

LAS MUJERES EN LOS PROCESOS DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS: ¿HACIA LA SECURIZACIÓN DEL GÉNERO?

WOMEN AT UNITED NATIONS PEACE PROCESSES: ¿TOWARDS GENDERED SECURITY?

Carolina Jiménez Sánchez¹

INTRODUCCIÓN

Vista la infrarrepresentación de las mujeres en las mesas de negociación de la paz y de la reconstrucción de las sociedades post-bélicas, es necesario examinar cuál es el lugar que ocupa el colectivo femenino en los demás espacios conectados con el proceso de paz. En este sentido, podríamos hablar de escenarios en los que la conexión con el proceso de paz se produce de manera directa (negociaciones de paz) y, escenarios en los que existe una conexión indirecta con dicho proceso. Estos serían, fundamentalmente, los procesos de mediación, conciliación y buenos oficios que desarrollan otros actores –estatales o no- en los procesos de paz de terceros. Pero también la puesta en marcha de acciones institucionalizadas tendentes a instaurar, mantener o consolidar la paz en los territorios en conflicto, es decir, un amplio rango de operaciones de paz.

En el desarrollo de normativa internacional *soft*, tanto en la Plataforma de Acción de Beijing como en las resoluciones del Consejo de Seguridad, se ha mostrado una clara tendencia a otorgar más peso a los escenarios de conexión indirecta con los procesos de paz, dejando en un segundo plano a las negociaciones de paz *strictu sensu*.

La inclusión de una perspectiva de género en esta fase de los conflictos armados se ha centrado en fomentar la participación de las mujeres en los procesos de paz institucionalizados a través de las Organizaciones Internacionales. En efecto, en la Declaración de Beijing se incluían recomendaciones expresas a adoptar por las Organizaciones Internacionales, especialmente dirigidas a Naciones Unidas. En Beijing se instaba a Naciones Unidas a remediar el desequilibrio en las estructuras de toma de decisiones de la Organización, especialmente en aquellas que tienen que ver con los procesos de paz.

Palabras Clave: género, procesos de paz, Naciones Unidas.

Abstract

The under-representation of women at the peace table and at the reconstruction of post-war societies is a fact. So, it is necessary to examine the place of the female population in other areas connected with peace process. In this sense, we could talk about scenarios in which the connection with the peace process occurs directly (peace negotiations) and scenarios in which there is an indirect connection to the process. These would be mainly mediation, conciliation and good offices. But also the implementation of a wide range of peace operations and institutionalized actions tending to establish, maintain and consolidate peace in conflict zones.

In the development of international soft law, both the Beijing Platform for Action and the UN Security Council resolutions, it has been shown a clear tendency to give more weight to the stage of indirect connection with the peace process, leaving at margins to peace negotiations in the strict sense.

¹ Doctora en Derecho y Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Málaga. carolina@uma.es

The inclusion of a gender perspective in this phase of armed conflict has focused on encouraging the participation of women in institutionalized peace processes through international organizations. Indeed, Beijing Declaration included recommendations to adopt by international organizations and also a call to UN to redress the imbalance in decision-making structures of the organization.

Key words: gender, peace processes, United Nations.

1. LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD SOBRE “LA MUJER, LA PAZ Y LA SEGURIDAD”

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas iniciaba su programa “La mujer, la paz y la seguridad” en el año 2000, con la adopción de la Resolución 1325 (2000)², a la que han seguido siete resoluciones más³. En ella se ponía de manifiesto, entre otras cuestiones, la necesidad de cambiar el enfoque en los procesos de paz, dando un mayor protagonismo a las mujeres en la resolución de conflictos. Los Estados estaban llamados a adoptar medidas que fomentaran la participación de las mujeres en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Esta necesidad de evolucionar en el concepto de seguridad viene dada por el cambio sustancial que experimentan los conflictos armados, las amenazas a la seguridad y la naturaleza y formas de la violencia. Así, se introdujeron aspectos que antes habían sido ignorados, entre los que se encuentra el género⁴. Es en los nuevos contextos bélicos es donde surge la posibilidad de incluir el urgente “mainstreaming” de género en las agendas internacionales de seguridad y defensa, pues se trata de una cuestión cada vez más relevante y cada vez más visible, gracias sobre todo a las Conferencias Mundiales sobre la Mujer y a los pausados avances de los Tribunales Penales Internacionales.

La Resolución 1325 incide en la necesidad de paliar la violencia hacia las mujeres en situaciones de conflicto armado, para lo cual insta al respeto de las normas internacionales existentes: desde los Convenios y Protocolos de Ginebra hasta el Estatuto de Roma⁵. Igualmente, la Resolución reconoce la insuficiencia de estas normas, y la necesidad de poner en marcha mecanismos extraordinarios para asegurar la protección de las mujeres en tales situaciones, instando a las partes en un conflicto armado a que:

² Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 31 de octubre de 2000.

³ Resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 19 de junio de 2008; Resolución 1888 (2009) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 30 de septiembre de 2009; Resolución 1889 (2009) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 5 de octubre de 2009; Resolución 1960 (2010) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 2010; Resolución 2106 (2013) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 24 de junio de 2013; Resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 18 de octubre de 2013; Resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 13 de octubre de 2015.

⁴ Aoláin, F., 2009, p. 1065.

⁵ Punto 9 de la Resolución del Consejo de Seguridad 1325 (2000):

“Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el Derecho Internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, especialmente en tanto que civiles, en particular las obligaciones correspondientes en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y su Protocolo Facultativo de 1999 y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 y sus dos Protocolos Facultativos de 25 de mayo de 2000, y a que tengan presentes las disposiciones pertinentes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”.

*“adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la **violencia por razón de género**⁶, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, y todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado”⁷.*

La Resolución citada es muy valioso con vistas a la evolución en la concepción de la Violencia Basada en el Género (VBG) en tiempos de conflicto armado. En el primer párrafo citado, se hace referencia a las normas internacionales en vigor que regulan la violencia contra las mujeres en contextos bélicos, entre las cuales evidentemente se encuentran las Convenciones de Ginebra y sus Protocolos Adicionales. De hecho, en ese párrafo se procede a actualizar esa regulación contenida en el Derecho Internacional Humanitario, dejando de conectar la violencia sexual con atributos como el honor y el pudor, para identificarla con la expresión “violencia por razón de género”, que a nuestro juicio es uno de los aspectos más trascendentes que nos ofrece la referida Resolución 1325. Además, pese a que la resolución ha sido frecuentemente criticada por centrarse en la violencia sexual, en el mismo párrafo se incluyen otros tipos de violencia, lo que amplía la visión de la mujer víctima de los conflictos armados.

El Consejo de Seguridad insta a los Estados y actores no estatales a excluir los crímenes basados en el género de las disposiciones de amnistía, y a incluirlos en las categorías de crímenes internacionales. Esto supone que la 1325 no es una Resolución estática, limitada a una fase del conflicto armado, sino que dota a esta nueva visión que conecta seguridad y género de una concepción integral, transversal del género, en todo el ciclo de los conflictos armados, incluyendo el proceso de paz y la actuación del Derecho Internacional Penal, en el mismo sentido cronológico que sigue esta investigación.

La siguiente fue la Resolución 1820 (2008)⁸, que expone la necesidad de fortalecer la lucha contra la violencia sexual, proponiendo mecanismos concretos para su disminución⁹: En esta Resolución se alude por primera vez a la imposición de sanciones a los Estados en los que se cometan dichos actos de violencia, tal y como se expresa en el punto 5 de la Resolución:

“Afirma su intención, de considerar, cuando establezca y renueve regímenes de sanciones dirigidos específicamente a un Estado, si procede aplicar medidas selectivas y graduales contra las partes en situaciones de conflicto armado que cometan violaciones y otras formas de violencia sexual contra mujeres y niñas en situaciones de conflicto armado;”¹⁰.

⁶ Negrita de la autora.

⁷ Punto 10 de la Resolución.

⁸ Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1820, de 19 de junio de 2008.

⁹ Punto 3 de la Resolución 1820:

“Exige que todas las partes en conflictos armados adopten de inmediato medidas apropiadas para proteger a los civiles, incluidas las mujeres y las niñas, de todas las formas de violencia sexual, 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, y pide al Secretario General que, cuando proceda, aliente el diálogo entre funcionarios apropiados de las Naciones Unidas y las partes en conflicto a fin de hacer frente a esta cuestión en el contexto más amplio de la solución de los conflictos, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las opiniones expresadas por las mujeres de las comunidades locales afectadas;”.

¹⁰ Punto 5 de la Resolución 1820.

No obstante, hay que reconocer que en este punto la Resolución utiliza un lenguaje característico de las normas de *soft law*¹¹, haciendo gala de una terminología enrevesada y poco directa, que denota una escasa intención de actuar y una gran pretensión de “mostrar”.

En 2009 se presentó un informe de seguimiento de la Resolución 1820¹², en el que se ponía de manifiesto la falta de avances en las medidas propuestas en ella. Sólo unos días más tarde, se aprobó la Resolución 1888¹³, iniciativa de la Secretaria de Estado de EEUU Hilary Clinton¹⁴, que hace especial hincapié en la necesidad de fortalecer los mecanismos que contribuyan a la eliminación o disminución de la violencia sexual en los conflictos armados. Así, en su punto 1 se reafirma que

“cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra dirigida deliberadamente contra civiles o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, puede agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, afirma, a este respecto, que la adopción de medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y responder a ellos puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y manifiesta que está dispuesto a adoptar, cuando considere situaciones sometidas a su examen, según sea necesario, medidas apropiadas para hacer frente a la violencia sexual generalizada o sistemática en situaciones de conflicto armado”¹⁵.

Sobre este particular hemos de subrayar la conexión entre prevención de la violencia sexual y mantenimiento de la paz y la seguridad, es de nuevo una de las características fundamentales de este “proceso de securización del género” que intenta recurrir a la perspectiva de género como contribución a una estabilización de la seguridad en zonas de conflicto. La conexión género-seguridad genera aquí un hermanamiento con vocación de desarrollo: la inclusión de la perspectiva de género en el mantenimiento de la paz. Sin embargo, lo que resulta más llamativo y trascendente de este aspecto de la Resolución 1888 es el reconocimiento de la violencia sexual como una táctica de guerra. En este sentido, cabe recordar que desechamos por completo la visión estereotipada que ofrecía el DIH clásico, con objeto de re-conceptualizar la violencia sexual y dar cabida a la posibilidad de que esta sea usada como arma o táctica de guerra propiamente dicha. Por otro lado, en el punto 4 la Resolución solicita al Secretario General de Naciones Unidas el nombramiento de un representante especial que refuerce los mecanismos de coordinación entre la Organización y sus Estados miembros para afrontar la problemática de la violencia sexual. Asimismo, insta a los Estados a no permitir que los actos de violencia sexual queden impunes.

Podemos observar desde la Resolución 1325 hasta la 1888, la manera en que se hace especial énfasis en acabar con la impunidad en los crímenes de violencia sexual y de género que se cometen en contextos de conflicto armado, además de la necesidad de excluir estos de las disposiciones de amnistía que se concierten entre los actores en conflicto. Sin duda, se trata de un esbozo del nuevo concepto de Justicia Transicional, cuyos principales valores son la lucha contra la impunidad y la inclusión de la perspectiva de género en los procesos post-bélicos. En este sentido, la Resolución 1888 es pionera en defender la transversalidad que debe tener la problemática de la violencia sexual dentro de Naciones Unidas. Como se desprende de su punto 17:

¹¹ Frieyro de Lara, B.; Robles Carrillo, M. :74.

¹² Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1820. Accesible en: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MYAI-7UD3DM-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/MYAI-7UD3DM-full_report.pdf/$File/full_report.pdf).

¹³ Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1888, de 30 de septiembre de 2009.

¹⁴ Hernández Sánchez M., 2009.

¹⁵ Punto 1 de la Resolución 1888.

“Insta a que las cuestiones relativas a la violencia sexual figuren en los temarios de todas las negociaciones de paz patrocinadas por las Naciones Unidas e insta también a que se tengan en cuenta esas cuestiones desde el comienzo de los procesos de paz en esas situaciones, en particular en lo que respecta a los acuerdos sobre el acceso de la asistencia humanitaria y sobre Derechos Humanos previos a la cesación del fuego, a las disposiciones relativas a las cesaciones del fuego y a la vigilancia de su cumplimiento, al desarme, la desmovilización y la reintegración, a la reforma del sector de la seguridad, a la verificación de antecedentes de los candidatos a incorporarse a fuerzas armadas y de seguridad, a la justicia, a las reparaciones y a la recuperación y el desarrollo”.

Su Resolución hermana, la 1889¹⁶, dedica un mayor interés al acceso de las mujeres a los ámbitos de seguridad y mantenimiento de la paz, cuestión que trataremos posteriormente, pero también aprovecha para reiterar su condena a la violencia sexual contra mujeres y niñas.

En este punto, hemos de destacar el lenguaje algo más intenso que se utiliza, con expresiones como “condena enérgicamente, exige o responsabilidad”. En diciembre del año 2010 se aprobó la Resolución 1960, que se ocupa con mayor detenimiento de la violencia sexual en tiempos de conflicto armado, ciñéndose casi exclusivamente a denunciar una situación que se reconoce como alarmante. En el primer párrafo la Resolución 1960 reitera que la violencia sexual puede tener naturaleza de táctica de guerra y, además añade, que puede ser parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil. Esto denota claramente una alusión a la inclusión de la violencia sexual en los elementos del tipo de los crímenes internacionales. Además, vuelve a realizar la conexión ya ineludible entre prevención y sanción de las conductas de violencia sexual y el mantenimiento de la paz. Mientras que en el segundo párrafo la Resolución 1960 exige a los actores de los conflictos armados poner fin *por completo* a la violencia sexual, en el párrafo quinto el texto va más allá y:

“Exhorta a las partes en conflictos armados a que asuman y cumplan compromisos concretos con plazos definidos para combatir la violencia sexual, entre los que figuren el de impartir órdenes inequívocas a través de las líneas de mando que prohíban la violencia sexual y el de prohibir la violencia sexual en los códigos de conducta, manuales de operaciones militares o reglamentos equivalentes, y exhorta también a las partes a que asuman y cumplan compromisos concretos con respecto a la investigación oportuna de los presuntos abusos con el fin de exigir cuentas de sus actos a los responsables”.

El Consejo de Seguridad llama a las partes a prohibir íntegramente todas las conductas de violencia sexual en toda la normativa aplicable a los conflictos armados. En este punto se produce otra actualización del Derecho Internacional Humanitario, en cuyas disposiciones clásicas la violencia sexual no se encuentra entre las infracciones graves y cuya tipificación se produce a través de la figura de “protección” y no de “prohibición”.

El 24 de junio de 2013 se aprueba otra resolución del programa “la Mujer, la Paz y la Seguridad”: la Resolución 2106¹⁷. Este texto vuelve a reiterar que la violencia sexual puede ser utilizada como táctica de guerra, que supone un crimen de guerra y puede constituir un crimen de lesa humanidad o genocidio¹⁸. En el párrafo 13 el Consejo de Seguridad insta a los comités de sanciones a la aplicación de las mismas a quienes ordenen y cometan actos de violencia sexual. Sin embargo, esta directriz ya había sido establecido en las Resoluciones 1820 y 1960, como hemos visto anteriormente, pero no se han producido sanciones hasta la fecha.

La principal novedad que aporta la Resolución 2106 se encuentra en el párrafo 17, donde el Consejo de Seguridad reconoce la existencia de mujeres que han sido secuestradas por grupos

¹⁶ Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1889, de 5 de octubre de 2009.

¹⁷ Resolución 2106 (2013) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 24 de junio de 2013.

¹⁸ Párr. 1 y 2 de la Resolución 2106.

armados y fuerzas armadas¹⁹, exigiendo a las partes en los conflictos la identificación y liberación inmediata de las mismas. Las Resoluciones anteriores del Programa no se habían hecho eco de la situación que sufren muchas mujeres combatientes o esclavas sexuales de los grupos armados, que han llegado a sus filas mediante la violencia o la coacción. Asimismo, hay que destacar que la Resolución 2106 exige el fin inmediato de todos los actos de violencia sexual (párr. 10), a través de la impartición de órdenes claras en la cadena de mando, la prohibición de la violencia sexual en los códigos de conducta y las consecuentes sanciones, poniendo de relieve, además, la importancia que tiene la cooperación con el personal de las misiones de Naciones Unidas, en especial con los asesores de género.

En el año 2013 se adopta una segunda Resolución (2122), que se centra oportunidad en la necesidad de presentar la información disponible por todos los órganos de Naciones Unidas en cuanto a sus progresos y a las situaciones de violencia en los conflictos armados, haciendo especial hincapié a su vez en la formación sensible al género y la participación de las mujeres en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y demás misiones de las Naciones Unidas, así como en el trabajo concerniente a los enviados especiales del Secretario General.

El pasado 13 de octubre, el Consejo de Seguridad adoptaba la Resolución 2242 (2015) que, hasta el momento es la última adoptada por el Consejo de Seguridad en el marco del Programa “la Mujer, la Paz y la Seguridad”. Sin embargo, es necesario destacar que después de quince años desde la aparición de la 1325, contamos con un total de 7 Resoluciones del Consejo de Seguridad que tratan el asunto del género en conexión con los conflictos armados y la seguridad, lo que demuestra que se trata de una cuestión prioritaria en la agenda actual de la ONU y del propio Consejo de Seguridad.

Desde la aprobación de la 1325, son la ONG “Mujer, Paz y Seguridad” y el Grupo de Trabajo del mismo nombre, los que llevan a cabo la revisión del cumplimiento de las Resoluciones. A través de un informe anual, se estudian las iniciativas puestas en práctica por las Naciones Unidas así como la implementación efectiva de las directrices de la resolución llevada a cabo por los Estados miembros²⁰. En octubre de 2010, se hizo pública la Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad sobre el Programa “la Mujeres, la Paz y la Seguridad”, en la que el Consejo reiteraba:

“su enérgica condena de todas las infracciones del Derecho Internacional aplicable cometidas contra mujeres y niñas en situaciones de conflicto armado y después de los conflictos, incluidas la violación, otras formas de violencia sexual y basada en el género, y los asesinatos y mutilaciones que contravienen el Derecho Internacional”²¹.

Quince años después del inicio del programa, estamos pendientes de analizar el recientemente publicado examen de alto nivel preparado por el Secretario General de las Naciones Unidas, una oportunidad crucial para dilucidar el impacto de la Resolución 1325 en el mundo, en el que se han de subrayar los desafíos que han quedado al margen de las directrices de estas resoluciones. En cualquier caso queda claro que la creación del programa y su consecuente desarrollo ha conseguido situar el foco de atención internacional en la problemática de las mujeres y niñas como víctimas de violencia sexual en los conflictos armados, con un acervo normativo compuesto por informes, resoluciones y declaraciones periódicas, que hacen posible una mayor y mejor investigación de los actos de violencia cometidos, de la situación de las víctimas y, quizá de lo más importante y efectivo a medio y largo plazo, la concienciación de la sociedad global sobre el problema y el empoderamiento de las mujeres.

¹⁹ Destaca que en el mismo párrafo también se refiere a la situación de los niños soldado.

²⁰ Vid. Documentos relacionados en: <http://www.un.org/womenwatch/feature/wps/index.html#nap>.

²¹ Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, S/PRST/2010/22, de 26 de octubre de 2010. Accesible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PRST/2010/22>.

1.1. La securización del género como estrategia global

A través del programa “la mujer, la paz y la seguridad” podemos observar cómo la inclusión de una perspectiva de género en los conflictos armados se ha centrado en fomentar la participación de las mujeres en los procesos de paz institucionalizados a través de las Organizaciones Internacionales. En efecto, en la Declaración de Beijing se incluían recomendaciones expresas a adoptar por las Organizaciones Internacionales, especialmente dirigidas a Naciones Unidas. Así, en su párrafo 193 se estimaban necesarias tres acciones en concreto²²:

- a. La consecución de una igualdad general entre hombres y mujeres, especialmente en el cuadro orgánico y las categorías superiores de Naciones Unidas para el año 2000.
- b. El fomento de mecanismos de acceso a los puestos superiores de la Organización a través de acciones positivas.
- c. La realización de un análisis exhaustivo de los progresos hacia el objetivo del 50% de mujeres en los puestos administrativos y de toma de decisiones para el año 2000.

De esta manera, desde la Plataforma de Acción de Beijing se trasladaba a las agendas internacionales un asunto que no había sido un ámbito de preocupación preferente anteriormente, pero que Naciones Unidas ya había “solventado” desde su creación, mediante el artículo 1.3 de la Carta, en el que se establecía la no discriminación por razón de sexo. No obstante, en Beijing se instaba a Naciones Unidas a remediar el desequilibrio en las estructuras de toma de decisiones de la Organización, especialmente en aquellas que tienen que ver con los procesos de paz.

La introducción de una perspectiva de género en esta frágil transición hacia el fin del conflicto bélico ha sido desarrollada, en la etapa post-Beijing, a través de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad, con las que se cristaliza en concepto de *securización* del género²³. En palabras de MACKENZIE el proceso de *securización* puede definirse como “*an intersubjective process in the sense that it is only when the audience accepts a securitizing actor’s speech act that an issue will become securitized, it becomes prioritized about “normal politics” and extraordinary means are necessary to address the problem*”²⁴. Esto supone la unión de tres conceptos que anteriormente se habían desarrollado por separado, pero que a causa de la Declaración de Beijing y el programa Mujer, Paz y Seguridad, comienzan a focalizarse como un asunto singularizado y una problemática particular, son: género, conflictos armados y seguridad.

De esta manera, el género comienza a ser un asunto priorizado en los procesos de paz y en el debate sobre la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS)²⁵. Al mismo tiempo, se amplía el concepto de seguridad que en principio estaba orientado únicamente a su conexión con la defensa del Estado y que, en el siglo XXI comienza a flexibilizarse y a comprender los diferentes ámbitos de los que realmente se compone la seguridad, no ya estrictamente nacional, sino humana. Siguiendo a AOLÁIN, “*there is a broad concept of security that encompasses physical, social, economic, and sexual security*”²⁶.

Pese a la multitud de dimensiones que concepto *seguridad* incorpora en su novedosa reformulación, en cuanto al género el proceso se ha centrado en los aspectos señalados en las resoluciones del proceso Mujer, Paz y Seguridad, que podemos adelantar que no se corresponden con una visión holística e integral del género en los procesos de paz, sino que incide sólo en

²² IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 17 de octubre de 1995. Punto G., párr. 191. A/CONF.177/20.

²³ Robles Carrillo, M., 2012: p. 137.

²⁴ Mackenzie, M., 2010: p. 204.

²⁵ Robles Carrillo, M., op. cit.: p. 139.

²⁶ Aoláin, F., 2009: p. 1065.

ciertos aspectos²⁷, centrados en lo que algunos autores han identificado con una determinada visión patriarcal de la seguridad y del proceso de paz²⁸.

En este sentido, los Estados han acogido de manera irregular y discontinua las recomendaciones que los instan a introducir una perspectiva de género en los procesos de paz y en los procesos de reconstrucción. A continuación, examinaremos concretamente los planes nacionales de acción adoptados, fijándonos especialmente en el papel de la Unión Europea y en el plan nacional de acción español.

1.2. Los planes nacionales de acción de la Resolución 1325 (2000)

Los Planes Nacionales de Acción (en adelante, PNA), son la respuesta a esta responsabilidad derivada de las resoluciones del Consejo de Seguridad y la oportunidad para desarrollar las estrategias que desde las mismas se han recomendado²⁹. Es especialmente interesante considerar los PNA de Estados que se encuentran en procesos de reconstrucción post-bélica, pero también es fundamental que los Estados ajenos a estos procesos en su propio territorio aprueben su Plan Nacional de Acción y orienten su contribución a los escenarios de mantenimiento de la paz hacia el empoderamiento de las mujeres en zonas de conflicto y post-conflicto³⁰.

Desde la aprobación de la Resolución 1325 en el año 2000 hasta la fecha, 51 Estados han adoptado un PNA³¹, aunque muchos no lo han hecho hasta hace muy poco: Corea, Bosnia-Herzegovina, Gambia, Indonesia, Kosovo o Irak lo hacían en 2014 y Afganistán en 2015. Europa y África son las regiones que se han mostrado más sensibles a la elaboración y adopción de estos Planes, como evidencia el siguiente gráfico³²:

Fig. 1.



²⁷ Mobekk, E.

²⁸ Para examinar las críticas a esta visión patriarcal de la seguridad Vid., Farr, V., 2005.

²⁹ Vid., Gunrum, B. F.; Fritz, J. M.

³⁰ Swaine, A., 2009.

³¹ Son, por orden alfabético: Afganistán, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Burundi, Canadá, Chile, Corea, Costa de Marfil, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Irán, Irlanda, Islandia, Italia, Kenia, Kosovo, Kirguistán, Liberia, Lituania, Holanda, Indonesia, Irán, Irlanda, Islandia, Italia, Kenia, Kosovo, Kirguistán, Liberia, Lituania, Macedonia, Malí, Nepal, Nigeria, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Democrática del Congo, Ruanda, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Suecia, Suiza y Uganda.

³² Fig. 1.

Vistos los datos por continentes destaca el liderazgo de la Europa y, en concreto, del ámbito de la UE, en la adopción de Planes estratégicos que implementen las medidas propuestas en el programa “La mujer, la paz y la seguridad” . Le sigue de cerca África, cuyos países han impulsado conjuntamente con Naciones Unidas numerosos instrumentos en este sentido. En el polo opuesto, hay que destacar al continente americano, que tan sólo cuenta con los PNA de Canadá y Estados Unidos en el norte, y Chile en el Sur.

Los Estados miembros de la UE, los de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)³³ y los países europeos que no forman parte de la UE representan casi la mitad de los PNA del mundo: de los 24 PNA europeos, 17 son de Estados Miembros (EM) de la Unión, y 3 corresponden a Estados miembros de la AELC, excluyendo tan sólo a Liechtenstein, que no cuenta con un PNA. Respecto a los países de Europa que, por el momento, quedan fuera de la Unión Europea, existen 4 PNA adoptados, los de Macedonia, Serbia, Bosnia-Herzegovina y Kosovo.

En todo caso, hay que tener en cuenta que la respuesta a este llamamiento entre los EM de la UE ha sido desigual: quince años después de la adopción de la Resolución 1325 (2000), 11 EM no han adoptado hasta el momento un PNA, son: Bulgaria, Chipre, República Checa, Grecia, Hungría, Letonia, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Luxemburgo. No obstante, en los casos de Chipre y Malta éstos sí cuentan con documentos estratégicos para hacer valer las recomendaciones del programa “La mujer, la paz y la seguridad”³⁴.

Pese a que la aprobación de Planes Nacionales de Acción no haya sido unánime, el Consejo de la Unión Europea ya se encargaba en 2008 de reconocer la conexión entre la paz y la seguridad con el género y el desarrollo en su “Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 and 1820 on women, peace and security”³⁵. En este documento, se establecen unas orientaciones comunes para implementar las recomendaciones del programa “La mujer, la paz y la seguridad”, basadas en el llamado *triple enfoque* según el cual es necesario que la Unión Europea:

- 1) Integre las líneas marcadas por la Resolución 1325 (2000) y 1820 (2009) en su diálogo político con los Estados particularmente afectados por el conflicto o el posconflicto.
- 2) Realice un *gender mainstreaming* en todas sus políticas y actividades.
- 3) Apoye acciones específicas y estratégicas para el empoderamiento de las mujeres³⁶.

Igualmente, en el año 2010 el Consejo reforzaba su actividad a este respecto aprobando unos indicadores para facilitar el seguimiento de estas orientaciones comunes. Meses antes el Secretario General de las Naciones Unidas ya había establecido 26 indicadores que incluían las líneas principales del programa “La mujer, la paz y la seguridad”³⁷, respondiendo al requerimiento del Consejo de Seguridad en la Resolución 1820 (2008)³⁸. De esta manera, la UE ha tratado de orientar y reforzar el seguimiento de las líneas estratégicas marcadas en su enfoque común,

³³ Asociación Europea de Libre Comercio formada por Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza.

³⁴ *Second Report on the EU-indicators for the Comprehensive Approach to the EU Implementation of the UN Security Council Resolutions 1325 & 1820 on Women, Peace and Security*, 30 de enero de 2014, p. 26.

³⁵ *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 and 1820 on women, peace and security*, 15671/08, Bruselas, 1 de diciembre de 2008.

³⁶ *Ibidem.*, párr. 18.

³⁷ *UN Strategic Results Framework on Women, Peace and Security: 2011-2020*, accessible en http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/Strategic_Framework_2011-2020.pdf.

³⁸ Resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 19 de junio de 2008, párr. 17.

estableciendo 17 indicadores³⁹ específicos que serán complementados por los de las Naciones Unidas para cuestiones que sean de orden global⁴⁰.

Respecto a nuestro análisis, es especialmente interesante destacar el indicador número 6: “number of national action plans or other strategic, national level documents or reporting procedures in EU Member States”⁴¹. De este modo, la adopción de dichos planes en el ámbito de la Unión es un factor clave para cumplir con las orientaciones comunes establecidas por el Consejo. En este sentido, resulta muy relevante que 5 años después de la aprobación de estos indicadores todavía existan 11 EM que no cuentan con un PNA, y que 9 de ellos no hayan aprobado ningún documento estratégico sobre el programa “la mujer, la paz y la seguridad”.

En cuanto a la OTAN, hay que subrayar que de los 11 EM de la UE que no cuentan con un PNA, 9 pertenecen también a la OTAN. A éstos hay que sumar Albania y Turquía, quedando en un total de 11 Estados de la Organización que no han cumplido con la recomendación de adoptar un PNA quince años después de la aprobación de la Resolución 1325. Hay que recordar además que, en los casos de Albania y Turquía, se trata de Estados candidatos a ingresar en la Unión Europea.

De los 17 EM que sí han aprobado un PNA, es interesante poner en valor las actualizaciones y nuevas adopciones que han tenido lugar en 11 de ellos. De estos 11 EM, en 8 casos ha habido una sola actualización del PNA, y en 3 casos (Dinamarca, Suecia y Reino Unido) ha habido dos actualizaciones del mismo.

En cuanto a los 6 EM que no han actualizado o renovado su PNA, en la mayoría de los casos este hecho responde a razones temporales, ya que el mismo se ha adoptado más tarde y, en algunos casos, se encuentra actualmente vigente, aunque en otros ha expirado. No obstante, el único EM cuyo PNA se adoptó tempranamente y aún no ha sido renovado es España. De hecho, el caso de España es único en el ámbito de la UE, pues es el único ejemplo de un PNA aprobado con bastante rapidez pero no actualizado desde su aprobación en 2007⁴². Su PNA era el quinto en adoptarse en el mundo (2007), y pese a que se aprobó un plan paralelo por parte de la AECID en 2009, el único a efectos oficiales es el adoptado en 2007.

En efecto, en el año 2009 el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación aprobaba a través de la AECID un segundo plan para poner en marcha las disposiciones de la Resolución 1325 en el extranjero, a través de proyectos de cooperación al desarrollo. Se trata del *Plan de Acción: Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española*⁴³.

CONCLUSIONES

El programa “la mujer, la paz y la seguridad” ha logrado introducir una dimensión de género en el concepto de seguridad internacional, dentro de lo que se ha llamado “securización del género”. Esta estrategia era necesaria para dar cabida a una correcta recepción del concepto de “seguridad humana”. A través de las ocho resoluciones del programa se han logrado identificar muchas de las problemáticas que afectan a las mujeres y niñas en tiempos de conflicto armado y en los posteriores procesos de reconstrucción. Sin embargo, aún quedan por introducir algunos

³⁹ *Indicators for the Comprehensive Approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 and 1820 on women, peace and security*, 11948/10, Bruselas, 14 de julio de 2010.

⁴⁰ *Ibidem.*, p. 7.

⁴¹ *Ibidem.*, p. 12.

⁴² Plan de Acción del Gobierno de España para la Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), sobre Mujeres, Paz y Seguridad. <http://www.la-moncloa.es/ActualidadHome/301107-enlaceONU.htm>.

⁴³ Se puede acceder al texto del plan en: <http://www.aecid.es/galerias/programas/Vita/descargas/PLANDEACCIONmujeresypaz.pdf>.

aspectos menos relacionados con una visión institucional y militarista de la seguridad, que sigue afectando de pleno la vida de esas mujeres.

El trabajo realizado en la reglamentación de la dimensión de género en las operaciones de mantenimiento de la paz ha sido insuficiente, así como el nombramiento de mujeres en los procesos de paz, tanto a nivel institucional como estatal.

En cuanto a los PNA, hay que destacar el liderazgo de los Estados Miembros de la UE (con notables ausencias también), subrayando la importancia de los mismos, pues están llamados a integrar una perspectiva de género en sus estrategias de seguridad que serán puestas en marcha en el territorio de terceros estados inmersos en procesos posbélicos. No obstante, el seguimiento ha sido irregular en muchos continentes (Especialmente en América), incluyendo algunos Estados que se encuentran actualmente en conversaciones de paz.

La importancia de adoptar e implementar los PNA es cardinal: se trata de blindar en las estrategias nacionales de seguridad la implementación de una dimensión de género acorde con el programa “la mujer, la paz y la seguridad” que haga posible evitar errores comunes que estorben de nuevo el empoderamiento de las mujeres en la reconstrucción de una nueva sociedad posbélica basada en patrones igualitarios. Es una responsabilidad de los Estados derivada de las resoluciones del Consejo de Seguridad, que, junto a las acciones implementada por la propia Organización de las Naciones Unidas, deberían haber cosechado importante avances en la cuestión durante estos quince años desde que se iniciara el programa.

BIBLIOGRAFIA

- AOLÁIN, F., (2009), “Women, Security, and the Patriarchy of Internationalized Transitional Justice”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, 1055-1085.
- *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 and 1820 on women, peace and security*, 15671/08, Bruselas, 1 de diciembre de 2008.
- Farr, V., (2005), “La desmilitarización con perspectiva de género como herramienta en la construcción de la paz”, *Cuadernos INER*, nº 2, 1-40.
- GUNRUM, B. F.; FRITZ, J. M., “Women, Peace and Security: An Analysis of the National Action Plans Developed in Response to UN Security Council Resolution 1325”, en *Societies Without Borders*, Case Western Research University, vol. 4, issue 2, 209-225.
- HERNANDEZ SÁNCHEZ M., (2009), “La Resolución 1888. Avances en la lucha contra la violencia sexual en los conflictos armados”, octubre, 2009, digital: http://guerrasconflictosarmados.suite101.net/article.cfm/la_nueva_resolucion_1888
- *Indicators for the Comprehensive Approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 and 1820 on women, peace and security*, 11948/10, Bruselas, 14 de julio de 2010.
- MACKENZIE, M., (2010), “Securitizing Sex?”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 12, nº 2, 202-221.
- MESA, M., (2011), Las mujeres cuentan: informe de seguimiento sobre la aplicación de la Resolución 1325 en España, Documento de trabajo, CEIPAZ, Madrid.
- MOBEKK, E., “Gender, Women and Security Sector Reform”, *International Peacekeeping*, vol. 17, nº 2, 278-291.
- Plan de Acción del Gobierno de España para la Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), sobre Mujeres, Paz y Seguridad, 13.
- Plan de acción del Gobierno de España para la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000) sobre Mujeres, paz y seguridad, III y IV Informe de Seguimiento, finalizado el 6 de febrero de 2014, 54.
- ROBLES CARRILLO, M., (2012), “Mujer, paz y seguridad en la ONU”, en *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en las operaciones*, (ROBLES CARRILLO, Coord.), Universidad de Granada, Mando de Adiestramiento y Doctrina, Granada, 135

- *Second Report on the EU-indicators for the Comprehensive Approach to the EU Implementation of the UN Security Council Resolutions 1325 & 1820 on Women, Peace and Security*, 30 de enero de 2014.
- SWAINE, A., (2009), "Assesing the Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325", *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 12, 403-433.