PCSD). Muy lejos de algo cercano a una paridad ya que en el SEAE –encargado de la política exterior y de seguridad (y consecuentemente de la consolidación de la paz, la ayuda humanitaria y la respuesta europea ante las crisis)–, el 85% de los altos cargos y el 75% de los puestos directivos intermedios están ocupados por hombres.

***

Antes de abordar el planteamiento estratégico sobre las mujeres, la paz y la seguridad al que hace mención el Parlamento Europeo, consideramos oportuno hacer

referencia a la **Asociación Estratégica entre ONU-UE sobre operaciones de paz y gestión de crisis (2019-2021)**.

El 18 de septiembre de 2018, el Consejo de la UE refrendó las prioridades de la asociación estratégica entre las Naciones Unidas y la UE para las operaciones de paz y la gestión de crisis para el periodo 2019-2021 (doc. 12264/18). De esta forma el Consejo vino a reconocer el carácter beneficioso de la ya consolidada cooperación entre las Naciones Unidas y la UE en el mantenimiento de la paz y la gestión de crisis civiles, policiales y militares. En el documento emitido se vino a subrayar la importancia de convertir la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad en una prioridad prioridad global.

Esta cooperación ONU-UE debería contribuir a que las misiones y operaciones de las Naciones Unidas y la UE actúen de modo más coherente y eficaz para afrontar los diversos retos en materia de seguridad que existen, así como para tratar de asegurar que los efectos sobre el terreno sean positivos y sostenibles. Con esta asociación estratégica la UE manifiesta la voluntad de desempeñar un papel como actor en materia de paz y seguridad mundial, apoyando un multilateralismo efectivo. Una labor que se entiende debe generar sinergias con otros actores, particularmente con la Unión Africana y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). En este sentido, por razones geoestratégicas obvias, alienta a que se estudien posibles iniciativas para profundizar la cooperación trilateral entre las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Unión Africana, reitera su compromiso de apoyar las iniciativas regionales, incluidas la Fuerza Conjunta del Sahel del Grupo de los Cinco y la AMISOM, en el marco del proceso de transición, y recuerda la necesidad de proporcionar y prestar un apoyo adecuado.

3.4 EL PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA UE SOBRE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD

El Consejo de la Unión Europea sobre "Las Mujeres, la paz y la seguridad" celebrado el día internacional de los derechos humanos, 10 de diciembre, del año 2018 vino a dar por terminada la etapa anterior sobre el compromiso de la UE respecto de la aplicación de la Agenda MPS. El planteamiento global para la aplicación de las resoluciones 1325 (2000) y 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de la ONU tenido hasta ese momento, dió paso a una estrategia en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Consenso Europeo en materia de Desarrollo.

Entiende el Consejo que la Agenda sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad «es de aplicación universal» y esto significa que debe aplicarse tanto en la acción exterior de la UE, como internamente por parte de todos los Estados miembros, ya que es en

ellos sobre los que recae la responsabilidad de aplicación de la Agenda MPS. De ahí que para conseguir llevar a término el compromiso contraído por la UE se pida a todos los Estados que hagan lo mismo que se va a hacer desde las estructuras de la UE, que es la integración de la perspectiva de género en todos los contextos (políticas y programas) y la consecución de una mayor participación de las mujeres en todos los ámbitos. Acciones estas que entiende interrelacionadas y que se refuerzan mutuamente. Solo así, adoptando las medidas internamente en todos los Estados, la acción exterior de la UE será coherente, resultando creíble y teniendo una repercusión significativa. Es lo que se vendrá a denominar "liderar con el ejemplo", tal y como ya dijimos que se venía preconizando en el seno de la OTAN por su Alta Representante Marriët Schuurman. En esta línea, añade el Consejo la necesidad de «aplicar medidas específicas, incluida la formación de las fuerzas militares y policiales, con el objetivo de lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas» [para. 6 de las Conclusiones del Consejo].

El **Planteamiento Estratégico de la UE sobre Mujeres, la Paz y la Seguridad** (PEUEMPS , aprobado en 2018), se desarrolló a raíz de una solicitud por parte de los Estados miembros de la UE y su coordinación fue realizada por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE, EEAS por sus siglas en inglés), que consultó a todas las partes interesadas pertinentes a escala institucional de la UE. Más tarde ese mismo servicio sería el encargado de coordinar y desarrollar los trabajos del Plan de Acción de la UE sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad 2019-2024. Abundaremos en el Planteamiento Estratégico porque sin él no puede comprenderse el verdadero alcance e intención del Plan de Acción, que es tremendamente sintético.

Dicho Planteamiento Estratégico UE-MPS representa el compromiso de la Unión en pos de una aplicación efectiva de la Agenda MPS de la ONU. Dicho Planteamiento incorpora conocimientos especializados, mejores prácticas y lecciones aprendidas transversales y persigue alimentar todas las etapas de este proyecto que desembocará en acciones más concretas y holísticas para reforzar y aplicar la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en todas las relaciones exteriores de la UE. También muestra cómo la Agenda MPS se ve reforzada por todos los marcos de actuación de la UE en materia de igualdad entre mujeres y hombres, particularmente por el II Plan sobre Género 2016-2020. El enfoque que debe darse en todo momento para la consecución de la igualdad de género siempre será dual. Este ***enfoque dual*** implica la integración de una perspectiva de género en todas las políticas y, a la vez, la aplicación de medidas concretas para eliminar, prevenir o remediar las desigualdades de género. Este enfoque dual es el que siempre debería estar presente en toda acción que vaya a desarrollarse **durante todo el *ciclo de conflicto***.

Otra cuestión, a tener presente en todo momento, es que en el Planteamiento Estratégico UE-MPS **«se reconoce la diversidad y los elementos transversales de la identidad»**, haciendo particular hincapié en que debe «por todos en beneficio de todos» (párr. 4 Declaración del Consejo). Para hacer frente a los factores relacionados con el género (no solo características identitarias, también normas y roles de género) que subyacen en las inequidades y que se encuentran presentes en «las causas profundas de los conflictos armados y violentos», hay que analizar cómo estos elementos basados en el género influyen en el conflicto, lo "sustentan" o "facilitan", e incluso lo "impulsan". Entre esos elementos que concurren con la identidad de cada persona, la estrategia reconoce que están, como mínimo: «la edad, la raza, la etnia, la nacionalidad, la clase social, la **orientación sexual**, la capacidad, la religión o las creencias, el entorno urbano o rural y el **género**». De modo análogo, hay que actuar cuando se hagan los análisis para prevenir, proteger y gestionar (dar soporte y asistencia) las cuestiones relativas específicamente a la violencia sexual, los delitos y discursos de odio, tato de las personas a quien se dirigen, como a las personas que tratan de proteger a las víctimas:

> «El discurso del odio, las amenazas, las campañas de difamación, la represión y la violencia contra los defensores de los derechos humanos pueden manifestarse de distintas maneras vinculadas al sexo, **la identidad o la orientación sexuales**, la situación socioeconómica, la educación, la edad, la etnia, la clase, la religión o las creencias, entre otros» (párr. 37 PEUE-MPS).

En el Planteamiento Estratégico de la UE-MPS encontramos diferenciados dos grandes bloques: uno dedicado a principios básicos y otro a cuestiones concretas. Así, por un lado, los principios básicos o esenciales del planteamiento que señala han de estar presentes en todo el análisis de género que se desarrolle (véase Bloque II, Tema 2). Por otro, encontramos las áreas concretas en las que resulta necesaria una mejor aplicación de la Agenda MPS.

La ejecución del PEUE-MPS habrá de hacerse conforme a los **principios** que señala el propio planteamiento, a los que ya hemos hecho referencia y que son:

- Combinación de la política interior y la exterior
- Aplicación una perspectiva global
- Integración la perspectiva de género
- Participación
- Prevención
- Protección
- Socorro y recuperación
- Consolidación de la "apropiación" local, nacional y regional

- Cooperación y diálogo con agentes internacionales, regionales y locales

Hay una serie de aspectos considerados esenciales en el Planteamiento Estratégico sobre MPS, como son:

a) La puesta del acento sobre el liderazgo, los derechos y la capacidad de acción de las mujeres en todos los ámbitos de actuación y programación relacionados con la paz y la seguridad. Hay un reconocimiento del papel que desempeñan las mujeres, pero también los hombres y los jóvenes/menores, tanto niñas como niños, de orígenes diversos y variados en el refuerzo de la paz y la igualdad de género, en la prevención y resolución de conflictos violentos, así como en la prevención de toda forma de violencia, en particular la violencia sexual y de género.
b) El compromiso de analizar y luchar contra las causas relacionadas con el género, o basadas en el género, que den lugar a conflictos y desigualdades, tanto dentro como fuera de la UE, al iniciar la planificación de toda acción exterior de la UE.
c) El apoyo pleno, político y financiero, a toda organización de la sociedad civil (de ámbito local, nacional e internacional) aborden las cuestiones de género y VbG (incluida la violencia sexual), en particular a grupos de mujeres y activistas de base. Este apoyo abarca, entre otros elementos, el compromiso de la UE con esas organizaciones de la sociedad civil en las que las mujeres desempeñen papeles de liderazgo, definan la formulación de estrategias, promuevan la apropiación local y contribuyan al desarrollo de capacidades nacionales.
d) El compromiso hacia una integración sistemática de una perspectiva de género en todos los ámbitos de la paz y la seguridad, basada en el análisis de género. Esa perspectiva, basada en datos provenientes del análisis, es la que debería estar presente en todos los diálogos políticos y estratégicos, los diálogos en torno a los derechos humanos, en todas las formulaciones de políticas y los procesos consecuentes, en las investigaciones, los análisis y evaluación de resultados, así como en la planificación y realización de políticas conexas.
e) La igualdad de género como objetivo clave de toda acción exterior de la UE, incluidos los elementos y etapas del ciclo de conflicto, pero también la prevención y la lucha contra el extremismo violento y la lucha contra el terrorismo.
f) La introducción en los requisitos que la UE pone a sus socios ejecutivos, de la introducción de la perspectiva de género en materia de prevención de conflictos, el establecimiento y construcción de la paz, así como en la posterior rehabilitación.

El PEUE-MPS contempla una serie de medidas de apoyo necesarias, empezando por la promoción de la Agenda ONU-MPS en todos los foros y ámbitos donde intervenga la UE, es decir, por el apoyo político. No se trata de un **apoyo político** para dar a conocer la Agenda, sino **para que se haga una implementación efectiva**