

La Década *trece-veinticinco*: un análisis de género de las operaciones multidimensionales de paz

*The thirteen - twenty five Decade: a gender analysis
of multidimensional peace operations*

RECIBIDO: 30 DE SEPTIEMBRE 2010/ ACEPTADO: 15 DE OCTUBRE DE 2010

Raquel VAÑÓ

Becaria FPU del Departamento de Derecho Internacional
Universitat de València
raquel.vano@uv.es

Resumen: Este artículo analiza la situación contemporánea de la integración de la perspectiva transversal de género en las operaciones multidimensionales de paz, en el décimo aniversario de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad en materia de mujeres, paz y seguridad. A tal efecto sugiere que el género debe reconocerse como un componente esencial de los planes y programas para evitar, mitigar y resolver las situaciones de conflicto así como para construir una paz duradera.

Palabras clave: Perspectiva transversal de género. Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad. Operaciones multidimensionales de paz.

Abstract: This article analyses the contemporary situation concerning the mainstreaming of a gender perspective in multidimensional peacekeeping operations on the tenth anniversary of UN Security Council resolution 1325, «Women, Peace and Security». It suggests that gender must be recognized as a vital component of plans and programs to avoid, mitigate and resolve conflict situations, and to build sustainable peace.

Key words: Gender mainstreaming. UN Security Council Resolution 1325, «Women, peace and security». Multidimensional peacekeeping operations.

Résumé: Cet article analyse la situation contemporaine concernant l'intégration d'une perspective sexuelle spécifique dans les opérations multidimensionnelles de la paix à partir de la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, «Les femmes, la paix et la sécurité», tout profitant la commémoration de leur dixième anniversaire. L'article souligne que le genre doit être reconnu comme une composante vitale des plans et programmes pour éviter, atténuer et résoudre les situations de conflits, et pour aménager une paix durable.

Mont clés: Perspective sexospécifique. Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies «Les femmes, la paix et la sécurité». Opérations multidimensionnelles de la paix.

Sumario: INTRODUCCIÓN. I. EL IMPACTO DE GÉNERO DE LA RESOLUCIÓN 1325. I.1. Análisis cuantitativo: la participación femenina en los procesos de paz. I.1.1. En la prevención de conflictos. I.1.2. En las operaciones de mantenimiento de la paz. a) El género en la ayuda humanitaria. I.1.3. En los procesos y las negociaciones formales de paz. I.2. Análisis cualitativo: la transversalización de la perspectiva de género. I.2.1. En el ámbito de la seguridad. a) La lucha contra la violencia sexual. b) El género en los programas DDR. I.2.2. En el ámbito de la reforma. a) Ámbito político. b) Ámbito judicial. c) Ámbito social. II. CONCLUSIONES: EL BALANCE DE GÉNERO DE LA 1325

INTRODUCCIÓN

El pasado octubre se cumplió el décimo aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en materia de mujeres, paz y seguridad; diez años de logros y avances, diez años, también, de retos y desafíos, de lucha contra la miopía institucional de género en el ámbito de la construcción internacional de la paz. Una onomástica única – en gran parte por histórica –, a cuyo análisis dedicaremos las siguientes líneas a modo de tributo. En efecto, esta resolución marca un punto de inflexión en la normativa iusirenista internacional al introducir, al menos en el plano formal, el axioma invocado cinco años antes por la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Beijing: el *gender mainstreaming* o perspectiva transversal de género. *Una perspectiva de creación de conciencia pública en relación al género – como propugna su enunciado oficial¹ –, en todos los sectores y a todos los niveles, que consiste en el proceso de precisar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres cualquier acción planificada, legislación, política o programa, es decir, toda una estrategia para hacer que las preocupaciones y experiencias de la mujer, así como las del hombre, sean parte integral en el diseño, implementación, control y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales con la finalidad de que ambos puedan beneficiarse por igual y que la desigualdad no sea perpetrada.*

De este modo la resolución 1325 cambia de óptica analítica, materializando sobre el papel «el antes» y el «después» que tanto la Plataforma de Acción de Beijing, la posterior Declaración de Windhoek y la revisión quinquenal de la IV Conferencia, habían exigido como marco político para conseguir la igualdad de género en todos los elementos de la construcción de la paz. Unos cambios que responden a la aritmética del *gender mainstreaming*, es decir, a la fracción que exige de numerador una mayor participación femenina en todas las etapas del proceso de paz (tanto antes, en la prevención del conflicto, durante, en el desarrollo de las misiones de paz, como después, en las negociaciones y acuerdos formales de paz) y de mínimo denominador común, la efectiva transversalización del género en al menos, dos de los sectores clave

¹ Ver ECOSOC A/52/3, 18 de septiembre 1997 «Coordinación de Políticas y actividades de los organismos especializados y el resto de órganos del sistema de Naciones Unidas».

para lograr la paz *Galtungiana*², el de la seguridad y el de la reforma; y que desde entonces se convierte en la fórmula a aplicar.

A continuación por tanto, trataremos de evidenciar las principales razones que en los dos ámbitos señalados –el cuantitativo y el cualitativo– nos abocan a celebrar lo que consideramos algo más que un aniversario, esto es, un hito³. Pues a decir verdad, nunca antes una resolución del Consejo de Seguridad había sentado un precedente tan importante en materia de género. Justo al contrario: el largo proceso para introducir el género como parámetro de análisis en el Derecho Internacional de la construcción de la paz no culmina hasta el año 2000, es decir, más de medio siglo después de la creación de Naciones Unidas y de ahí, tanto el motivo de celebración como (también) de crítica.

De una parte, porque si bien es cierto que el tiempo transcurrido así como la proximidad con su aniversario nos ofrece una oportunidad única para realizar un balance global de su implementación a lo largo de estos diez primeros años, de otra parte y en esta materia, cualquier motivo de celebración debe ser juzgado siempre con cautela, rigor y mucha contención. Por cada avance conseguido en materia de género existen mil retrocesos, así como otros tantos y constantes desafíos que pueden convertir en precipitado cualquier intento de conmemoración improvisada. Por este motivo lo que aquí se propone es más bien una auditoría de género, a saber: un análisis crítico que permita contrastar los resultados obtenidos durante la última década con los numerosos retos que sin lugar a dudas, quedan todavía pendientes.

A tal efecto centraremos nuestro estudio en las operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales que se han desarrollado a partir de la aprobación de esta resolución⁴. Un ámbito de análisis que incluye tanto las que están actualmente en vigor –como la MONUSCO, la MINURCAT, la UNAMID, la UNMIS, UNOCI, la UNMIL, la MINUSTAH, la UNMIT, la UNAMA y la UNMIK–, como aquellas otras que pese haber finalizado, han

² Con este concepto nos referimos a la *paz positiva* acuñada por Galtung, es decir: aquella que, más allá de la simple ausencia de violencia, exige la remoción definitiva de todas las causas potenciales de futuros conflictos y que por tanto, es capaz de restablecer y mantener el equilibrio social. GALTUNG, J.: *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Red Gernika. Bakeaz. Gernika Cogoratuz, 2003, p. 58.

³ Así lo considera también el Secretario General de la ONU en S/2002/1154: *Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 16 de octubre de 2002, p. 1.

⁴ <http://www.un.org/en/peacekeeping/currentops.shtml> (10-8-2010)

desplegado sus efectos en este periodo, como la MONUC, la UNAMSIL, la UNTAET, la UNMISSET, la UNMEE, la ONUB y la UNMIBH. Todo ello para evidenciar en primer lugar, el impacto de género cuantitativo y cualitativo de la *trece-veinticinco*, y proceder, en segundo lugar y por este mismo orden cronológico, a elaborar la crítica constructiva que nos hemos propuesto.

I. EL IMPACTO DE GÉNERO DE LA RESOLUCIÓN 1325

I.1. *Análisis cuantitativo: la participación femenina en los procesos de paz*

La falta de participación de las mujeres en el proceso de construcción de la paz, tanto en la fase de prevención del conflicto, durante el despliegue de las misiones, como en las negociaciones oficiales de paz, provoca unas disfunciones de género de la máxima gravedad al serles vetado su derecho a influir y a determinar cada una de las actividades y programas que se adoptan en estos contextos. No obstante, la resolución 1325, consciente de esta necesidad, *insta a los Estados Miembros a velar para que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos*⁵.

La necesidad de incrementar la participación de la mujer en las estructuras de poder y en la toma de decisiones es una reivindicación histórica que se convierte en reto a partir de la Conferencia de Beijing. En efecto, las instituciones allí presentes establecen el tope mínimo del 30% para la representación equitativa, una cifra que ratifica con posterioridad el Comité de la CEDAW⁶ y que aumenta hasta el 50% cuando la ONU hace suyo este requerimiento⁷.

A tal efecto, se están llevando a cabo toda una serie de medidas importantes para fomentar la participación de las mujeres dentro del sistema de Na-

⁵ S/RES/1325 (2000): *Resolución 1325 (2000) sobre la mujer y la paz y la seguridad*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª celebrada el 31 de octubre de 2000. A partir de este momento, siempre que se haga mención al texto de la resolución 1325, la letra aparecerá en cursiva.

⁶ CAREY, H. F.: «Women and peace and security: the politics of implementing gender sensitivity norms in peacekeeping», in *International Peacekeeping*, Volume 8, Issue 2 (Summer 2001), p. 51.

⁷ CINU: *La ONU y la mujer. Compilación de mandatos*. CIDU (Centro de Información de las Naciones Unidas para Argentina y Uruguay). Marzo 2007. Buenos Aires, p. 14.

ciones Unidas⁸, como el establecimiento de políticas para conciliar el trabajo y la vida privada (mediante la flexibilidad de horarios y del lugar de trabajo), la promoción de perspectivas de carrera, la adopción de programas mentores que incluyen la consideración de las necesidades de niños y ancianos, la ampliación de la información sobre las oportunidades de trabajo para los cónyuges, la innovación de las estrategias de contratación para buscar y atraer candidatas cualificadas, las medidas de discriminación positiva (como el hecho de escoger a mujeres cuando sus méritos sean igual o superiores a los de los hombres), los llamamientos hechos a los Estados Miembros para que comuniquen los nombres de candidatas que reúnan los requisitos para prestar servicios en puestos de alto nivel dentro de la ONU, etc.

Desde entonces, el aumento de la participación femenina, pese a encontrarse lejos aún del objetivo fijado, ha experimentado una mejora positiva – sobre todo si se compara con las cifras anteriores al año 2000– que permite evidenciar algunos síntomas de cambio en relación al incremento de mujeres en los máximos cargos de dirección dentro de la Organización. Por dar tan sólo algunos ejemplos, la Vicesecretaría General de la ONU la ocupa en la actualidad una mujer, Asha-Rose Migiro (la primera fue Louise Fréchette, nombrada en 1998) y dentro del Grupo Superior de Gestión del Secretario General, ya hay 13 mujeres entre los 36 miembros⁹.

Unos esfuerzos notables por parte de la Organización que también pueden apreciarse en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz. En efecto, la resolución 1325 *insta al Secretario General a ejecutar su Plan de Acción Estratégico (A/49/587) en el que se pide un aumento de la participación de la mujer en los niveles de adopción de decisiones, en la solución de conflictos y en los procesos de paz*. El Plan de Acción Estratégico del Secretario General es el que establece precisamente la cifra del 50% de representación femenina. En consecuencia, muchas de las organizaciones que trabajan en situaciones de conflicto y posconflicto en Naciones Unidas están intentando aproximarse al equilibrio de género exigido –como podremos comprobar en las siguientes líneas–, promoviendo la participación femenina en las tres etapas principales del proceso de paz.

⁸ Ver A/RES/58/144 de 19 de febrero de 2004 sobre el mejoramiento de la situación de la mujer en el sistema de las Naciones Unidas.

⁹ Página web del Secretario General de la ONU. <http://www.un.org/spanish/sg/> (10-8-2010)

I.1.1. En la prevención de conflictos

La prevención de conflictos puede planificarse de manera operacional (a corto plazo) o estructural (a largo plazo), a pesar que las dificultades para hacer realidad la segunda propician a menudo la concentración de los esfuerzos sobre la primera. Es decir, en el ámbito de la diplomacia preventiva y por tanto, en los buenos oficios, los indicadores de alerta primaria y las sanciones.

La resolución 1325 es clara en este sentido y *exige al Secretario General el nombramiento de más mujeres representantes y enviadas especiales para realizar misiones de buenos oficios en su nombre*. Y aunque se trata de una exigencia que aún dista mucho de lograr el promedio prometido por el Secretario General para 2015 –entre otras cosas, porque de los 59 Representantes y Enviados Especiales del Secretario General de la ONU existentes en la actualidad, sólo 9 son mujeres; el mismo número de féminas que existe entre los 30 principales nombramientos de Alto Nivel realizados por éste¹⁰ (entre los cuales figura ya el esperado cargo de Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer)–, si se tiene en cuenta que todos estos nombramientos se han producido en los dos últimos años y que en el año 2000 todos los 61 Representantes Especiales eran hombres, el avance es entonces significativo.

Así pues, aunque no puede hablarse de éxito todavía, el simbolismo de estos nuevos nombramientos es suficiente para remarcar que se están produciendo cambios. Cabe recordar al efecto que la reciente misión de mantenimiento de la paz establecida en Liberia (UNMIL) ha sido la primera de la historia en respetar la paridad total entre estos cargos (dos hombres y dos mujeres) y donde además una de éstas, Ellen Margrethe Løj, ocupa en la actualidad el cargo más alto, el de jefe de misión.

Al mismo tiempo, se están adoptando toda una serie de medidas destinadas también a fomentar la participación de la sociedad civil en el ámbito de la prevención; una labor que está desarrollando con gran éxito UNIFEM, que a parte de brindar ayuda a las redes regionales que fomentan la participación de la mujer en estos ámbitos, como la *African Women's Peace Network* –los miembros de la cual han participado activamente en misiones de diplomacia preventiva alrededor de África¹¹–, ha elaborado un conjunto de indicadores de

¹⁰ Página web del Secretario General de la ONU, *op. cit.*

¹¹ NARAGHI ANDERLINI, S.: *Women at the peace table: making a difference*, UNIFEM. 2000. New York, p. 14.

alerta temprana que incluye consideraciones de género y que se está probando en cuatro proyectos experimentales sobre el terreno con buenos resultados¹².

Ahora bien, no puede hablarse de prevención sin hacer referencia al mecanismo de las sanciones, uno de los más utilizados por el Consejo de Seguridad de la ONU y a la vez, uno de los que indirectamente puede acarrear más perjuicios para las mujeres. La resolución 1325 también se hace eco de este problema y por eso mismo expresa la *necesidad de tener en cuenta las obligaciones humanitarias cuando se adopten medidas en virtud del artículo 41 de la Carta, así como de medir, a priori, los efectos que tienen éstas sobre la población civil*. Una obligación que no se había hecho oficial hasta la fecha y que supone todo un reconocimiento institucional al impacto de género diferenciado que conlleva la imposición de sanciones.

Finalmente, cabe destacar que por primera vez en la historia de la ONU y a propósito del conflicto del Congo, el Consejo de Seguridad se ha planteado la posibilidad de utilizar sanciones selectivas contra las personas y las partes en el conflicto con la finalidad de disuadir y desanimar la utilización de la violencia sexual¹³. Una medida innovadora que habría sido imposible plantear años atrás por la falta de estudios de género (y en parte, también, por el carácter doméstico o privado que se le atribuía a este tipo de violencia).

I.1.2. En las operaciones de mantenimiento de la paz

En relación a las operaciones de mantenimiento de la paz, la resolución insta también a *ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones sobre el terreno y especialmente, entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los Derechos Humanos y a tareas humanitarias*.

En lo que se refiere a la participación de las mujeres sobre el terreno, según las últimas cifras publicadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU en junio de 2010, del total de su personal militar –87.133 miembros, entre observadores militares, oficiales y tropas– 2.090 son mujeres; y en lo que respecta a las fuerzas de policía, hay 1.096 mujeres de un total de 13.512 efectivos. Cabe señalar además que las cifras

¹² S/2004/814: *Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 13 de octubre de 2004, p. 5.

¹³ S/2008/622: *Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 25 de Septiembre de 2008, p. 19.

segregadas por sexo sólo se publican en este ámbito a partir de 2006 y que en relación a las primeras que aparecen documentadas –relativas únicamente al personal militar–, el aumento ha sido considerable (en agosto de 2006 había sólo 1.235 mujeres de un total de 65.555 efectivos).

En paralelo, para mejorar sobre el terreno la instalación de las misiones de paz, se han creado una serie de organismos que están realizando avances importantes en materia de género. Como el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, establecido en julio de 2007, con la finalidad de facilitar el desarrollo rápido y eficaz de las operaciones de paz sobre el terreno y asegurar una distribución responsable de los recursos (unas funciones que antes eran asumidas por el Departamento de Operaciones de la Paz), cuya jefatura desde su creación, ocupa una mujer¹⁴.

Otro progreso que se ha producido en este sentido, ha sido el establecimiento de las Unidades de Género dentro de las misiones, unos organismos innovadores que se dedican a coordinar los esfuerzos en materia de transversalización de la perspectiva de género sobre el terreno.

Un organigrama de género al que se suman Expertos o Asesores individuales de Género que brindan asesoramiento y capacitación tanto al personal de la misión como a los distintos órganos instalados. En la actualidad, hay Expertos o Asesores de género a tiempo completo en diez países —Burundi, Haití, Irak, Kosovo, Liberia, Nepal, Papua Nueva Guinea, Sierra Leona, Sudán meridional y Timor Leste¹⁵.

a) *El género en la ayuda humanitaria*

Por otra parte, la resolución también *exhorta a todas las partes de un conflicto armado a que respeten el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados y a que se tengan en cuenta las necesidades especiales de las mujeres, incluso en el diseño de los campos y asentamientos.*

De esta forma, la resolución recoge una demanda histórica que habían reivindicado con fuerza las ONGs: la necesidad de incluir parámetros sensibles al género en el ámbito de la ayuda humanitaria. Pues la ausencia de mujeres a la

¹⁴ ONU: «United Nations Peace Operations», in *Year in Review 2008*, Peace and Security Section. United Nations Department of Public Information. February 2009, New York, p. 38.

¹⁵ S/2009/465: *Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 16 de Septiembre de 2009, p. 8.

hora de planificar y distribuir la ayuda humanitaria, comportaba serios déficits de género en el diseño de los campos de refugiados (poca iluminación, hacinamiento, múltiples problemas de seguridad), así como graves abusos en la distribución de alimentos u otros bienes y en la entrega de la documentación oficial necesaria para beneficiarse de la ayuda, entre otros perjuicios. Como resultado de la respuesta obtenida a estas reivindicaciones, las mejoras empiezan a notarse.

En relación a las mujeres refugiadas y desplazadas, cabe decir que conforme a la interpretación basada en el género de la definición de refugiados que figura en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, las mujeres pueden pedir ya el estatuto de refugiadas aduciendo persecución por motivos de género (incluida la violencia sexual), y que los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos de 1998 prestan también especial atención a los derechos y las necesidades de las mujeres¹⁶.

También en los campos de refugiados y desplazados la situación de las mujeres ha mejorado notablemente; el ACNUR por ejemplo, a fin de proporcionar protección a las mujeres y reducir su exposición a la violencia sexual y de género, ya inscribe a las personas de manera individual¹⁷, por lo que las mujeres pueden obtener su propia documentación para acogerse a los distintos programas. Así mismo el ACNUR ha mejorado el nivel de participación activa de las mujeres refugiadas y desplazadas en los programas de asistencia humanitaria, de tal modo que en 2007, el objetivo de que la representación de la mujer fuera del 50% se había conseguido en el 61% de los 93 comités de alimentación de los campamentos de refugiados y en el 37% de los 114 comités de gestión de los campamentos¹⁸.

Lo mismo cabe decir de las medidas adoptadas por el Programa Mundial de Alimentos, donde el 75% de las personas contratadas a nivel local para supervisar la distribución de la ayuda humanitaria son también mujeres¹⁹; una cifra que asciende hasta el 84% en el programa de «comida a cambio de capacitación» (lo que ha superado con creces la meta del 70% que se había fijado en su política en materia de género)²⁰. Al mismo tiempo, la distribución equi-

¹⁶ S/2002/1154: *Las mujeres...*, op. cit., p. 5.

¹⁷ S/2009/465: *Las mujeres...*, op. cit., p. 11.

¹⁸ S/2007/567: *Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 12 de septiembre de 2007.

¹⁹ S/2008/622: *Las mujeres...*, op. cit., p. 13.

²⁰ S/2007/567: *Las mujeres...*, op. cit., p. 16.

tativa de la ayuda humanitaria entre los grupos vulnerables, es ya una referencia expresa en los mandatos de algunas misiones recientes, como en el caso de la MONUC o el de la UNMIS.

En la MINURCAT incluso, se ha creado una Unidad de Enlace Humanitario, con la finalidad de servir de nexo de unión entre la comunidad humanitaria y la misión, que está dando muy buenos resultados, porque adopta una perspectiva inclusiva y cuenta con la población local.

I.1.3. En los procesos y las negociaciones formales de paz

La participación de las mujeres en los procesos de paz oficiales es decisiva para lograr que las estructuras políticas, las instituciones económicas y sociales y los mecanismos para la seguridad que se acuerdan en las conversaciones de paz faciliten la consecución de una mayor igualdad entre mujeres y hombres. Por este motivo y, ya que las negociaciones y los acuerdos de paz sientan las bases para la reconstrucción de las sociedades después de los conflictos y determinan las estructuras políticas, civiles, económicas y sociales que se establecerán, es fundamental que las mujeres participen y estén representadas.

Una exigencia cuantitativa que pese al panorama general adverso –UNIFEM ha comprobado que desde 1992 sólo el 2,4% de los signatarios de los acuerdos de paz fueron mujeres y que nunca se ha nombrado a ninguna mujer como «mediadora principal»²¹– empieza a vislumbrar también algunos síntomas de cambio.

Para empezar, algunos de los mandatos de las misiones desplegadas ya incluyen expresamente la necesidad de incorporar a las mujeres en los procesos y negociaciones de paz, como el de la UNAMID y el de la UNMIS.

Además, la resolución 1325 pide que *se adopten medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a todas las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz.*

Con este propósito, el 20 de diciembre de 2005 se creó la Comisión de Consolidación de la Paz, establecida por las resoluciones A/RES/60/180 (2005) y S/RES/1645 (2005), con un mandato que pone el énfasis en la par-

²¹ S/2009/465: *Las mujeres...*, *op. cit.*, p. 5.

ticipación de la sociedad civil (sobre todo de las mujeres) para conseguir este objetivo. Aunque a decir verdad, la mayoría de los esfuerzos que se han realizado en este ámbito dependen de los organismos de Naciones Unidas especializados en temas de mujer.

I.2. *Análisis cualitativo: la transversalización de la perspectiva de género*

La transversalización de la perspectiva de género es ya un mandato obligatorio, al menos en el plano formal, dentro del sistema de Naciones Unidas. La mayoría de los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en la construcción de la paz han elaborado políticas, directrices y planes de acción y han prestado apoyo a las actividades de capacitación en la incorporación de la cuestión de género. Por dar tan sólo un ejemplo de esta exigencia, el Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 2004 y como seguimiento a sus conclusiones convenidas 1997/2 sobre la incorporación de una perspectiva de género en todos los programas y las políticas de las Naciones Unidas, aprobó la resolución 2004/4, en la que se pedía que todas las entidades de las Naciones Unidas redoblaran sus esfuerzos por incorporar una perspectiva de género y formularan planes de acción con calendarios precisos para aplicar la estrategia de incorporación de dicha perspectiva²².

Unos esfuerzos que se están haciendo patentes en dos de los sectores más importantes para lograr una paz duradera: el de la seguridad y el de la reforma.

I.2.1. En el ámbito de la seguridad

Un aspecto fundamental de las operaciones de mantenimiento de la paz es el establecimiento de un ambiente seguro, pues sin seguridad es imposible acometer la reconstrucción del país. Por ello es tan esencial identificar las diferencias y prioridades que tanto en el hogar como en la esfera pública presentan hombres y mujeres en estos contextos; un clima de normalidad que se está tratando de establecer por diferentes vías.

²² S/2004/814: *Las mujeres...*, *op. cit.*, p. 3.

En la actualidad, las entidades de las Naciones Unidas colaboran en la reforma del sector de la seguridad en más de 20 países. Sus actividades se centran en el ámbito normativo para ayudar a los gobiernos nacionales a adoptar políticas que tengan en cuenta las cuestiones de género, la reestructuración de la policía y las fuerzas armadas nacionales, y los programas y actividades de creación de capacidad para fomentar la incorporación de esta perspectiva en el contexto de la reforma del sector de la seguridad²³.

Unos esfuerzos que se han concentrado sobre todo en el ámbito policial de las misiones, desde donde se está intentando transversalizar el género de diferentes formas.

En primer lugar, de forma cuantitativa, es decir, aumentando el número de efectivos policiales femeninos; una cifra que en los dos últimos años se ha incrementado en un 8%, incluido un aumento significativo de los cargos más altos²⁴.

Ahora bien, en este sentido, el avance más significativo ha sido la creación de Unidades de Policía Femeninas, integradas totalmente por mujeres. A principios del año 2007 por ejemplo, el Gobierno de la India envió a Liberia el primer contingente policial exclusivamente femenino de toda la historia de las operaciones de paz de la ONU y los informes iniciales indican que su presencia sobre el territorio está animando a las mujeres a acudir a ella, tanto para registrar sus denuncias como para ingresar en el servicio policial del país. Además, la policía nacional de Liberia instalada por la UNMIL, ha desarrollado una política de género que incluye algunas medidas positivas, como la obligación de contratar al menos a un 20% de agentes mujeres, la de contratar y formar a más de 400 mujeres como oficiales de policía, y la de desarrollar y aplicar el programa de ayuda educativa femenina del gobierno. Una Unidad de Policía que ha servido de ejemplo a las propias de la UNMIK y la UNTAET, ambas instauradas con posterioridad.

Sin embargo y en segundo lugar, también se han realizado esfuerzos en el ámbito cualitativo, es decir, en materia de transversalización de la perspectiva de género. Entre ellos se encuentran las medidas adoptadas por la UNMIBH, la UNMIK y la UNTAET para promover el equilibrio entre los géneros en las fuerzas locales de policía y para trabajar con las fuerzas de policías nuevas

²³ S/2008/622: *Las mujeres...*, *op. cit.*, p. 15.

²⁴ ONU: «United Nations Peace Operations...», *op. cit.*, p. 40.

o reestructuradas en cuestiones relativas a la violencia en el hogar y la trata de mujeres y niñas²⁵.

La resolución 1325 expresa también la necesidad de *incorporar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, e insta al Secretario General a velar para que las operaciones sobre el terreno incluyan, cuando proceda, un componente de género*.

Así pues, con la finalidad de brindar apoyo logístico a estas iniciativas, se han creado toda una serie de figuras, órganos o unidades especializadas en materia de género. Como el establecimiento de un Asesor de la Mujer y el Género en la UNPOL y de coordinadores de cuestiones de género en todas las secciones sustantivas, o la Unidad para personas vulnerables creada en Timor-Leste dentro del organigrama de la policía nacional; que se encargan de recibir e investigar quejas sobre violencia por motivos de género, a la vez que colaboran estrechamente con los grupos de mujeres ofreciéndoles asesoramiento psicosocial, asistencia jurídica, albergue y escolta judicial.

Por tanto, la protección de las mujeres se convierte así en un ámbito de actuación prioritario para la resolución 1325 pues la *freedom from fear* femenina, no se asegura siempre. En unos casos, porque los mismos encargados de prestarla tergiversan con frecuencia su mandato, atentando contra la integridad física y mental de las mujeres. En otros casos, porque los programas oficiales de DDR (Desmovilización, Desarme y Reinserción) que se instauran para reconstruir la sociedad, fallan estrepitosamente a la hora de enfocar sus necesidades de protección especiales. Unas disfunciones de género intolerables que se están tratando de remediar de forma diversa.

a) *La lucha contra la violencia sexual*

Desde la aprobación de la resolución 1325, la ONU ha incorporado toda una serie de medidas innovadoras para mejorar la protección de la mujer en los conflictos armados, muy especialmente, respecto a la violencia sexual (el impacto de género más diferenciado). Unas medidas que se dirigen sobre todo a acabar con la impunidad de estos crímenes y a exigir responsabilidades a los mantenedores de la paz que tergiversan su mandato.

Primero, a través de su visibilización (mediante la denuncia, documentación, publicación y reconocimiento oficial de estas agresiones), una prác-

²⁵ S/2002/1154: *Las mujeres...*, *op. cit.*, p. 11.

tica que a nivel institucional y desgraciadamente, cuenta con un pasado bien reciente. Basta decir con carácter indicativo que la ONU únicamente empieza a tomar medidas y a reconocer y publicar de forma oficial los crímenes cometidos por sus fuerzas de mantenimiento de la paz a partir de la aprobación de la resolución 1325.

Uno de los últimos ejemplos de este –ahora sí– firme compromiso, es que frente a la ola de informes desfavorables contra la actuación de los mantenedores de la paz en la República Democrática del Congo en 2004, el Consejo de Seguridad aprobó una resolución que trata la cuestión de la violencia sexual en exclusiva (S/RES/1820 de 19 de junio de 2008) y donde se reconoce que ésta tiene un impacto negativo sobre la paz durable, la reconciliación y el desarrollo²⁶ (a la que han seguido otras resoluciones específicas sobre la materia, como la S/RES/1888 de 30 de septiembre de 2009); hechos abusivos que han sido reconocidos también en Declaraciones Oficiales, como la del Secretario General Adjunto para las operaciones de paz del pasado 7 de septiembre, quien admitió públicamente que la ONU falló a las víctimas sexuales en Congo causando un gran revuelo en la prensa.

Y es que todas estas medidas forman parte de la estrategia más general de «Tolerancia Cero» adoptada por el mismo Secretario General en relación a los abusos cometidos por los mantenedores de la paz que se recoge en su *Boletín de medidas especiales de protección frente al abuso y la explotación sexual* publicado en 2003 (ST/SGB/2003/13), donde se contienen las normas básicas de conducta para todo el personal de las operaciones multidimensionales de paz. Una política que el Secretario General ha tratado de afianzar desde febrero de 2010, con el nombramiento de un Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos (cargo que ocupa en la actualidad una mujer, Margot Wallström).

Además, la ONU ha creado una Unidad General de Conducta y Disciplina dentro del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de Naciones Unidas, que se encarga de dirimir la responsabilidad del personal implicado en los casos de violencia sexual y de facilitar las denuncias y las quejas de las víctimas, y que cuenta en la actualidad con Unidades específicas de Conducta y Disciplina en el seno de cada misión de paz²⁷. Éstas incluyen

²⁶ ONU: «United Nations Peace Operations...», *op. cit.*, p. 45.

²⁷ <http://cd.undp.org/> (10-8-2010)

códigos de conducta propios donde se penalizan determinados tipos de comportamientos sexuales y ofrecen capacitación y formación en género para los mantenedores de la paz, como el *Paquete de recursos de género para las operaciones de mantenimiento de la paz* dirigido a explicar en qué consiste el *gender mainstreaming* al personal de la misión publicado recientemente.

En paralelo, el aumento de la explotación sexual en las misiones de paz ha propiciado también la creación de otras unidades especializadas para hacer frente al problema, como la Unidad de Investigación del Tráfico y la Prostitución de Kosovo, con dependencias en todo el país, o el Proyecto Especial de Operaciones Anti-tráfico de Personas creado en Bosnia-Herzegovina.

Así mismo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y sus asociados están colaborando en la instauración de mecanismos institucionales para facilitar el acceso de la mujer a la protección y a la justicia, incluido el establecimiento de dependencias especiales y de servicios de atención a la mujer en las comisarías de policía (por ejemplo en Darfur y en Sudán meridional), para asegurar la confidencialidad de las denuncias de violencia sexual o por motivos de género y para impartir capacitación a los oficiales penitenciarios y facilitar una mayor contratación de mujeres en los servicios nacionales de policía²⁸.

Por otro lado, en 2004, de conformidad con la resolución 59/287, la Asamblea General facultó a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de la ONU para realizar investigaciones sobre denuncias de faltas graves, de explotación y de abuso sexual²⁹ y un año más tarde, estableció el Grupo de Trabajo conjunto sobre la Protección contra la Explotación y el Abuso Sexual (*Task Force*), con el mandato de fortalecer la ayuda para hacer frente a la explotación y al abuso sexual y formular recomendaciones políticas con la finalidad de establecer un entendimiento común sobre responsabilidades de gestión donde fueron invitados a participar los miembros de las ONGs. Desde entonces, la *Task Force* viene realizando un trabajo muy positivo en materia de protección y ayuda a las víctimas³⁰.

Finalmente, en los últimos años, se han adoptado toda una serie de medidas innovadoras aplicables a las empresas contratistas de Naciones Unidas

²⁸ S/2008/622: *Las mujeres...*, op. cit., p. 15.

²⁹ A/61/957: *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse. Report of the Secretary General*. 15 June 2007, p. 2.

³⁰ A/61/957: *Special measures for protection...*, op. cit., pp. 6-7.

que obligan al contratista a adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir la explotación o el abuso sexual de cualquier persona contratada o que desarrolle un servicio en virtud de un contrato. Un mandamiento compulsivo que aunque en periodo de pruebas, está tratando de poner fin a la impunidad con la que actúan algunas de las empresas privadas y de seguridad en estos contextos³¹.

b) *El género en los programas DDR*

La resolución 1325 exige que *la planificación para el desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes tenga en cuenta las necesidades diferentes de éstos según sean del género femenino o masculino y requiere que se incluyan las necesidades de los familiares que se encuentran a su cargo.*

Todo un reconocimiento en materia de DDR que intenta paliar muchas de las disfunciones de género que originan estos programas en situaciones de posconflicto. Los procesos de DDR involucran y afectan a las mujeres desde el mismo momento en que ellas también participan en el conflicto como combatientes, tienen familiares implicados en los conflictos o forman parte de una comunidad en proceso de integración de sus excombatientes; de ahí la importancia de incluir parámetros sensibles al género en su planificación y ejecución.

En relación al desarme, son diversas las innovaciones que incluyen el género. El Servicio de Actividades relativo a las Minas por ejemplo, ha realizado recientemente la primera auditoría con perspectiva de género de todos sus documentos y directrices³², redoblando sus esfuerzos para garantizar que los programas de actividades relativas a las minas tengan el mismo impacto en las mujeres, los hombres, los niños y las niñas y para que éstos puedan acceder en condiciones de igualdad a las actividades relativas a las minas tanto en calidad de profesionales como de beneficiarios (unos avances importantes si se tiene en cuenta el impacto de género diferenciado que tiene este tipo de armamento sobre las mujeres). Así mismo, el programa conjunto para la reforma del sector de la seguridad y de las armas ligeras desarrollado por la BINUB, incluye expresamente el *gender mainstreaming* y en función de éste, los derechos de las mujeres han sido integrados en la planificación y ejecución de todas las actividades descritas, convirtiendo en prioridad la representación femenina en este sector.

³¹ *Ibid.*, p. 6.

³² S/2008/622: *Las mujeres...*, *op. cit.*, p. 7.

En relación a la desmovilización y reintegración de los excombatientes, las iniciativas sensibles al género también se han multiplicado. Por ejemplo, con la finalidad de promover un enfoque a nivel de todo el sistema de Naciones Unidas de las políticas de creación de trabajo en las situaciones posteriores a conflictos, la OIT y el PNUD codirigen una iniciativa sobre la importancia crítica de la generación de ingresos y la reintegración de las mujeres y hombres³³.

Al mismo tiempo, en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz, también se han establecido programas de DDR específicos, que a parte de facilitar la reintegración de las mujeres excombatientes –mediante prestaciones de asistencia transitoria, como subsidios, alimentos, ropa, albergue, servicios médicos, educación a corto plazo, formación, ocupación, herramientas, etc.)–, incluyen también a sus familias y a aquellas mujeres asociadas indirectamente con los movimientos armados: como las mujeres que cocinan, limpian o son obligadas a prestar servicios sexuales a los soldados.

Todo ello está siendo posible porque el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz estableció las *Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración*, que introducen las cuestiones de género en estos procedimientos y, sobre todo, gracias a la aplicación y supervisión general de estas normas por el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre la materia, que está consiguiendo aumentar la desmovilización y la reintegración de las mujeres excombatientes.

I.2.2. En el ámbito de la reforma

La resolución 1325 reclama medidas que *garanticen la protección y el respeto a los Derechos Humanos de las mujeres, particularmente en lo relativo a la Constitución, el sistema electoral, la salud, la violencia sexual y el sistema judicial*.

a) *Ámbito político*

En el ámbito político, las reformas adoptadas han intentado introducir la perspectiva de género mediante la adopción de Constituciones o de leyes, la creación de órganos especializados, la convocatoria de elecciones etc.

³³ S/2008/622: *Las mujeres...*, *op. cit.*, p. 14.

En relación a los procesos legislativos encontramos que por una parte, todas las Constituciones aprobadas bajo supervisión internacional incluyen el principio de igualdad entre hombres y mujeres, como la de Timor-Leste (que garantiza a mujeres y a hombres la igualdad de oportunidades y la igualdad de acceso a todos los derechos consagrados en la Constitución) o la de Afganistán de 2004 (que además reconoce la adhesión del país a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, entre ellos, la adhesión sin reservas en 2003 a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer).

Por otra parte, en relación a las leyes especiales adoptadas en estos contextos, los avances también han sido admirables en algunos casos. En Liberia por ejemplo, el desarrollo del apoyo a la representación política de las mujeres ha dado lugar a la aprobación de un proyecto de ley de equidad que establece un 30% de representación femenina en la lista de los partidos políticos, aunque la ley que marca verdaderamente un hito es la que penaliza la violación dentro del matrimonio, convirtiéndola en delito y negando la libertad condicional a los culpables para evitar que vuelvan a la comunidad o que intimiden a las víctimas y a los testigos³⁴.

Unos avances que también son patentes en Afganistán, donde el 25% de los escaños del Parlamento está consagrado constitucionalmente a las mujeres (uno de los porcentajes más altos del mundo). O en Burundi, donde las leyes especiales han servido para revisar el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de la Familia y del Individuo y para aprobar la Ley de Sucesión; unas disposiciones que gracias a la intervención internacional, incluyen la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Además, en algunas misiones de reconstrucción nacional, los nuevos gobiernos creados bajo supervisión internacional han establecido órganos políticos especializados en materia de género, como el Ministerio de Género y Desarrollo creado por la UNMIL en Liberia; el Ministerio de Asuntos de la Mujer de Afganistán; el Comité parlamentario de mujeres (*Caucus*) y la Comisión del Primer Ministro en pro de la Igualdad de Género establecidos en Timor-Leste o el grupo parlamentario formado exclusivamente por mujeres de la BINUB.

Finalmente, en relación al ámbito político, cabe mencionar las innovaciones producidas en materia de elecciones. Desde la aprobación de la resolución

³⁴ UNIFEM: El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009..., *op. cit.*

1325, las misiones de mantenimiento de la paz han facilitado la participación de la mujer en las elecciones de diversos países en los últimos cinco años, como en Afganistán, Burundi, Haití, Liberia, la República Democrática del Congo y Timor Oriental, a través de diversas medidas de apoyo, como las actividades de registro de votantes dirigidas directamente a las mujeres, la capacitación y la formación de candidatas o la mejora de la seguridad para garantizar su participación efectiva en los comicios³⁵.

Por tanto, tal y como reconoce el último informe de UNIFEM sobre el progreso de las mujeres en el mundo, puede apreciarse que cada vez es mayor el número de mujeres que se presentan como candidatas a las elecciones sobre la base de una plataforma de igualdad de género y pese a las amenazas y los diferentes obstáculos que a menudo coartan su participación³⁶.

b) *Ámbito judicial*

La resolución 1325 *remarca la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otros tipos contra las mujeres y las niñas y en este sentido, destaca la necesidad de excluir estos crímenes, siempre que sea viable, de las disposiciones de amnistía*. Así pues, en virtud de esta disposición, los esfuerzos para reformar el ámbito judicial e introducir la perspectiva de género en la lucha contra la impunidad también han sido notables tanto en el sector oficial como en el oficioso.

Por un lado, en lo que atañe al sector judicial oficial, es sobre todo en el ámbito de la justicia penal internacional donde se están produciendo cambios muy positivos. A parte de la creación de la Corte Penal Internacional, las exigencias políticas o las circunstancias propias de algunas situaciones han conducido al establecimiento de órganos de justicia penal específicos en el seno de las misiones de paz que están cosechando logros importantes en materia de género.

En relación a la Corte Penal Internacional, se puede señalar a título de ejemplo la reciente orden de arresto internacional dictada por el Fiscal en julio de 2008 contra el presidente sudanés Omar Al-Bashir por crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y de genocidio cometidos en Darfur (una orden histórica porque es la primera que se dirige contra un dirigente político en el

³⁵ S/2008/622: *Las mujeres...*, *op. cit.*, p. 10.

³⁶ UNIFEM: *El progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009...*, *op. cit.*, p. 28.

poder) o la ratificación reciente del Estatuto de Roma por países como Burundi (el 21 de septiembre de 2004) o Liberia (el 22 de septiembre de 2004), ambos bajo supervisión internacional.

Por su parte, el Tribunal Internacional para la *ex* Yugoslavia, ha emitido actos acusatorios sobre violencia sexual, tipificándola como violación grave del Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra³⁷, siendo pionero a la vez, junto al Tribunal Penal Internacional para Ruanda, en la creación de jurisprudencia sobre la violencia sexual en Derecho Internacional.

Al mismo tiempo, en muchas misiones de paz se han instalado tribunales penales internacionalizados para combatir la impunidad de los crímenes cometidos, como el Sistema Judicial de la Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo, el Tribunal Especial para Sierra Leona, las Salas Especiales de delitos graves de Timor-Leste o el Tribunal Especial para Burundi. Entre éstos por ejemplo, las Salas Especiales de Timor-Leste, a parte de perseguir los crímenes de guerra, de genocidio o de lesa humanidad, perseguibles por el resto de tribunales, incluyen de manera expresa los delitos sexuales; un avance muy positivo si se tiene en cuenta que estas Salas tienen competencia jurídica universal.

Además, los Estatutos del Tribunal Penal Internacional para la *ex* Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, la Corte Penal Internacional y el Tribunal Especial para Sierra Leona contienen disposiciones para garantizar que se incluya una perspectiva de género en la administración de justicia, como una serie de medidas para proteger el anonimato de las víctimas y de los testigos³⁸. Entre ellos, el Estatuto de Roma contiene también varias disposiciones para lograr una representación justa de magistrados de ambos sexos y la dispone de asesores letrados sobre cuestiones concretas como la violencia contra las mujeres y los niños, mientras que el Tribunal Especial para Sierra Leona –que ha incoado procedimientos por delitos de violencia sexual en algunas ocasiones–, cuenta con dos investigadores de delitos por motivos de género y ha ofrecido formación sobre cuestiones de género a sus equipos de investigación³⁹.

Por otro lado, en relación a los mecanismos de justicia oficiosos, también han sido igualmente numerosos los avances realizados para adaptarlos a los

³⁷ S/2002/1154: *Las mujeres...*, *op. cit.*, p. 5.

³⁸ S/2002/1154: *Las mujeres...*, *op. cit.*, p. 5.

³⁹ S/2004/814: *Las mujeres...*, *op. cit.*, p. 21.

requisitos que exige la resolución 1325. Como en Ruanda, donde frente al alto número de crímenes relacionados con el genocidio que se dirimían en el *Gaccaca* (el sistema judicial consuetudinario del país que marginaba tradicionalmente a las mujeres) y gracias a los avances realizados en materia de género, se ha conseguido que las mujeres puedan tanto testificar como devenir juezas –tienen reservados un 27% de los puestos del Tribunal al efecto–, unas posibilidades que antes tenían absolutamente vedadas⁴⁰.

Ahora bien, dentro del ámbito judicial de las operaciones de mantenimiento de la paz, asistimos también a la proliferación de órganos cuasi-judiciales, como las Comisiones de la Verdad y la Reconciliación o de otros tipos de Comisiones que están realizando avances importantes en materia de género. En relación a las primeras, estos órganos han sido establecidos en tres misiones de mantenimiento de la paz desde la aprobación de la resolución 1325 – en la BINUB en la UNTAET y en la UNMIL–. En esta última, la transversalización de la perspectiva de género ha sido posible gracias a la Comisión de Género establecida dentro de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y a la política de género adoptada por ésta, que está facilitando las audiencias a las mujeres y la capacitación en género.

En relación a los otros tipos de Comisiones, los avances también han sido positivos. Así por ejemplo, el 7 de octubre de 2004, a petición del Consejo de Seguridad, el Secretario General estableció una Comisión de Encuesta en la misión de Darfur (UNAMID) para investigar las denuncias de violaciones de Derecho Internacional Humanitario y de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con la finalidad de determinar si los acontecimientos que se habían producido eran constitutivos de genocidio. Lo mismo que en Burundi, donde también se creó una Comisión de Investigación Internacional para determinar el tipo de violaciones que se habían cometido en el territorio.

c) *Ámbito social*

En relación al ámbito social, la resolución 1325 ha posibilitado también grandes avances. Concretamente, en relación a los dos sectores de especial prioridad para las mujeres: la salud y la educación.

⁴⁰ EL JACK, A.: *Gender and armed conflict. Overview report*. BRIDGE (development-gender). Institute of Development Studies. University of Sussex, August 2003. Brighton, p. 40.

- La salud

En el ámbito de la salud, los esfuerzos se han concentrado mayoritariamente en la lucha contra el sida. Una enfermedad que tiene un grave trasfondo de género, por este motivo, cualquier medida adoptada para combatir o reducir sus efectos es positiva para las mujeres. La resolución 1325 además así lo exige, pues *insta a aumentar la concienciación respecto a la enfermedad, especialmente entre el personal que interviene en las operaciones de mantenimiento de la paz.*

Un requerimiento que empieza a obtener respuesta, porque en las dos últimas misiones de paz desplegadas, la MINURCAT y la UNAMID, ya se han incluido Unidades de Sida especializadas que se encargan de ofrecer capacitación sobre el problema, realizar campañas de concienciación local, facilitar los tests de prueba de la enfermedad y aprobar proyectos de efecto rápido entre los refugiados y los desplazados internos.

Ahora bien, cierto es también que no todos los éxitos producidos en el ámbito sanitario hacen referencia a la lucha contra el sida. En Afganistán por ejemplo, donde el impacto de género en el ámbito de la salud continua siendo desproporcionado (por los múltiples impedimentos culturales que afrontan las mujeres para recibir asistencia sanitaria), la UNAMA ha conseguido reconstruir el 80% de los servicios médicos y de salud básicos destruidos durante el conflicto⁴¹ y ha informado de que alrededor de un 30% de los servicios de salud del país cuentan con alguna mujer entre su personal⁴². El ACNUR por su parte, ha hecho frente a la cuestión de la protección de las mujeres y del apoyo prestado a ellas, garantizando el suministro de artículos sanitarios para aquellas que están en edad de procrear y que reciben ayuda humanitaria de la organización⁴³ (unas necesidades sanitarias especiales que habían sido marginadas por la ayuda humanitaria, incapaz de contemplarlas durante largo tiempo).

- La educación

Desde la aprobación de la resolución 1325, la educación y formación en cuestiones de género y en Derechos Humanos de las mujeres se ha convertido en una prioridad en el ámbito de la construcción de la paz como bien anuncian expresamente algunos mandatos de las misiones, entre ellos, el de la UNMID. La mayoría de esfuerzos en este sentido se han llevado a cabo por las Unida-

⁴¹ ONU: «United Nations Peace Operations...», *op. cit.*, p. 23.

⁴² S/2009/465: *Las mujeres...*, *op. cit.*, p. 4.

⁴³ *Ibid.*, p. 9.

des de Género instaladas sobre el tema, que están trabajando para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de la concienciación, con la finalidad de que todas las políticas, programas y actividades que se adopten incluyan la integración de la perspectiva de género como vía para promover la igualdad. Como la Dependencia de Asuntos de Género de la UNMIT, la de Costa de Marfil o la de la MINURCAT.

Así mismo, la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas, a través de su *Programa de Paz y Seguridad*, ha seguido puliendo su «módulo de capacitación para la prevención de conflictos» que puede adaptarse a las necesidades de los diferentes equipos de las Naciones Unidas en los países. El «módulo de capacitación» incluye ahora un modelo exhaustivo sobre el análisis de las cuestiones de género y la prevención de los conflictos que sin lugar a dudas, está mejorando la eficacia de las operaciones de paz.

II. CONCLUSIONES: EL BALANCE DE GÉNERO DE LA 1325

Una vez analizado el impacto (cuantitativo y cualitativo) de género de la resolución 1325 es hora de hacer balance; es decir, de preguntarnos si realmente esta resolución permite corregir la miopía de género que hasta ese momento había caracterizado la llamada construcción multidimensional de la paz.

De entrada sin embargo, cabe recordar que las causas estructurales en las que se arraiga a menudo la desigualdad de género son difíciles de remover y que una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, no deja de ser un instrumento jurídico limitado en muchos aspectos; es más, estaríamos contrariando la línea crítica que hemos adoptado si afirmásemos que la resolución 1325 es la panacea universal en el ámbito del género y la construcción de la paz.

Desde el principio se ha dicho que son demasiados los retos pendientes y los aspectos a mejorar para cometer esta osadía. Sobre todo si tenemos en cuenta que pasar directamente a la segunda fase muchos de los acuerdos de paz aprobados estando la resolución en vigor no hacen referencia expresa al género a pesar que rediseñan los pilares de la nueva sociedad; que muchos de los mandatos a través de los cuales se despliegan las operaciones de paz no hacen referencia a la mujer más allá de su pertenencia al grupo vulnerable y siempre junto a los niños; que los códigos de conducta destinados a acabar con la impunidad de los mantenedores de la paz carecen aún de fuerza coactiva; que las prisas por

declarar los éxitos de una misión y apuntarse los éxitos precipitan su finalización mientras las desigualdades permanecen vigentes; que se obvian con frecuencia las necesidades a largo plazo, como los temas relacionados con el desarrollo, la educación y la seguridad; que siguen tolerándose muchas prácticas discriminatorias en nombre de la cultura, la tradición o la religión; que la participación efectiva de las mujeres en todas las etapas del proceso de paz continúa siendo ínfima tanto a nivel institucional como en el diálogo social; que no se prevén plazos, cuotas ni mecanismos eficaces de rendición de cuentas para implementar la resolución y que la financiación disponible para redirigir las cuestiones de género es siempre insuficiente, entre muchas otras cosas que podríamos remarcar.

Sin embargo y a pesar de todos estos inconvenientes, lo cierto es que desde octubre del año 2000, la gestión internacional de los conflictos armados debe llevarse a cabo respetando el mandato de la *trece-veinticinco*; es decir, integrando la perspectiva de género en la planificación, diseño, ayuda e implementación de todas las actividades relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Y es precisamente en este sentido donde la resolución 1325 marca precedente, pues desde entonces se introduce en y por el Derecho Internacional una de las herramientas más efectivas (a la vez que históricamente marginada en el terreno jurídico), para asegurar el equilibrio social en sociedades posconflicto: la perspectiva transversal de género.

Efectivamente, nunca antes el Derecho Internacional había sido capaz de dar una respuesta holista al tema de la mujer y los conflictos armados; ni tan sólo había considerado el género como un parámetro válido de análisis. Más bien al contrario: este problema se había enfocado desde una visión paternalista, protectora de la mujer en tanto víctima exclusiva de los conflictos armados, siempre como objeto y nunca como sujeto de Derecho, lo que contribuía a invisibilizar muchos de sus múltiples roles (especialmente, aquellos no considerados estereotípicos).

En consecuencia, no es hasta la Conferencia de Beijing cuando la irrupción internacional del *gender mainstreaming* permite plantear un nuevo e innovador enfoque que en el ámbito de la paz y la seguridad sólo se consolidará con la resolución 1325. A partir de este momento las cosas cambian y el género adquiere definitivamente categoría de prioridad internacional pues, si bien de una parte, se reconoce el impacto desproporcionado del conflicto armado sobre las mujeres y la marginación histórica de sus contribuciones en el ámbito de la construcción de la paz, de otra parte, se configura un rol femenino más dinámico en la escena internacional que va más allá de la simple protección

estereotipada que se les brindaba y que extiende su participación al conjunto de los asuntos relativos a la paz y a la seguridad. Una clara desviación de las prácticas y políticas tradicionales sobre el mantenimiento de la paz llevadas a cabo por las Naciones Unidas durante los últimos 40 años.

Por todo ello, el avance que supone la aprobación de la resolución 1325 es relevante por una serie de motivos. En primer lugar, porque el análisis de género permite desmontar la visión tradicional de los conflictos armados como realidades neutras, así como cuestionar la afirmación de que su génesis es independiente de las estructuras de poder preexistentes en una sociedad determinada. En segundo lugar, porque desde esta perspectiva se plantean serias dudas a las afirmaciones que pretenden homogeneizar las consecuencias de los mismos sin tener en cuenta la dimensión y las desigualdades de género existentes⁴⁴, esto es, la distinta experiencia vital de hombres y mujeres, mediada por una relación de poder asimétrica, que es convertida así en desigualdad⁴⁵.

Por este motivo, la introducción de la perspectiva transversal de género –aunque sea simplemente en su versión formal– es, hasta el presente, el mejor revulsivo que ha ideado el Derecho Internacional para subsanar su deuda histórica con la igualdad. Al menos, en lo que a gestión de conflictos internacionales se refiere, pues permite combatir su asepsia crónica en materia de género desde una plataforma jurídica (mejorable pero) acertada (aparentemente) multidimensional y desligada (en lo básico) de las concepciones tradicionales que habían imposibilitado plantear un enfoque alternativo al androcéntrico.

Y es que de este modo, la presencia de la mujer en los contextos armados (por fin con toda su complejidad) se convierte, gracias a esta nueva herramienta, en pieza clave del iusirenismo onusiano. Pues cabe recordar al efecto que la finalidad de la transversalización de la perspectiva de género es conseguir la igualdad entre los sexos; un objetivo que busca la igualdad de derechos, de responsabilidades y de oportunidades entre mujeres y hombres, y que ahora se hace extensible también a situaciones de construcción de la paz para evitar que la sociedad emergente no se erija heredando las desigualdades estructurales preexistentes.

De hecho, eso es precisamente lo que pretende la resolución 1325, que algo totalmente evitable como la institucionalización de la ayuda posconflicto,

⁴⁴ CAÑADAS, M. et al., *ALERTA 2009! Informe sobre conflictes, drets humans i construcció de la pau*, Escola de cultura de pau, Universitat Autònoma de Barcelona, Ed. Icaria, Barcelona, 2009, p. 147.

⁴⁵ MAGALLÓN, C.: *Mujer, paz y seguridad: un balance de la resolución 1325*. www.ceipaz.org/images/contenido/03.%20carmen%20magallon.pdf (10-8-2010), p. 63.

no continúe perpetrando la dicotomía que sobre hombres y mujeres produce el impacto diferenciado de género del conflicto armado. O lo que es lo mismo, que el proceso de reconstrucción deje de ser ciego al género, evitando así que las discriminaciones endémicas que sufren las mujeres en este ámbito, se reproduzcan y perpetúen a través de la ayuda planificada, tal y como había venido sucediendo.

Esta es la miopía de género que trata de invertir la resolución 1325 con el *gender mainstreaming*; una herramienta que al contrario que otros mecanismos jurídicos, deja de ser paliativa, pues la finalidad de su transversalización consiste en contrarrestar las causas de la discriminación a todos los niveles para no tener que lamentar a posteriori sus consecuencias.

En este sentido, la exigencia de introducir la perspectiva de género en este ámbito de acción es ya un logro en sí mismo. Puesto que si de una cosa es capaz el *gender mainstreaming* es de reconocer que cada uno –mujer, niña, hombre, niño– vive de forma diferente los conflictos, los procesos de paz y los esfuerzos de reconstrucción en los que participa⁴⁶, y permite adaptar en consecuencia, las políticas y programas que se les destinan, a sus necesidades reales. Esto resulta posible porque la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y actividades de mantenimiento de la paz va más allá de la sensibilización y las actividades especiales dirigidas a las mujeres y garantiza que las contribuciones, las necesidades y las prioridades de todas las partes interesadas, se tengan en cuenta en la planificación y la ejecución de operaciones de mantenimiento de la paz, de tal modo que todas ellas puedan influir, participar y beneficiarse por igual⁴⁷.

Una fórmula preventiva que empieza a surtir efecto porque desde entonces, una amplia gama de agentes ha buscado formas de aplicar la resolución 1325, entre otras cosas, a través de la elaboración de políticas, planes de acción, directrices e indicadores; de la recopilación de datos segregados por sexo; del acceso a los conocimientos especializados o del perfeccionamiento de la capacitación en asuntos de género; de una mayor especialización orgánica; de la celebración de consultas con las mujeres locales, del apoyo a sus iniciativas y de la promoción de su participación en todos los foros de discusión etc. Unos esfuerzos que sin lugar a dudas, están contribuyendo a afirmar la cultura

⁴⁶ ONU: *Les femmes, la paix et la sécurité. Etude présentée par le Secrétaire Général conformément à la résolution 1325 (2000) du Conseil de Sécurité*, Nations Unies. 2003, p. 5

⁴⁷ A/57/731: *Gender mainstreaming in peacekeeping activities. Report of the Secretary General*. 13 February 2003.

de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer en las esferas de la paz y la seguridad internacionales⁴⁸.

En consecuencia, en virtud de los informes anuales del Secretario General de la ONU sobre la aplicación de la resolución 1325, podemos afirmar que muchas de las entidades de las Naciones Unidas ya han incorporado activamente la igualdad entre los géneros en las distintas actividades de planificación, ejecución y supervisión⁴⁹.

Por dar tan sólo algunos ejemplos, la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), han aprobado planes de acción en materia de igualdad de géneros para el periodo 2008-2013. El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en el Próximo Oriente (OOPS), ha apoyado una estrategia de incorporación de la perspectiva de género para 2008-2009. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ha aprobado la nueva política de igualdad entre los géneros y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha designado la igualdad entre los géneros como una de sus dos prioridades en su *Estrategia a Plazo Medio* para 2008-2013. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ha creado una estrategia de desarme, desmovilización y reintegración que toma en cuenta las cuestiones de género, y la Oficina de Ayuda para la Consolidación de la Paz, ha incorporado las preocupaciones en materia de igualdad de género en muchos proyectos apoyados por el Fondo para la Consolidación de la Paz⁵⁰.

Pero es que además, esta tendencia progresiva hacia la transversalización efectiva de la sensibilidad de género en todas las esferas de vital importancia para la gestión multidimensional de conflictos se apuntala a su vez de manera orgánica, mediante la creación (o el refuerzo) de una multitud de órganos destinados a implementar todas estas iniciativas.

Así, de una parte, un apoyo catalizador a la perspectiva de género en las actividades de la paz y la seguridad ha estado proporcionado por las agencias especializadas en temas de la mujer, como la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Avance de la Mujer (OSAGI), la División para el

⁴⁸ S/2008/622: *Las mujeres...*, op. cit., p. 3.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁰ S/2008/622: *Las mujeres...*, op. cit., p. 8.

Avance de la Mujer (DAW), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la promoción de la Mujer (INSTRAW); pues todos éstos han incluido la promoción, el asesoramiento y el apoyo, los recursos y el desarrollo de actividades piloto en la materia⁵¹. Además, en una decisión reciente, la Asamblea General ha anunciado la creación de ONU Mujer, una nueva entidad para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer que fusiona las cuatro agencias especializadas ya existentes, con la finalidad de dar mayor coherencia a la acción a favor de las mujeres y centralizar la responsabilidad sobre esta materia, que entrará en operaciones el próximo enero⁵².

De otra parte y como hemos visto, en relación al ámbito específico de las misiones de paz se han creado toda una serie de organismos especializados en el interior de las misiones, como las Unidades, Dependencias, Asesores y Expertos en materia de género inexistentes con anterioridad. Un organigrama que se completa con la introducción de secciones específicas dedicadas al género en otros órganos, como en las Unidades de Sida, de Enlace Humanitario o de Conducta y Disciplina, las Comisiones de la Verdad y la Reconciliación, las Comisiones de Investigación o los Tribunales Internacionales, los programas de DDR etc. Ahora, por tanto, las organizaciones multilaterales, internacionales y regionales en su mayoría, disponen ya de una arquitectura de género para hacer realidad los mandatos de la resolución 1325, aumentando, en paralelo, la concienciación sobre este tema.

Por este motivo, el principal éxito de esta resolución recae en su eficacia práctica, es decir, en su potencialidad para mejorar muchos de los aspectos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad; pues justo ahora, prácticamente diez años después de su aprobación, son muchas las disfunciones de género que han intentado corregirse invocando este texto y que teniendo en cuenta las difíciles condiciones de partida, lo han conseguido en muchos casos.

En este sentido debemos recordar que la ONU es el mecanismo más eficaz para centrar la atención internacional sobre un tema y formular una estrategia coordinada en respuesta. Que como tal, representa el foro más prometedor para enfocar de manera global el tema del género, los conflictos ar-

⁵¹ E/2004/CRP.3: *Gender mainstreaming in the work of the United Nations on peace and security*. Note by the Secretariat. 19 May 2004, p. 9.

⁵² <http://www.unwomen.org/2010/07/un-creates-new-structure-for-empowerment-of-women/> (10-8-2010)

mados y la construcción de la paz. De hecho, pese a su falta de obligatoriedad jurídica directa, una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU es un instrumento compulsivo a todos los niveles –internacional, regional y nacional– que exhorta al Consejo, al Secretario General, a los Estados miembros y a todas las otras partes implicadas en el conflicto y en la construcción de la paz, a adoptar medidas para incluir la perspectiva de género entre sus actividades.

Ahora bien, pese a que el carácter multidimensional de las operaciones de paz presenta tanto retos como oportunidades para transversalizar la perspectiva de género, el poco tiempo transcurrido desde la aprobación de la resolución 1325 nos impide también magnificar esta gesta. Pues un tema tan sensible como el género, con una historia plagada de discriminación y de estructuras patriarcales consolidadas, exige algo más que tiempo para remover estos obstáculos.

De ahí la crítica a la que hacíamos referencia al principio. Pues en ningún caso el resultado global, pese a los avances conseguidos, puede darse por satisfactorio. Durante mucho tiempo, el discurso de género ha sido absorbido por la epistemología dominante de las Naciones Unidas, es decir, la de la hegemonía masculina, el militarismo y la guerra⁵³, la misma que continúa tamizando gran parte de su actividad, así como la del resto de organizaciones internacionales, regionales y Estados encargados del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Aquí radica la paradoja, pues el género sigue encontrando difícil acomodo en unas jerarquías antropocéntricas que sin embargo y públicamente lo invocan –al menos desde el año 2000– para alcanzar la utopía de la igualdad real o efectiva. Las mismas que se vanaglorian de los avances conseguidos sin acabar de comprender en qué consiste realmente el *gender mainstreaming*, al ignorar que en realidad es una herramienta ambivalente, dirigida a las relaciones hombres-mujeres –de ahí su potencial para conseguir cambios significativos–, y no a éstas en exclusiva. Pues como empiezan a denunciar varias voces⁵⁴, la construcción internacional de la paz y, con ésta, la implementación de la resolución 1325, se está dejando exclusivamente en manos de mujeres o de las organizaciones y ONGs que defienden sus dere-

⁵³ WILLETT, S.: «Introduction: Security Council Resolution 1325: Assessing the impact on women, peace and security», in *International Peacekeeping*, Volume 17, Number 2 (April 2010), p. 142.

⁵⁴ Ver por ejemplo: CHARLESWORTH, H.: «Are women peaceful? Reflections on the role of women in peace-building», in *Feminist Legal Studies*, Volume 16, Number 3, December 2008, pp. 347-361, o SIMIC, O.: «Does the presence of women really matter? Towards combating male sexual violence in peacekeeping operations», in *International Peacekeeping*, Volume 17, Number 2 (April 2010), pp. 188-199.

chos. En consecuencia, los intentos de implementar la perspectiva de género rara vez llegan a la raíz del problema, es decir a las injusticias estructurales y a las relaciones de poder que vertebran las relaciones de género.

Por este motivo, aunque es cierto que la resolución 1325 marca «un antes» y «un después» en la construcción internacional de la paz, es igualmente necesario que exista también y todavía «un futuro». Esto pasa por rechazar el «efecto placebo» de la *trece-veinticinco*, es decir, por comprender que su aprobación, más allá del estímulo inicial, no tendrá un impacto real si la implementación de su texto no supera la especie de filantropía a la que parece haberse abandonado.

Con todo, aunque es evidente que el *gender mainstreaming* debe desafiar todavía estos fundamentos epistemológicos, nada hace presagiar que no nos encontremos en el buen camino. Los progresos producidos en el ámbito del género recientemente dejan la puerta abierta a la esperanza y nos permiten afirmar que la resolución 1325 ha logrado ya lo más importante: visibilizar la punta del iceberg (léase, la problemática denunciada) y proporcionar un método adecuado (el más adecuado por el momento) para invertir la anquilosada pirámide patriarcal de género. Éste ha sido sin lugar a dudas su principal logro, es decir, el de actuar como catalizador para centrar la atención mundial sobre este tema, demostrando la necesidad de introducir el género como parámetro de análisis en todas las actividades relativas a la gestión internacional de conflictos. En este sentido, no podemos concluir sino recordando que la *trece-veinticinco* es ante todo y efectivamente Derecho Internacional, puede ser citada y utilizada en todos los contextos y es el idioma que deberá fortalecerse y aprovecharse de cara al futuro⁵⁵.

⁵⁵ NARAGHI ANDERLINI, S.: *Women, peace and security: a policy audit...*, op. cit., p. 40.