



ACTUALIDAD DE LAS CUESTIONES DE GÉNERO EN CONFLICTOS INTERNACIONALES: SEGUIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN 1325 (2000) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NNUU

MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA

*“Se puede ganar la guerra con los hombres,
pero no se puede ganar la paz sin las mujeres”*
(Curso de Asesor de Género en Operaciones)

Introducción

Quiero agradecer, en primer lugar, la invitación a participar en el Curso *“Perspectivas, Estrategias y desafíos de la Unión Europea ante los conflictos y amenazas para la seguridad en un contexto internacional”*, que organiza la Fundación Academia Europea de Yuste y la Universidad de Extremadura, y muy especialmente a su director, el profesor D. Juan Manuel Rodríguez Barrigón, y a todo su equipo por incluir una sesión dedicada a los asuntos de género y su vinculación con la paz y nuestra seguridad.

Durante mi exposición, analizaré la relevancia que han adquirido la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, y otras conexas que se han aprobado desde entonces, partiendo de una realidad: en situaciones de conflicto armado, la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas aumenta, pues se ven desproporcionadamente afectadas por el uso de la violencia sexual como arma de guerra y otros actos de violencia por motivos de

género. Ante esta situación, la Comunidad Internacional, representada primordialmente por las NNUU, ha venido adoptando un conjunto de medidas para prevenir esta situación, asumiendo una serie de compromisos para superar los desafíos identificados en las distintas Resoluciones que la desarrollan.

Se trata de una Agenda muy amplia, cuyo marco de actuación no puede limitarse exclusivamente a los Estados miembros y a las organizaciones internacionales de ámbito regional, sino que afecta también – en el caso español– al trabajo de nuestras Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en sus misiones en el exterior, a numerosas agencias humanitarias, y también a organizaciones de la sociedad civil, como la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD), en cuyo marco nació *Spanish Women in International Security* (SWIIS), que tengo el honor de representar y que pretende fomentar una mayor concienciación social sobre estos temas.

Hoy, podemos afirmar que cada día somos más los actores comprometidos con el impulso y desarrollo de una Agenda, que se ha ido ampliando a la luz de los cambios que experimenta el contexto internacional de seguridad, dada la complejidad y duración de los conflictos armados y la emergencia de nuevos actores no estatales que utilizan la violencia como arma de guerra y más recientemente como táctica de terrorismo, si bien queda mucho por hacer para dar las respuestas oportunas a los numerosos retos que se presentan en este campo, como expondré a continuación.

Por nuestra parte, desde ADESyD-SWISS sentimos la responsabilidad de sumar esfuerzos y unir nuestras voluntades a las de otros organismos gubernamentales, intergubernamentales, interinstitucionales y no gubernamentales con los que compartimos un propósito común: abordar las necesidades específicas de mujeres y niños en las distintas fases de un conflicto y posconflicto, y superar los obstáculos y limitaciones existentes a la hora de hacer valer sus derechos en su entorno familiar, comunitario, nacional e internacional.

A lo largo de esta exposición, detallaré el contexto en el que se enmarca la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), la evolución de la normativa acordada en los últimos quince años¹ y el alcance de sus propuestas, así como el papel de España en su promoción y desarrollo, destacando la contribución que puede hacer la sociedad civil en esta importante tarea. Finalmente, realizaré unas reflexiones finales sobre las decisiones que afectan a una de las más importantes amenazas para la paz y la seguridad, y que sientan las bases para una Agenda renovada de cara al futuro.

La actualidad de la Agenda

Las cuestiones de género² se han convertido en los últimos meses en un tema de gran actualidad en el ámbito de NNUU, como se resalta en numerosos comunicados e informes de sus principales organismos y en los discursos de numerosos líderes políticos pronunciados al más alto nivel, como el del Presidente del Gobierno Mariano Rajoy en el Consejo de Seguridad en el mes de octubre de 2015, coincidiendo



do con la Presidencia española del máximo órgano de esta organización universal.

Una mirada retrospectiva hacia esa fecha nos permite apreciar el alcance y significado de esta Agenda. Así, el 16 de junio de 2016 celebramos el primer **Día internacional para la eliminación de la violencia sexual**. Entonces, el comunicado de ONU Mujeres –la entidad de NNUU dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres– reconoció que la violencia sexual se ha convertido en una realidad generalizada y devastadora en demasiados conflictos que se viven en el mundo, si bien se están adoptando medidas para garantizar la rendición de cuentas en países como Guatemala, República Centroafricana, Chad y Senegal, entre otros.

Un día antes (el 15 de junio) se aprobó la **Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad**, que resalta los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales para evitar y resolver los conflictos, previniendo y abordando sus causas, y resaltando el vínculo sustancial que existe entre la implicación significativa de las mujeres en procesos de paz y su sostenibilidad a largo plazo. Por ello, considera fundamental establecer estrategias de mediación inclusivas.

Cinco días antes (el 10 de junio) se celebró un **Debate abierto de alto nivel en el Consejo de Seguridad**, donde de nuevo se puso de manifiesto que las mujeres y niños son las principales víctimas de los conflictos y, como tales, necesitan protección. En consecuencia, apuesta por reforzar los mandatos de protección de civiles en operaciones de mantenimiento de la paz.

El 12 de mayo tuvo lugar la **Cumbre Humanitaria de Estambul**, que constata en sus primeros párrafos las cinco responsabilidades básicas³ de la nueva Agenda para

la Humanidad, presentadas en el informe del Secretario General de NNUU “*Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida*”⁴. Dentro de la primera tendencia analizada –la protección de civiles– destaca la asunción de nuevos compromisos en favor de las mujeres en los procesos de participación política y en la prevención y consolidación de la paz, pues se estima que los compromisos asumidos hasta la fecha siguen siendo bajos al mismo tiempo que emergen nuevos desafíos.

De hecho, el **Informe del Secretario General de NNUU (SGNU) sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos**, publicado el 20 de abril, refleja la preocupación por el aumento de la violencia sexual por parte de grupos terroristas y extremistas violentos, al considerar que se utiliza tanto como una táctica de guerra como una táctica de terrorismo, detallando la situación en países inmersos en conflictos. La principal preocupación que refleja el Informe es que este tipo de violencia no se denuncia en numerosas ocasiones por el temor de las víctimas a ser estigmatizadas o sufrir represalias de los autores, además de la falta de confianza en las instituciones del país, como la policía y el poder judicial, especialmente cuando la violencia sexual es provocada por fuerzas que deben brindar tal protección⁵.

De estos temas, tuvimos ocasión de debatir en el acto organizado el 10 de diciembre de 2015 por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con motivo del **67 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos**⁶, que contó con la participación de representantes gubernamentales y de la sociedad civil⁷. En esta sesión abordamos cómo la promoción y protección de los derechos humanos en todo el mundo es fundamental para lograr erradicar toda forma de violencia que se ejerce sobre mujeres y niñas durante los conflictos y en el posconflicto, desde

la violencia sexual al matrimonio forzado, los crímenes cometidos supuestamente en nombre del “honor” y la mutilación genital, entre otras⁸, pero también la violencia que se ejerce sobre hombres y niños durante la vinculación directa o indirecta (temporal, geográfica o causal) con un conflicto.

Pero el punto álgido relacionado con esta Agenda tuvo lugar en el mes de octubre, coincidiendo con el 70 Aniversario de esta organización universal, cuando se celebró el **examen de alto nivel sobre la aplicación de la Resolución 1325 (2000)** y otras dos importantes revisiones: el **examen del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz**⁹ y el **examen de la estructura de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz**¹⁰.

En general, estos tres exámenes sobre el tema de la paz y la seguridad subrayaron la importancia de adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para la prevención de los conflictos, la consolidación de la paz y el logro de una paz sostenible, así como la necesidad de trabajar de forma complementaria, respetando los derechos de las mujeres y niñas, consagrados en el derecho internacional humanitario (DIH) y el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). Aunque los Estados miembros y las organizaciones regionales siguen siendo los actores más decisivos e influyentes para aplicar las Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad, a través de la elaboración de **Planes de Acción Nacionales** y de distintas **estrategias**, los documentos insistieron en alentar la coherencia y las sinergias con otros actores, incluida la **sociedad civil** y las organizaciones que trabajan sobre el terreno, pues pueden igualmente desempeñar un papel importante a la hora de potenciar los esfuerzos encaminados a sostener la paz. En definitiva, se puso de manifiesto que es necesario más que nunca establecer **alianzas estratégicas** para con-

tribuir al logro de resultados tangibles en función de los objetivos marcados.

Como resultado del Debate abierto sobre la aplicación de la Resolución 1325, otro avance significativo fue la adopción por unanimidad de **la Resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad**, que incorpora la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento al programa de mujeres, paz y seguridad, ampliando así el contenido de esta Agenda.

Y es que, como la propia ONU y otras agencias reconocen, en la última década se han triplicado el número de grandes conflictos¹¹ violentos y su naturaleza también ha variado, debido a la fragilidad de numerosos Estados, entre otros factores. Además, persisten otros desafíos que afectan gravemente a mujeres y niños, provocados por los desastres naturales y situaciones de crisis humanitarias, que han elevado el número de refugiados y desplazados internos¹² en distintas regiones, además de nuevos fenómenos, como el terrorismo y el extremismo violento¹³, que atentan gravemente contra los derechos humanos, como se detalla en la Resolución 1325 y las que la desarrollan.

Entre la Resolución 1325 (2000) y la Resolución 2242 (2015): algo más de quince años de historia

La Resolución 1325 (2000) de NNUU no surge por generación espontánea y es consecuencia natural del devenir de los trabajos de la Asamblea General desde que aprobó la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer el 7 de noviembre de 1967 y entró en vigor la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer el 3 de noviembre de 1981, cuyo Protocolo Facultativo se firmó el 6 de octubre de 1999¹⁴. Asimismo, otros organismos y en-

tidades de NNUU y de las organizaciones no gubernamentales han tenido mucho que ver en el desarrollo de las distintas Conferencias mundiales organizadas por la ONU¹⁵.

Por su parte, el Consejo de Seguridad ha ido generando un nuevo consenso internacional sobre la vinculación directa que existe entre la participación de la mujer en la prevención y resolución de conflictos y la sostenibilidad de la paz a largo plazo, como se aborda en la Resolución 1325 (2000) y sus sucesoras: las Resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (213) y 2224 (2015)¹⁶. Se trata de un importante cuerpo normativo, amplio y complejo, de la Agenda MPS que, como señala Margarita Robles Carrillo, se nutre de los diferentes actos del Consejo de Seguridad, los Informes del Secretario General de NNUU y las distintas aportaciones de los órganos de la ONU que contribuyen a su aplicación¹⁷ y de aportaciones de sus Estados miembros, comprometidos con su desarrollo, como es el caso de España.

La primera de ellas - la **Resolución 1325** (2000), aprobada el 31 de octubre- marcó un hito histórico al considerar a las mujeres no sólo son principales víctimas de los conflictos, sino también agentes activos en la construcción y consolidación de una paz duradera. Desde entonces, la inclusión de la perspectiva de género¹⁸ en la agenda internacional ha ido en aumento, pero a distinto ritmo.

De hecho, hasta el 19 de junio de 2008 no se aprobó la **Resolución 1820**, enfocada al tratamiento de la violencia sexual como táctica o arma de guerra, encaminada a humillar, dominar, atemorizar o reasentar por la fuerza a mujeres de una determinada comunidad o grupo étnico o religioso. Ello constituye no sólo una infracción contra los derechos humanos más elementales

sino también provoca un gran impacto en los ámbitos cultural, económico y social de los países concernidos. En este contexto, la Resolución destaca la posibilidad de considerar este tipo de actos como crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y otros crímenes perpetrados contra civiles, pudiendo constituir actos de genocidio si se dan ciertas circunstancias en virtud del Derecho Internacional.

La **Resolución 1888 (2009)**, de fecha 30 de septiembre, da un paso más adelante al establecer la necesidad de contar con mandatos para proteger a las mujeres y los niños de violaciones y otras formas de violencia sexual en las distintas operaciones de paz de Naciones Unidas. Para afrontar este problema, la Resolución decide crear la figura del Representante Especial sobre la Violencia Sexual en conflicto armado y designar a un Equipo de Expertos.

Ese mismo año, el 5 de octubre, el Consejo de Seguridad aprobó la **Resolución 1889**, centrada en la promoción del papel de las mujeres en todas las etapas del proceso de pacificación, y aboga por que las partes en conflicto garanticen la protección en los campamentos de refugiados. Uno de los aspectos más relevantes es que introduce, por primera vez, la elaboración de indicadores¹⁹ para vigilar la aplicación efectiva de las Resoluciones aprobadas hasta entonces, que servirán posteriormente a otras entidades de NNUU y organizaciones internacionales²⁰ y regionales comprometidas con su cumplimiento.

La **Resolución 1960 (2010)** de 16 de diciembre sigue incidiendo en la lucha contra la violencia sexual y, por primera vez, reconoce que la violencia sexual en conflicto también afecta a los hombres, a los niños y a personas traumatizadas indirectamente al ser testigos forzados de actos de violencia sexual contra familiares. En este sentido, acuerda que el SGNU incluya en

sus informes anuales los datos relativos a los actos de violencia sexual para ser analizados posteriormente por los comités de sanciones competentes del Consejo de Seguridad.

La **Resolución 2106 (2013)**, aprobada el 24 de junio, insiste en la importancia de la igualdad de género y el empoderamiento político, social y económico de las mujeres en los esfuerzos para prevenir la violencia sexual en los conflictos armados y las situaciones posteriores a los conflictos. Además, reitera que todos los actores, incluyendo el Consejo de Seguridad, las partes en los conflictos armados, los Estados miembros y entidades de las Naciones Unidas, deben hacer más para implementar los mandatos anteriores y combatir la impunidad ante estos crímenes. En este sentido, anima a los países miembros a que incluyan los delitos de violencia sexual en la legislación penal nacional²¹ a fin de posibilitar el enjuiciamiento de los presuntos autores de esos actos. Asimismo, reconoce la labor de la Corte Penal Internacional²² para luchar contra la impunidad y el papel bien diferenciado que desempeñan los asesores en cuestiones de género para asegurar que todos los elementos de las misiones incorporen las perspectivas de género en las políticas, en su planificación y aplicación.

Posteriormente, la **Resolución 2122 (2013)**, aprobada el 18 de octubre, incide en la protección de los civiles en los conflictos armados y en la participación de las mujeres en la solución de conflictos y la consolidación de la paz. También hace un llamamiento para que se incremente el porcentaje de mujeres militares y policías destinadas en contingentes que se despliegan a una misión de paz. Precisamente, esta Resolución abogó por convocar el examen de alto nivel en 2015 para evaluar el progreso a escala mundial regional y nacional en aplicación de la Resolución 1325 y analizar las limitaciones que han sur-

gido a lo largo de estos años. Asimismo, encargó al Secretario General a que, como preparación del examen de alto nivel de 2015, se realizara un estudio mundial de la aplicación de la resolución 1325 (2000), que abarcara ejemplos de buenas prácticas y otras deficiencias y retos en su aplicación.

Así se detalla en el Estudio mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325 (2000)²³, liderado por Radhika Coomaraswamy y presentado igualmente en octubre de 2015. El estudio, además, estuvo muy influenciado por la adopción de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**²⁴, pues puso el énfasis en la igualdad de género y en el respeto de los derechos humanos de toda persona para seguir avanzando, y lograr así una mayor participación de las mujeres en procesos de paz, el fortalecimiento de la justicia y la seguridad, la recuperación económica y la prestación de la asistencia humanitaria, entre otros aspectos.

Por último, la **Resolución 2242** supone, hasta cierto punto, la integración de la perspectiva de género en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, lo que ha generado un amplio debate sobre la idoneidad de esta inclusión en la Agenda MPS²⁵. En cualquier caso, debe reconocerse que ambos fenómenos tienen un impacto diferente en los derechos humanos de las mujeres y las niñas como víctimas y, en ocasiones, perpetradoras de actos violentos cuando participan de grupos terroristas implicados en las violaciones del derecho internacional humanitario y otros abusos contra los derechos humanos. Asimismo, la Resolución reconoce importantes desafíos existentes en un contexto internacional cambiante, que se traduce en la necesidad de prestar mayor atención a las mujeres, la paz y la seguridad como una cuestión transversal que afecta a numerosas esferas de trabajo; particularmente, ante el aumento de refugiados y desplazados internos, el

impacto del cambio climático y el alcance mundial de las pandemias.

Respecto a los actores considerados, la nueva Resolución reitera la importancia de que los hombres y los niños colaboren para promover la participación de las mujeres en la prevención y solución de los conflictos armados, incluido el posconflicto y añade como novedad que se siga empoderando a las mujeres, jóvenes y líderes religiosos y culturales para evitar las condiciones que propician la propagación del terrorismo y el extremismo violento, en consonancia con la Estrategia Global de las NNUU contra el Terrorismo²⁶. En este contexto, la Resolución hace un llamamiento para seguir empoderando a las mujeres, mediante su participación en todas las etapas de las misiones multidimensionales de mantenimiento de la paz (planificación, ejecución y examen de los mandatos), y en otras iniciativas encaminadas a prevenir, combatir y erradicar la transferencia ilícita de armas pequeñas y ligeras, a fin de mitigar el riesgo de que se conviertan en agentes activos y potenciadores de este grave problema.

Con la adopción de la Resolución 2242 de octubre de 2015 se asumen, pues, nuevos retos respecto al papel de las mujeres en la lucha contra el terrorismo, se consagra el compromiso renovado del sistema de Naciones Unidas con la Agenda MPS y se asumen nuevos compromisos por parte de los Estados para poner en prácticas sus obligaciones en esta materia. Pero también identifica nuevos problemas, como la insuficiencia en la asignación de recursos a esta Agenda, la falta de voluntad política y la rendición de cuentas y la escasa especialización en estas cuestiones. El papel de España, como caso de estudio, merece una particular atención.

La Agenda Mujer, Paz y Seguridad en la acción exterior española

En los últimos años, la promoción de la perspectiva de género en la Agenda Mujer, Paz y Seguridad ha sido uno de los objetivos principales de los sucesivos Gobiernos desde que se adoptó el primer Plan de Acción Nacional (PAN) sobre la Resolución 1325 (2000) el 30 de noviembre de 2007.



De hecho, España fue un país pionero²⁷ en incorporar, a nivel nacional, una visión integral de esta cuestión, liderada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que contó con la colaboración de distintos departamentos ministeriales en su elaboración y desarrollo²⁸ y de distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este campo.

El PAN estableció seis importantes compromisos, a saber: potenciar la participación de las mujeres en misiones de paz y en toma de decisiones; promover la inclusión de la perspectiva de género en las actividades de la construcción de la paz; asegurar la formación específica del personal que participe en misiones de paz; proteger los derechos humanos de mujeres y niños en temas de conflicto y posconflicto; incorporar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la planificación y ejecución de actividades para el desarme, la desmovilización y la reintegración, y fomentar la participación de la sociedad civil en relación a la Resolución 1325²⁹.

A pesar de que existía el compromiso de elaborar informes anuales de seguimiento, solo se realizaron cuatro³⁰ y con cierta discontinuidad. De hecho, el tercero y cuarto se presentaron en una misma edición, publicada el 6 de febrero de 2014. Para algunas expertas, estos informes reflejaban la voluntad política de España de avanzar en la aplicación de la Agenda, aunque carecían de medidas concretas para alcanzar los objetivos marcados. Además, no contaban con suficiente dotación presupuestaria ni de recursos humanos y presentaba desequilibrios entre la implicación de los Ministerios³¹, entre otros aspectos.

En el caso particular del Ministerio de Defensa, las actuaciones durante estos primeros años fueron diversas y de amplio alcance. Así, el Jefe del Estado Mayor de la

Defensa aprobó en 2011 una directiva que estableció las medidas necesarias para la aplicación de la Resolución 1325 en todas las estructuras operativas en las que participan las Fuerzas Armadas y en todos los niveles, tanto en la composición del contingente como de las actuaciones a llevar a cabo en la misión³². Como ejemplos prácticos, cabe destacar el apoyo sanitario a la población civil, los contactos con organizaciones de mujeres locales y la protección de los derechos de mujeres, niñas y niños, entre otros³³.

Por su parte, el Observatorio Militar para la Igualdad³⁴ de la Subsecretaría de Defensa aporta datos estadísticos sobre la presencia de mujeres en las Fuerzas Armadas y hace especial seguimiento de todas las medidas que tienen que ver con la igualdad y la conciliación en el seno de las Fuerzas Armadas.

Otro de los aspectos más destacados de la aplicación del PAN es la formación específica sobre género para el personal de las FAS, como son los cursos nacionales, organizados por el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra (MADOC), y diversos cursos internacionales, como el de Asesor de Género en Operaciones, fruto de una iniciativa hispano-holandesa y de la cooperación de sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa. Este Curso, abierto a la participación de civiles y militares, ha alcanzado un notable prestigio y ha sido reconocido por la Escuela Europea de Seguridad y Defensa de la Unión Europea³⁵, entre otras instituciones.

Ahora bien, el salto cualitativo y cuantitativo en las aspiraciones y compromisos asumidos por España en la Agenda MPS comienza a percibirse a raíz de la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)³⁶ el 30 de mayo de 2013, que apuesta por una visión integral de la seguridad y

la necesaria implicación de los ciudadanos en esta tarea.

No será hasta la publicación de la Estrategia de Acción Exterior³⁷ de octubre de 2014 y sus dos informes de seguimiento aprobados hasta la fecha (2016) cuando la Agenda MPS se inserte definitivamente en documentos de este nivel estratégico. Así, aparecen nuevos compromisos en favor de la protección de la mujer en conflictos armados y en su participación en la prevención y resolución de conflictos. En este contexto, la Estrategia resalta que España promueve activamente el principio de responsabilidad de proteger, de tal manera que establece un vínculo cada vez más estrecho entre la promoción del estado de derecho y los derechos fundamentales y la propia Agenda MPS.

Precisamente, la campaña que inició nuestro para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante el bienio 2015-2016 dedicó un objetivo concreto a promover la protección de civiles y el

respeto del Derecho Internacional humanitario, incluyendo una línea de acción específica para la aplicación efectiva de las Resoluciones sobre MPS³⁸.

Conseguido este objetivo de representación en el máximo órgano de decisión de las NNUU, el año 2015 marcará un antes y un después en el desarrollo de esta Agenda, toda vez que a España le correspondió asumir la presidencia del Consejo de Seguridad en el mes de octubre, coincidiendo con el XV Aniversario de la aprobación de la Resolución 1325. Si la aprobación de la Resolución 2242 supuso un importante estímulo para la revitalización de una Agenda a nivel internacional, los compromisos asumidos por el presidente del Gobierno durante el debate abierto lo atestiguan a nivel nacional. Son éstos³⁹:

- La actualización del Plan de Acción Nacional en 2016 y su presentación al Parlamento. Se establecerán puntos de coordinación nacionales y se recabará la participación de la sociedad civil.





- Sobre el sector de la seguridad y el mantenimiento de la paz, se mejorará la formación sobre la igualdad de género para los miembros de las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad del Estado. Se promoverá la participación de mujeres en operaciones de mantenimiento de la paz.

- España asegurará la participación de mujeres en los equipos de mediación.

- España seguirá aplicando una política de tolerancia cero con respecto a los incidentes de violencia sexual en que estén implicados miembros de las misiones civiles y militares en el exterior. En su caso, serán juzgados por un tribunal español en el plazo de seis meses.

- España asumirá nuevos compromisos financieros. En 2016 hará una contribución de 1 millón de euros destinada al Instrumento de Aceleración Mundial para la Mujer, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria, y el Fondo de las Naciones

Unidas para las Iniciativas contra la Violencia Sexual en Conflictos.

Como señaló el Presidente del Gobierno Mariano Rajoy el Consejo de Seguridad, con la adopción de compromisos, España seguirá trabajado para lograr un mundo más justo, pacífico y solidario⁴⁰. Ahora bien, se trata de un esfuerzo colectivo que no puede asumirse por un país en solitario. Por ello, la sociedad civil tiene un papel fundamental que jugar para acompañar estos esfuerzos, en la medida de sus posibilidades, pues pueden colaborar a nivel local, nacional y regional en la consecución de estos objetivos, siguiendo los postulados de la Estrategia de Seguridad Nacional.

En este contexto, ADESyD-SWIIS se sumó a la invitación cursada por el MAEC para colaborar en el diseño de un nuevo Plan de Acción Nacional, que se presenta-

rá –siguiendo las estimaciones oficiales- en 2016. Así, fruto de la Jornada celebrada en la Escuela Diplomática el 3 de marzo de 2016, se presentaron interesantes propuestas para la revisión del PAN, como la realizada por *Spanish Women in International Security (SWIIS)*⁴¹.

Como resultado de estos trabajos y otros sucedidos desde entonces, se estima que el nuevo PAN tendrá un nuevo enfoque, no tanto centrado en los seis objetivos antes mencionados, sino en áreas temáticas o ejes transversales, como son la participación, la prevención, la protección y la reparación y recuperación posconflicto. Aunque se estima que es difícil disociar unas áreas de otras, se identificarán los elementos esenciales de la perspectiva de género en cada una de ellas, con medidas e indicadores concretos para su desarrollo.

En definitiva, la aprobación de un nuevo PAN sobre la Resolución 1325 en los próximos meses⁴² representará una nueva oportunidad para atraer la Agenda MPS a primera línea del debate político, parlamentario y público. Para ello, contará con el apoyo de Asociaciones como ADESyD-SWIIS y otras redes de la sociedad civil, aprovechando la experiencia de trabajo acumulada en estos últimos años y con el fin último de alcanzar nuevas metas que puedan ser aplicadas de forma práctica y realista.

Reflexiones finales

La **Agenda Mujer, Paz y Seguridad** ha adquirido un especial relieve en los últimos años para convertir a la mujer en protagonista de su propio destino y del de otros pueblos con el necesario apoyo de la comunidad internacional. En general, la evolución de esta agenda en el seno de Naciones Unidas está íntimamente relacionada con el pleno respeto a los derechos

humanos y a la promoción del desarrollo en los países afectados por los conflictos. Todos estos elementos necesariamente se interrelacionan y refuerzan mutuamente con otras agendas de esta organización universal, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los asuntos humanitarios⁴³ y, más recientemente, con la Estrategia de lucha contra el terrorismo o el extremismo violento, entre otros aspectos, a fin de alcanzar una paz justa y duradera, y una seguridad más inclusiva e integral en todas sus dimensiones.

En particular, la Agenda MPS ha evolucionado significativamente desde una concepción de las mujeres como víctimas de los conflictos a otra visión nueva, en la que son responsables activas de su solución definitiva. Y todo ello considerando cinco grandes áreas de actuación (o 5P por las iniciales en idioma inglés) con sus respectivas prioridades y líneas de acción, a saber: la **participación** y empoderamiento de la mujer en todas las fases de un conflicto (gestión de crisis, mediación y resolución); la **prevención** en relación a la violencia sexual en conflictos armados; la protección de civiles ante violaciones masivas de derechos humanos y en situaciones de desplazamiento; la **construcción de la paz** (*peace-building*), especialmente en procesos de desarme, desmovilización y reintegración y en la reforma del sector de la seguridad, y el **procesamiento** o enjuiciamiento de los responsables de tales violaciones para poner fin a la impunidad de tales crímenes.

Se trata de una Agenda que ha ido ampliando su enfoque inicial centrado en **mujeres y niñas** para considerar otras dimensiones de género que afectan a **hombres y niños**. Como constata el último informe del Secretario General de NNUU sobre las mujeres, la paz y la seguridad, es importante que la perspectiva de género se incluya en todos los exámenes estratégicos

de las operaciones de mantenimiento de la paz, respondiendo a las necesidades de los hombres y las mujeres sobre el terreno. En este sentido, es fundamental celebrar consultas periódicas con la sociedad civil para que las decisiones sobre la paz y la seguridad respondan a las necesidades y experiencias de las comunidades locales⁴⁴.

Ahora bien, como se deduce de las numerosas resoluciones e informes sobre la Agenda MPS, hay que seguir trabajando a nivel local, nacional, regional y global, con un doble enfoque (de abajo-arriba y arriba-abajo) y de forma transversal en distintos ámbitos (político, económico, social, cultural, civil y militar) para lograr integrar las cuestiones de género en las políticas nacionales de seguridad, superando los obstáculos y limitaciones que existen debido fundamentalmente al desconocimiento del significado y alcance de todas las resoluciones derivadas de la 1325.

Y es que, a pesar de estos esfuerzos a nivel internacional, la aproximación a esta Agenda por parte de los países miembros de la ONU –principales responsables en aplicarla⁴⁵ – no ha sido uniforme, pues son numerosos los Estados que aún deben adoptar planes de Acción Nacionales sobre Mujeres, Paz y Seguridad. España, sin embargo, ha sido uno de los primeros países en traducir un compromiso global en una acción nacional de alcance estratégico, con un enfoque *“whole of government approach”* que busca y persigue el apoyo de la sociedad civil en su aplicación. Como país pionero en la redacción de su primer Plan de Acción Nacional en 2007, España ha llevado a cabo una importante labor de coordinación interdepartamental para lograr una visión transversal y multidisciplinar de la Agenda MPS, involucrando a distintos actores de la sociedad civil en el diseño y desarrollo de esta política.

No obstante, a nivel nacional, pudiera resultar de interés elevar el alcance y contenido de esta Agenda a los principales documentos estratégicos que se han ido aprobando hasta la fecha. Como se ha apreciado a lo largo de las distintas Resoluciones del Consejo de Seguridad de NNUU, la Agenda MPS es puramente transversal y comienza a tener un perfil propio en varios ámbitos concretos de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN): la defensa nacional, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, la ordenación de flujos migratorios, etc., por lo que pudiera ser conveniente considerar los aspectos más destacados de su aplicación en los sucesivos informes de seguimiento de esta ESN y no sólo en los de la Estrategia de Acción Exterior. De esta manera, la visión integral de la seguridad, por la que apuesta la ESN, sería más inclusiva al otorgarse mayor visibilidad a una política que, hasta la fecha, parece circunscrita a ámbitos políticos y académicos de una parte de la población y no de su conjunto, pues los asuntos de género relacionados con la paz y la seguridad nos conciernen a todos.

En ADESyD-SWIIS defendemos que las sociedades con mayor igualdad de género son menos propensas a los extremismos y más dispuestas a alcanzar una paz sostenible y una seguridad cada vez más inclusiva. Por ello, seguiremos sensibilizando⁴⁶ y divulgando las acciones de nuestro país en este campo porque, como señalaba la Sra. Coomaraswamy en el Estudio mundial sobre la Resolución 1325, *“...it is not the right thing to do... It is the smart thing to do”*. Sin duda, es lo inteligente. Nosotr@s, como ciudadanos, podemos defender el trabajo de los *“peacemakers”*, pero –ante todo – debemos ser *“peace defenders”*. Y - como en todo- si hay voluntad, el cambio es posible.

Bibliografía complementaria

Redes Sociales: @ADESyD2011 @SWIIS2011

María Angustias Caracuel Raya: "La aplicación de la Resolución 1325 en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa", *Security and Defense Studies Review*, CHDS, Washington DC., 2010

http://www.adesyd.es/prensa/articulos/SDSRWinter_2010.pdf

Alexandra Issacovitch Benegas: "Mujer, Paz y Seguridad: 14º Aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", en *Actas del I Congreso ADESyD Compartiendo (visiones de) Seguridad*, 2014, pps. 166 y ss.

http://www.adesyd.es/destacados/documentos/Libro_ACTAS_VOL1.pdf

Mujeres, Paz y Seguridad, una prioridad española http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2015_SEPTIEMBRE_1325.pdf

Mujer y Fuerzas Armadas. Guías de Fuentes, Centro de Documentación de Defensa 2007.

El papel de la mujer y género en los conflictos, Cuaderno de Estrategia nº 157, IEEE

25/10/2012

http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno_157.html

Mujeres, Paz y Seguridad, Real Instituto Elcano

<http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/mujeres-paz-seguridad/>

María Solanas, "Ocho recomendaciones para el II Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad", 29 de septiembre de 2016

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/arl69-2016-solanascardin-8-recomendaciones-2-plan-accion-nacional-mujeres-paz-seguridad

Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF)

<https://wilpf.es/>

NOTAS

(1) El artículo se publica después de la celebración del décimo sexto aniversario de esta Resolución, en octubre de 2016, que se tomará en consideración.

(2) Según la Real Academia de la Lengua, "género" es el grupo al que pertenecen los seres humanos de cada sexo, entendido desde un punto de vista socio-cultural en lugar de exclusivamente biológico. Para NNUU, el "género" se identifica con las identidades, atributos y funciones de las mujeres y hombres, contruidos socialmente y el significado impuesto por sus sociedades a sus diferencias biológicas. Según el Convenio de Estambul del Consejo de Europa, de fecha 11 de mayo de 2011, se entiende por "género" los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente contruidos que una sociedad concreta considera propios de hombres y mujeres".

(3) Resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial, Asamblea General, 23 de agosto de 2016. A/71/353. Estas responsabilidades son: el liderazgo político para prevenir los conflictos y ponerles fin; defender las normas que protegen a la humanidad; no dejar a nadie atrás; cambiar la vida de las personas, desde proporcionar ayuda hasta poner fin a la necesidad; e invertir en humanidad.

(4) A/70/709.

(5) Informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, Consejo de Seguridad, 20 de abril de 2016, S/2016/361, pág. 2

(6) Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

(7) Celebración del día de los Derechos Humanos: "Mujeres y conflictos: de víctimas a constructoras de paz" http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2015_NOTAS_P/20151209_NOTA319.aspx

(8) María Angustias Caracuel Raya: "Mujeres y conflictos armados: de víctimas a constructoras de paz", 10 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.adesyd.es/swiis/documentos/MCP/Palabras%20de%20Marian%20Caracuel%20Raya%20en%20Mujeres%20en%20los%20conflictos%20de%20victimas%20a%20constructoras%20de%20paz.pdf>

(9) Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: anuar nuestras ventajas en pro de la paz -política, alianzas y personas A/70/95-S/2015/446 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/95>

(10) A/69/968-S/2015/490 <http://www.un.org/es/peacebuilding/review2015.shtml>

(11) Los conflictos son expresión de la pluralidad de intereses y desigualdad de poderes que imperan entre los miembros de una sociedad y donde existe una escala de gradación en función del recurso o no a la violencia, que es lo que lo diferencia de una tensión, crisis y, llegado el caso, a una controversia internacional.

(12) Según el informe de Tendencias globales de AC-NUR, 65,3 millones de personas son desplazados forzados, de las cuales el 21,3 % son refugiados, el 40, 8% son desplazados y el 3, 2% son solicitantes de asilo. Según el Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz (Alerta 2016), publicado por Escola Cultura de Pau, en 2015 se contabilizaron 35 conflictos armados en todo el planeta: 13 en África, 12 en Asia, 6 en Oriente Medio, 3 en Europa y 1 en América, a los que se añadieron 83 escenarios de tensión global, 36 en África, 20 en Asia, 11 en Oriente Medio, 11 en Europa y 5 en América.
<http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/16/alerta16e.pdf>

(13) Según un informe del Global Peace Index, desde 2008 hay un deterioro de la situación provocado por actos terroristas. Se ha producido un incremento del 75%, especialmente en Siria, Irak, Afganistán y Libia.

(14) Un estudio completo lo realiza Eva Díez Peralta: "La protección internacional de la mujer en el conflicto armado", Margarita Robles y Fernando García (Coord.): Enfoque integral de la perspectiva de género en operaciones", Universidad de Granada, Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2013, pps. 137-162

(15) Las Conferencias de México (1995), Copenhague (1980) y Beijing (1995).

(16) Resoluciones de NNUU sobre "Mujer, Paz y Seguridad"
https://www.msssi.gob.es/ssi/igualdad/Oportunidades/internacional/onu/resoluc1325_2.htm

(17) Margarita Robles Carrillo "La normativa sobre género y seguridad", op.cot, pág. 114

(18) Se trata de un fenómeno social que expone las diferencias de género basada en relaciones de status y poder, así como a la discriminación que afecta a sus necesidades e intereses a largo plazo. Por tanto, afecta a mujeres y hombres y a los programas, legislación y evaluación de las políticas de un país con el fin último de alcanzar la igualdad de género.

(19) Los 26 indicadores están agrupados en cuatro campos: prevención, participación, protección, socorro y recuperación.

(20) En la UE véase " CFSP Report - Our priorities in 2016", especialmente el apartado "Human Rights and Gender in CSDP (Common Security and Defence Policy)" <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2016-INIT/en/pdf>

La UE también ha aprobado el "Gender Action Plan 2016-2020", que identifica objetivos, actividades indicadores y actores con vistas a la obtención de resultados. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5690_en.htm

En la OTAN, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_91091.htm

En la OSCE, <http://www.osce.org/what/gender>

(21) En la legislación española, se ha introducido este delito en el Código Penal, BOE, abril 2016

https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=038_Codigo_Penal_y_legislacion_complementaria&modo=1, y en la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar. Última modificación: 15 de octubre de 2015

<https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-25779-consolidado.pdf>

(22) Véase la inclusión de los delitos de violencia sexual Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en vigor el julio de 2002, disponible en [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf), y en otros Estatutos de los tribunales penales internacionales especiales

(23) Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: estudio mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, disponible en <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/translations%20of%20global%20study%20-%20full%20reports/unw-global-study-1325-2015-sp.pdf>

(24) La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Sobre el tema que nos ocupa, destacan el Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; y el Objetivo 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.

<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

(25) Manuela Mesa: "XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad", Retos inaplazables del Sistema Interna-

cional, Anuario 2015-2016, CEIPAZ, pág. 154 <http://www.ceipaz.org/images/contenido/ANUARIOCEIPAZ2015-2016.pdf>,

(26) A/RES/60/288

(27) Dinamarca aprobó su PAN en 2005. Reino Unido, Noruega y Suecia, en 2007 y Países Bajos, Suiza Austria y España en 2007. Hasta la fecha (2016), solo 60 países cuentan con Planes de Acción Nacionales <http://www.peacewomen.org/member-states>

(28) Este Plan Nacional de Acción fue de los esfuerzos y coordinación realizados por distintos ministerios (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo como principal órgano ejecutor en el ámbito de la cooperación al desarrollo), Ministerio de Defensa, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales –incluido el Instituto de la Mujer-, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación y Ciencia y Ministerio de Sanidad y Consumo), áreas de la administración pública y representantes de la sociedad civil.

(29) Plan de Acción del Gobierno de España para la aplicación de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad https://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/onu/Documentos/plan_accion_gobierno_espana.pdf

(30) Puede consultarse el III y IV Informe de Seguimiento en <http://www.igualdadenlaempresa.es/novedades/noticias/docs/28-03-14-III-y-IV-Informe-de-Segimiento-PA-Res-1325.pdf> Una valoración puede encontrarse en <http://www.ceipaz.org/images/contenido/Informe1325DEF.pdf>

(31) María Solanas: Ocho recomendaciones para el II Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad, ARI, RIE, 29/9/2016 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/arl69-2016-solanascardin-8-recomendaciones-2-plan-accion-nacional-mujeres-paz-seguridad

(32) Víctor Hernández: “Mujeres, Paz y Seguridad”, Revista Española de Defensa, noviembre de 2015, pág. 47.

(33) María García-Baamonde González: “La aplicación de la perspectiva de género en las FAS”, en El enfoque integral de la perspectiva de género en operaciones, MADOC- Universidad de Granada, págs. 238-239

(34) Sobre el Observatorio Militar para la Igualdad, véase <http://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/subdef/digenper/omi/>

(35) Gender and Security Sector Reform <http://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/subdef/digenper/omi/> . La nueva edición del Curso se puede seguir en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Actualidad/Paginas/Articulos/20161102_ACTUALIDAD9.aspx

(36) Así, uno de los principios de la nueva Estrategia descansa en la necesaria implicación de la sociedad civil en el fomento de la cultura de seguridad. La Estrategia de Seguridad Nacional puede consultarse en <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional>

(37) Estrategia de Acción Exterior <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014 ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR.pdf>

(38) Línea de Acción 3.3 de las Prioridades del Gobierno de España durante el bienio 2015-2016 como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2015_SEPTIEMBRE_1325.pdf

(39) Consejo de Seguridad, S/2015/832, pág. 9 y 10

(40) Véase su Discurso en la Revista Española de Defensa, noviembre 2015, pág. 45.

(41) Aportación de Spanish Women in International Security (SWIIS) al debate sobre la Protección de mujeres y niñas: http://www.adesyd.es/swiis/documentos/IIPMP5/Mesa_3_La%20protección_en_la_Agenda_Mujer-Paz_y_Seguridad-Aportación_de_Maria_Caracuel_Raya.pdf

(42) La fecha de redacción de este artículo es noviembre de 2016.

(43) Cabe destacar la adopción por unanimidad de la Resolución 2286 sobre la protección de civiles en conflictos armados, de 3 de mayo de 2016, promovida por España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2286\(2016\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2286(2016)) El punto 10 señala: asegurar que los mandatos de las correspondientes operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas puedan, cuando proceda y caso por caso, contribuir a lograr un entorno seguro que permita la prestación de asistencia médica.

(44) Consejo de Seguridad: Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad, 29 de septiembre de 2016, S/2016/822, párrafo 27.

(46) Sobre la labor de SWIIS, <http://www.adesyd.es/swiis/index.php> Vídeos en Youtube

(45) ¿Quién implementa? <http://www.peacewomen.org/who-implements>

