



Javier María Ruiz Arévalo (ed.)

# La perspectiva de género en la gestión de crisis

## Asesoría de género en operaciones

UNIVERSIDAD DE GRANADA  
MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA



LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA GESTIÓN DE CRISIS

ASESORÍA DE GÉNERO EN OPERACIONES



JAVIER MARÍA RUIZ ARÉVALO  
(Coord.)

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO  
EN LA GESTIÓN DE CRISIS

ASESORÍA DE GÉNERO EN OPERACIONES



GRANADA

2 0 2 0

## COLECCIÓN CONDE DE TENDILLA

El Centro Mixto UGR-MADOC no se responsabiliza de las opiniones de los autores.

© VVAA

© UNIVERSIDAD DE GRANADA

ISBN: 978-84-338-6743-8

Edita: Editorial Universidad de Granada

Campus Universitario de Cartuja. Granada

Colegio Máximo, s.n., 18071. Granada

Telf.: 958 243930-246220

Web: [editorial.ugr.es](http://editorial.ugr.es)

Fotocomposición: María José García Sanchis. Granada

Diseño de cubierta: Josemaría Medina Alvea. Granada

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

# INDICE

PRÓLOGO . . . . .	13
Cap. 1. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS OPERACIONES MILITARES . . . .	19
Concepto de género . . . . .	19
La igualdad de género. Perspectiva histórica . . . . .	22
La perspectiva de género en las operaciones militares . . . . .	25
La perspectiva de género como factor de eficacia operativa . . . . .	29
La asesoría de género en operaciones . . . . .	33
Cap. 2. CONFLICTO Y OPERACIONES MILITARES . . . . .	37
Orígenes y causas de los conflictos. . . . .	37
Los conflictos armados actuales . . . . .	39
Características y tendencias de los conflictos armados . . . . .	41
El adversario en los conflictos armados . . . . .	43
Las operaciones militares . . . . .	48
Reglas de enfrentamiento. . . . .	56
Cap. 3. MUJER E INFANCIA EN EL CONFLICTO ARMADO . . . . .	59
Los conflictos actuales y las mujeres y los niños . . . . .	59
Violencia . . . . .	59
Mujeres y niños . . . . .	60
Mujeres y niños como población civil . . . . .	62
Mujeres y niños combatientes . . . . .	65
Mujeres y niños víctimas de la violencia sexual . . . . .	70
Situaciones de especial vulnerabilidad: viudas y huérfanos de guerra . . . . .	72
Mujeres y niños desplazados y refugiados . . . . .	74
Mujeres y niños y la explotación de los «recursos de conflicto» . . . . .	75
El protagonismo de la mujer en construcción de la paz . . . . .	77

Cap. 4. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LA MUJER Y LA INFANCIA EN EL CONFLICTO ARMADO . . . . .	81
Consideraciones generales . . . . .	81
La violencia contra la mujer en situaciones de conflicto armado y la tenue protección que confiere el derecho internacional humanitario. . . . .	83
La violencia contra la mujer en el marco internacional de los derechos humanos . . . . .	87
La «justicia de género» en el marco de la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales. . . . .	95
Cap. 5. PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN CONFLICTOS ARMADOS. . . . .	107
Antecedentes y estado actual de la cuestión . . . . .	107
Marco legal de protección . . . . .	109
Estrategias de protección en los ámbitos nacional e internacional . . . . .	112
Los asesores de infancia en los conflictos armados. . . . .	116
Mecanismo de supervisión y presentación de informes y planes de acción . . . . .	118
Régimen jurídico aplicable a los niños soldados . . . . .	122
La declaración sobre escuelas seguras . . . . .	124
Cap. 6. LA APLICACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS FAS . . . . .	127
Agenda mujeres, paz y seguridad. . . . .	127
Planes Nacionales de Acción (PNA) . . . . .	131
Aplicación en España. El Plan Nacional de Acción de mujeres, paz y seguridad del Gobierno de España. . . . .	134
Aplicación del plan de acción en el Ministerio de Defensa (MINISDEF) . . . . .	135
Perspectiva de género en las FAS. . . . .	140
Cap. 7. LA APLICACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA OTAN . . . . .	149
Introducción. . . . .	149
Mujer y OTAN . . . . .	150
Género en la OTAN después de la RCSNU 1325 . . . . .	154
La cumbre de Lisboa. Hoja de ruta para el futuro. . . . .	164
Conclusión . . . . .	175

Cap. 8. COMETIDOS DEL ASESOR DE GÉNERO EN OPERACIONES . . . .	177
Introducción . . . . .	177
La Directiva 040-001 de OTAN . . . . .	179
El procedimiento operativo OTAN (JHQ SOP 106) . . . . .	182
El plan de acción del AGO . . . . .	183
Contribución del AGO a las actividades de su Cuartel General . .	186
Lecciones aprendidas . . . . .	192
Cap. 9. EL PLANEAMIENTO DE LAS CUESTIONES DE GÉNERO EN OPE- RACIONES . . . . .	199
Introducción . . . . .	199
Implementación de la perspectiva de género . . . . .	201
El planeamiento operativo . . . . .	204
Aspectos a tener en cuenta durante el planeamiento . . . . .	209
El anexo RR. . . . .	213
Conclusión . . . . .	214
Cap. 10. INFORME INICIAL SOBRE GÉNERO. EJEMPLOS PRÁCTICOS . . .	217
Introducción . . . . .	217
Ghana y Mali: Dos Escenarios diferentes para las mujeres . . . .	222
Situación de la mujer en Ghana. . . . .	223
Situación de la mujer en Mali . . . . .	229
Reflexiones finales . . . . .	233
Cap. 11. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL TRÁNSITO DE LA ACCIÓN HUMANITARIA HACIA PROCESOS DE DESARROLLO . . . . .	237
Introducción . . . . .	237
La perspectiva de género . . . . .	239
La cooperación internacional, desarrollo y acción humanitaria . . .	241
Un paso más en el papel de las Fuerzas Armadas . . . . .	244
Formulación de acciones de desarrollo con perspectiva de gé- nero . . . . .	251
Conclusion . . . . .	257
ANEXOS: I. Análisis de género. II. Planificación de género. III. Necesidades prácticas y estrategias de género. IV. Análisis de situación y las herramientas para el análisis de género. V. Pro- gramación de metas y acciones. . . . .	261

Cap. 12. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN . . . . .	269
Introducción: DDR, mujeres y niñas . . . . .	269
Asesores de género (GENAD) . . . . .	270
Procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) . .	272
Mujeres y DDR . . . . .	277
GENAD y DDR . . . . .	280
Recapitulación . . . . .	282
Cap. 13. MUJERES, GÉNERO E ISLAM. HERMENÉUTICA CRÍTICA DEL ISLAM . . . . .	285
Introducción. . . . .	285
El Corán y la igualdad espiritual entre los hombres y las mujeres . .	290
Las ideologías de género y la hermenéutica del Corán: La perspectiva feminista y patriarcal del contrato social . . . . .	292
El matrimonio y las diferencias en derechos y las responsabilidades entre los hombres y las mujeres . . . . .	295
La desigualdad de género en cuanto a la herencia y al testimonio . . . . .	302
El código de vestimenta y la separación de espacios por sexo . .	304
Los derechos a la educación, la independencia económica y el trabajo fuera del hogar. . . . .	306
Liderazgo político, social, religioso, económico y militar de las mujeres musulmanas . . . . .	307
Conclusiones . . . . .	310
Cap. 14. CONCIENCIA INTERCULTURAL, DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO EN LOS CONFLICTOS ARMADOS . . . . .	313
Introducción . . . . .	313
La mujer afgana bajo los talibán . . . . .	316
¿Cultura o religión? . . . . .	318
Evolución de los derechos de la mujer en Afganistán. . . . .	325
La mujer en el Afganistán de hoy. . . . .	326
Respeto al otro: ¿a su cultura o a sus derechos? . . . . .	332
Anexo 1. BI-Strategic Command Directive 040-001 Integrating Unscr 1325 and Gender Perspective into the Nato Command Structure. (Public version) . . . . .	337
Anexo 2. Joint Headquarters Standard Operating Procedure 106. Gender Advisor's Functions In Jfc & Jtf Headquarters . . . . .	363

ÍNDICE

ANEXO 3. Guía de actuación del asesor de género en operaciones. MOPS.....	403
ANEXO 4. Directrices del DPKO/DFS. Integrando una perspectiva de género al trabajo de los militares de las Naciones Unidas en las operaciones de mantenimiento de la paz.....	407
ANEXO 5. NATO/EAPC Women, Peace and Security Policy and Action Plan 2018.....	467



## *Prólogo*

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> DÁCIL CASENAVE LASVIGNES

*Comandante del Ejército de Tierra. Jefe de la Secretaría Permanente de Igualdad*

El entorno civil ha pasado de ser un elemento secundario, a protagonizar un papel esencial en el planeamiento y la conducción de las operaciones militares. Los conflictos recientes se han caracterizado por desarrollarse entre la población civil, la cual se ha convertido en muchos casos, en objetivo prioritario de los contendientes. El tan ansiado control del terreno de antaño ha dado paso a la lucha por la influencia y control de la población.

La protección de civiles es, por ello, una parte integral de la misión incluso aunque no exista un mandato específico. La fuerza militar deberá esforzarse en minimizar o mitigar el impacto que sus actuaciones, de forma directa o indirecta, puedan tener sobre la población civil. Una mala gestión en esta área afectaría negativamente a nuestra credibilidad y legitimidad, lo que tendría un impacto significativo en nuestra misión.

Las mujeres y los niños se caracterizan por ser el grupo más vulnerable en las situaciones de conflicto. Los niños y niñas soldados representan para las fuerzas beligerantes, combatientes baratos, eficaces y prescindibles. Por otro lado, la violencia sexual se ha orquestado como un arma de guerra que persigue un objetivo perfectamente definido: que la huella del conflicto perdure todo lo posible para dificultar y en algunos casos hacer inviable la recuperación del contrario. El impacto destructivo que esta práctica tiene a largo plazo deriva en una significativa amenaza para la paz y seguridad global.

Todo ello requiere que nuestros soldados estén perfectamente formados y concienciados sobre la importancia de esta materia, constituyendo este texto una de las vías para conseguirlo. La nueva edición coincide con el requerimiento a las autoridades militares de la OTAN, de desarrollar una política común para prevenir y responder ante la violencia sexual en los conflictos. Es

una buena oportunidad por tanto, para dar un impulso a las actuaciones que se iniciaron en 2010 con la implantación del primer curso de «Asesor de Género en Operaciones».

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y las que se derivaron de ella posteriormente, enmarcan la denominada «Agenda Mujeres, Paz y Seguridad», la cual pretende dejar constancia del impacto desproporcionado y único que los conflictos armados tienen sobre mujeres y niñas. El objetivo es reivindicar una protección más eficaz de estos grupos e incrementar la participación femenina en el proceso de toma de decisiones para la prevención de conflictos y reconstrucción de la paz.

El hecho de que hombres y mujeres experimenten el conflicto de forma diferente, requiere tener presente sus distintos puntos de vista, sus necesidades específicas y las aspiraciones de cada uno. De no ser así se estaría realizando una valoración incompleta de la situación y por tanto errónea. Un planeamiento defectuoso podría derivar en una toma de decisiones no acertadas que afectarían al correcto desarrollo de la misión.

La integración de la perspectiva de género en las operaciones, es, por tanto, no solo un imperativo legal y una exigencia moral sino sobre todo, una cuestión de eficacia. La incorporación de este dato debe ser una herramienta más del mando para concluir con éxito la misión encomendada.

La preocupación por las cuestiones de género ha estado presente desde hace años en la esfera nacional e internacional tanto en el ámbito civil como en el militar. Sin embargo, en los últimos tiempos ha ido ganado peso hasta convertirse en una constante en las distintas agendas.

En España, la Directiva de Defensa Nacional publicada en el mes de junio de 2020, recoge la importancia de contar con la aportación de las mujeres, por constituir un factor facilitador que puede dinamizar la resolución de un conflicto. Insta a las Fuerzas Armadas (FAS) a prestar especial atención a la protección de los grupos vulnerables en sus operaciones en el exterior y a potenciar la promoción de la mujer como agente eficaz en la mediación y resolución de conflictos.

Nuestro país lleva demostrando su firme compromiso con la implementación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad desde 2005, año en el que se aprobó el primer Plan Nacional de Acción (PNA). Doce años más tarde se publicó el II PNA, actualmente

en vigor, el cual se sustenta en dos pilares fundamentales: por un lado la consecución de la igualdad de género en las instituciones del Sector de la Seguridad y por otro la Integración de la Perspectiva de Género en las Operaciones.

Las Fuerzas Armadas han hecho suyos estos dos pilares. Nuestro modelo de igualdad, avanzado y consolidado a lo largo de los años, nos ha convertido en un referente tanto a nivel nacional como internacional.

Desde que en 1988 se permitió por primera vez que las mujeres accedieran a la profesión militar, las FAS han realizado un esfuerzo constante para lograr una integración plena y efectiva. Su objetivo ha sido siempre garantizar la igualdad de oportunidades entre sus miembros, aplicando distintas estrategias para eliminar cualquier tipo de discriminación por razón de sexo.

La igualdad está presente, como principio transversal, a lo largo de toda la carrera profesional del militar, tanto en el acceso como en los procesos de formación y evaluación para el ascenso. A día de hoy la presencia de la mujer en nuestras Fuerzas Armadas es una situación normalizada y una realidad consolidada que refleja los valores de nuestra Institución.

Todo ello ha sido posible gracias a la existencia del Observatorio Militar para la Igualdad de Oportunidades entre los miembros de las FAS y su Secretaría Permanente. Ambos órganos conforman una estructura encargada de velar por la igualdad real y efectiva entre los hombres y mujeres militares así como de establecer las bases que faciliten la conciliación entre los intereses de la Institución con las inquietudes, derechos y ambiciones de nuestro personal.

A nivel internacional, la experiencia y el prestigio adquiridos por nuestros militares en sus más de 30 años de participación en misiones internacionales, le han valido a España para ser nombrada en 2016, «Discipline Leader» en adiestramiento militar en materia de género dentro de la Unión Europea para las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Las FAS españolas han creado un modelo propio, asentado en el trato cercano con la población local y en el respeto a sus costumbres e idiosincrasia. Han sabido darse cuenta del importante papel que juegan las mujeres en los despliegues en el exterior. No solo desempeñan las mismas tareas y cometidos que los hombres, sino que en muchos casos proporcionan un valor añadido

a la misión, al presentarse como el único puente posible entre la Fuerza militar y la población local.

Únicamente llegando a todos los miembros de una comunidad pueden comprenderse las cuestiones que deben ser abordadas y la forma en la que deben ser implementadas. En el año 2011, consciente de lo imprescindible que se tornaba la integración de la perspectiva de género en todo el ciclo de las operaciones y la necesidad de desarrollar nuestras capacidades en este campo, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa publicó la Directiva 06/11 para la implementación de la Resolución 1325 en todas las operaciones en el exterior donde participasen las FAS españolas.

La formación y sensibilización del personal siempre ha sido considerada una medida imprescindible para luchar contra todo tipo de abuso y discriminación. Es además, uno de los objetivos marcados en el II Plan Nacional de Acción. Por ese motivo las FAS impulsan la inclusión de temas de igualdad y de género tanto en los temarios de ingreso como en la enseñanza de formación, perfeccionamiento y altos estudios militares, con especial incidencia en los contingentes que participan en operaciones.

En este sentido la Secretaría Permanente de Igualdad tiene un rol principal, puesto que entre los cometidos recogidos en la Orden DEF/111/2019, de 8 de febrero por la que se regula la estructura y funcionamiento del Observatorio militar para la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas, se encuentra el de «Impulsar, coordinar, y en su caso, implementar la formación en asuntos de género en el ámbito del MINISDEF» así como «Impulsar la integración de la perspectiva de género en la prevención, gestión y resolución de conflictos (...)».

El Curso de «Asesor de Género en Operaciones» cobra especial importancia, al erigirse como la principal actuación formativa del personal militar nacional. Se centra en dos vertientes: por un lado, en el estudio conceptual de los Derechos Humanos, incidiendo en el Sistema Jurídico Internacional y por otro, en el proceso de planeamiento de las operaciones, destacando la integración de la perspectiva de género, como una herramienta para contribuir a la creación de un entorno más estable y seguro. A lo largo este trabajo se irá descubriendo además, el enfoque de las principales organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como distintas visiones de la perspectiva de género en actuaciones eminentemente civiles.

Cabe destacar, por último, que no se trata de un libro de interés exclusivo para quienes trabajan en organizaciones militares. La realidad que representan las mujeres en entornos de conflicto armado afecta también a otras organizaciones que participan en la gestión de este tipo de crisis. Organizaciones internacionales, agencias estatales y organizaciones no gubernamentales se enfrentan a la misma necesidad de integrar la perspectiva de género en sus procedimientos internos. La realidad que afrontan y el modo en que condiciona su modo de actuar no difieren de los de las organizaciones militares, por lo que el contenido de este trabajo les resulta perfectamente válido.

Como dijo Aristóteles «No hay mayor desigualdad que tratar igual a los diferentes o diferente a los iguales». La promoción de políticas de igualdad no es más que una manera de maximizar el uso de todos los recursos humanos disponibles. Las experiencias, habilidades y capacidades de hombres y mujeres son esenciales para el buen funcionamiento de las Instituciones en tanto en cuanto tienen un impacto directo en el rendimiento de las mismas.



*Capítulo 1*  
*La perspectiva de género en las operaciones militares*

JAVIER RUIZ ARÉVALO

*Coronel del Ejército de Tierra. Mando de Adiestramiento y Doctrina*

### CONCEPTO DE GÉNERO

Es habitual que género y sexo se empleen como sinónimos, de forma que hablar de sexo masculino o femenino equivale a hacerlo de género masculino y femenino. La realidad es que sexo y género son dos conceptos diferentes. El sexo hace referencia a las características biológicas que diferencian a un hombre de una mujer. Según la definición de la Real Academia de la Lengua, es la «Condición orgánica, masculina o femenina, de los animales y las plantas». Como realidad biológica que es, se reconoce a partir de datos corporales genitales y se hace patente por una serie de características físicas, biológicas, anatómicas y fisiológicas de los seres humanos, que los definen como macho y hembra. Es una construcción natural, con la que se nace.

El género es otra cosa. Aunque tiene su origen en la diferenciación sexual, el concepto de género hace referencia al conjunto de características sociales, culturales, políticas, psicológicas, jurídicas y económicas asignadas a las personas en función de su sexo. Se trata de una serie de diferencias y desigualdades atribuidas a hombres y mujeres, en función precisamente de su sexo. Estas diferencias se traducen en la asignación de diferentes roles en el seno de la sociedad. El hecho de que el género es una realidad cultural es corroborado, de forma involuntaria, por un dato curioso: entre los afganos, en muchos casos, las mujeres occidentales no son designadas como mujeres, sino como si constituyeran un «tercer género». Para los afganos, no son hombres, está claro; pero tampoco son propiamente mujeres. Su manera de pensar y actuar son absolutamente impropios de los que ellos consideran una mujer, de forma que, a sus ojos, una occidental es esencialmente distinta de una afgana: no es una mujer, es otra cosa.

La primera diferencia entre sexo y género radica en el hecho de que, mientras aquél es una realidad natural, el género es una construcción cultural. Mientras el sexo es dato objetivo que no depende ni del momento histórico, ni del marco geográfico, el concepto de género varía en función del espacio y el tiempo; es decir, al dato objetivo del sexo, cada grupo cultural le atribuye un contenido particular, que define lo que considera «masculino» y «femenino», diferenciación que sirve para atribuir roles diferenciados a unos y otros. La dedicación al cuidado de los demás y a las tareas domésticas o, en definitiva, la permanencia en la esfera privada, se ha venido considerando como innata a las mujeres, como algo asociado a su capacidad reproductiva. El varón, en contraposición, se ha vinculado tradicionalmente con lo público, con el desempeño de actividades remuneradas, por considerarse que su biología lo dispone para ese tipo de funciones.

La distinción entre sexo y género es reciente; hasta hace no mucho tiempo, se consideraba que la diferenciación entre los roles atribuidos a hombres y mujeres era algo consustancial a la naturaleza humana. Según el pensamiento tradicional, aún muy extendido, si a la mujer se le atribuye el papel de «gestora del hogar», mientras el hombre se responsabilizaba de procurar el sustento de la familia y de gestionar los aspectos públicos de la comunidad, ello se debe a que la propia naturaleza predispone a hombres y mujeres a hacerse cargo de estos tipos de tareas. Diferencias físicas, psicológicas e intelectuales, naturales en definitiva, hacen que las mujeres y los hombres estén capacitados para desempeñar cometidos diferentes. Habrá que esperar hasta los años 70 del siglo pasado para que esta concepción se ponga en duda y aparezcan voces que defiendan que «la biología no es destino» y que las diferentes papeles que hombres y mujeres desempeñan en la sociedad no dependen de la naturaleza, sino de la cultura. Y que precisamente por no ser naturales, pueden transformarse.

El término «género» fue acuñado por John Money, el primero que habló de «*gender role*» para referirse a las diferencias conductuales que caracterizan las identidades masculina y femenina. Según Money, la identificación de la persona con su género se produce en los primeros meses de vida y en este proceso confluyen componentes biológicos y sociales. Lo novedoso de su planteamiento reside en la importancia que atribuye a los aspectos sociales frente a los biológicos. Sus investigaciones le llevaron a la

conclusión de que los rasgos de conducta que definen a hombres y mujeres están más condicionados por el entorno social que por la biología. Si hombres y mujeres tienden a reaccionar de forma diferente ante estímulos análogos; si tienden a mostrar inclinaciones y aspiraciones diferentes, es porque la sociedad los modela de una forma determinada.

Además del papel señalado como diferenciador de roles, el género ha desempeñado tradicionalmente un papel estructurador de la sociedad, al traducir las diferencias entre hombres y mujeres en relaciones jerárquicas. Es en función del género, que no del sexo, que las sociedades establecen una relación de subordinación, más o menos acentuada según los casos, entre hombres y mujeres.

Desde su nacimiento, el concepto de género fue incorporado al discurso feminista. Al basar la subordinación de la mujer al hombre en razones culturales, esta subordinación dejaba de ser irrevocable y se había una puerta a la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres. El análisis de las desigualdades entre hombres y mujeres a la luz del concepto de género, permitió ir desmontando la presunta inevitabilidad de muchas desigualdades y limitaciones impuestas a la mujer que, amparada en el carácter cultural, y por tanto coyuntural, de la desigualdad, se lanzó a ir conquistando cuotas de poder y libertad, en un proceso que se ha denominado «empoderamiento», en cuanto supone, en última instancia, que la mujer se «apodere» de su propia vida.

Reconocer el carácter coyuntural, que no natural, de las diferencias de género, no implica dejar de reconocer el papel fundamental que juegan en la articulación de cualquier sociedad. Guste más o menos, la realidad nos enfrenta a estereotipos de lo masculino y lo femenino, diferentes según la sociedad de la que se traten, pero que en todos los casos condicionan la conducta y las posibilidades de las personas. Desde una perspectiva práctica, que es la que interesa en este manual, lo que interesa es dejar constancia de esa realidad. No se trata aquí de discutir sobre el origen de estas diferencias, ni de analizar las injusticias que de ello se derivan; no se trata de justificar la necesidad de cambio, ni de estudiar el modo en que esta realidad puede transformarse. Se trata de incorporar este dato, como un factor más a tener en cuenta a la hora de analizar el entorno humano en el que va a desarrollarse una determinada operación.

## LA IGUALDAD DE GÉNERO. PERSPECTIVA HISTÓRICA

La desigualdad de género, traducida en una desigualdad que subordinaba a las mujeres respecto a los hombres y la sometía a discriminación en multitud de aspectos, comenzó a convertirse en un asunto político durante el siglo XVIII, momento en el que comienzan a aparecer textos que denuncian la injusticia de esta situación. Estos primeros pasos, meramente teóricos, van dando paso, poco a poco, al nacimiento de organizaciones que reivindicaban la igualdad respecto a los hombres y que afirmaban que ésta pasaba, entre otras, por la obtención del derecho al voto.

Esta lucha no hará sino intensificarse durante el siglo XIX, especialmente en Inglaterra y América del Norte, donde la reivindicación más importante seguirá siendo el derecho al voto, que se veía como el paso previo a cualquier otro avance. La primera gran victoria del movimiento feminista se produce en Inglaterra, en 1918, cuando se extiende a las mujeres el derecho de sufragio activo. Curiosamente, la edad necesaria para ejercer este derecho en el caso de las mujeres se estableció en los 30 años, cinco más que en el caso de los hombres. Otros países occidentales fueron siguiendo los pasos de Gran Bretaña en los años siguientes: Estados Unidos (1920), Alemania (1918) o España (1931). La segunda gran victoria se produjo en el campo de la educación. Más o menos en las mismas fechas, las mujeres de los países más desarrollados fueron conquistando también este derecho, que les había estado restringido hasta entonces.

El siglo XX comienza, como vemos, con importantes avances en el campo de la igualdad de género, pero este impulso se ve pronto ralentizado. En parte por el hecho de haber alcanzado sus objetivos más reivindicados; en parte por la coyuntura socioeconómica que producen las dos grandes guerras y en parte también por los recelos que el movimiento feminista despertó en amplios sectores de la sociedad, que acusaban a las feministas de tratar de dinamitar la institución familiar, considerada como el pilar básico de la nación.

La lucha por la igualdad de la mujer saldrá de este relativo letargo gracias al repulsivo que supuso la aparición de la francesa Simone de Beauvoir, que en su obra *El segundo sexo* (1949) pone en duda que sea el orden natural el que asigne a la mujer un destino caracterizado por la sumisión y la abnegación. El hecho de que este papel no sea impuesto por la naturaleza implica que no es inmutable, que puede cambiarse. De ahí su famosa sentencia: «no se

nace mujer, se llega a serlo». Esta idea supone el punto de partida del pensamiento feminista de la segunda mitad del siglo xx, que ahondó en la idea básica enunciada por la Beauvoir: la situación de las mujeres es fruto de un proceso histórico y cultural sobre el que se puede y debe intervenir para subvertirlo. La evolución posterior da pie a dos enfoques diferentes; el liberal y el radical. El enfoque liberal sostiene que las mujeres deben trascender el ámbito doméstico, en el que habían sido confinadas durante siglos, para ejercer todos sus derechos civiles y políticos en el seno de la sociedad, en igualdad de condiciones respecto a los hombres, escalando así las posiciones sociales a las que tienen derecho.

El enfoque radical, en cambio, pretende actuar tanto en el plano social como en el doméstico, partiendo de un planteamiento revolucionario que cuestiona el orden patriarcal vigente. Ve necesario atacar la raíz del problema, para conseguir que las mujeres, además de competir con los hombres en plano de igualdad, sean capaces de tomar las riendas de sus vidas, actuando como sujetos autónomos e independientes. El patriarcado, según los radicales, es la verdadera raíz del problema, ya que es el instrumento que hace que se perpetúe el sistema de sometimiento de la mujer al hombre. Este enfoque consiguió llevar a la esfera política todo aquello que tenía que ver con la subordinación de las mujeres y hasta entonces era considerado natural y confinado a la esfera doméstica.

A partir de este momento, el movimiento feminista comenzó a escindirse en una variedad de corrientes, que no eran sino reconocimientos implícitos de que la situación de la mujer está condicionada no sólo por su sexo, sino por otra serie de factores de tipo económico, étnico, religioso, etc. Surgen así corrientes como el feminismo socialista, el abanderado por las mujeres negras o pertenecientes a determinadas minorías o el ecofeminismo. Se trataba de superar un momento histórico en el que el discurso feminista se había dirigido, exclusivamente, por y para mujeres blancas, de clase media y heterosexuales<sup>1</sup>.

1. Los últimos pasos del feminismo se centran en las corrientes postmodernistas que se caracterizan, básicamente, por la desaparición de la categoría mujer al considerarla un producto del discurso patriarcal y, por tanto, una categoría artificial; según esta corriente, la situación de las mujeres viene condicionada, al igual que la de los hombres, por su raza, su situación económica, su religión,...

Lo que es importante resaltar aquí es que la igualdad de derechos entre hombres y mujeres no es ya una aspiración de un grupo más o menos grande de mujeres; hoy es un valor generalmente reconocido, recogido por la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y con un amplio respaldo legal tanto a nivel nacional como internacional, empezando por nuestra propia constitución. Este reconocimiento generalizado se traduce en la necesidad de aplicar la Perspectiva de Género (*mainstreaming* o interseccionalidad) en todos los ámbitos sociales y políticos; es decir, a tener en cuenta la particular situación de la mujer a la hora de tomar cualquier tipo de decisión, en cualquier ámbito.

Aunque se tratará de ello con más detalle en capítulos posteriores, conviene resaltar la relevancia de la Resolución 1325 emitida por el Consejo de Seguridad de la ONU (2000), de capital importancia en el ámbito de la defensa por garantizar la participación de la mujer en los procesos de paz y llamar a mejorar la protección de la mujer en zonas de conflictos. A la luz de esta y otras resoluciones posteriores, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz de ONU (DPKO) comenzó a adoptar medidas encaminadas a su aplicación efectiva y a la inclusión de la perspectiva de género en todos los ámbitos de su área de responsabilidad. Destaca en este sentido el documento «Directrices para Integrar la Perspectiva de Género en el Trabajo de Militares y Policías de Naciones Unidas en Operaciones de Paz», que contiene una lista precisa de las acciones a tomar en cuenta por las fuerzas de paz en los tres niveles de intervención militar (estratégico, operativo y táctico), para la traducción del mandato de la Resolución 1325 en directrices concretas que deben guiar la actuación de las fuerzas militares, asegurando que en el proceso de planeamiento se toman en consideración las prioridades y amenazas a la seguridad de todos los sectores de la población local, incluyendo mujeres y menores.

Como veremos a lo largo de los capítulos siguientes, tanto la OTAN, como la UE y las fuerzas armadas de muchos países, inclui-

---

una serie de factores que impiden hablar de la mujer como un ente homogéneo. La desaparición de la mujer como término conceptual, deja al feminismo sin sujeto ni objeto de reivindicación, lo que le ha merecido la crítica de quienes postulan que este planteamiento no deja ningún recurso para la defensa de los derechos de las mujeres.

de España, han desarrollado normativas propias para asegurar la efectiva aplicación de los valores recogidos en la Resolución 1325.

#### LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS OPERACIONES MILITARES

Una vez definidos los conceptos de género y perspectiva de género, se hace necesario determinar qué papel juegan en el marco de las operaciones militares. Es bueno en este sentido dejar claro desde un principio que incluir la perspectiva de género en el planeamiento y ejecución de las operaciones militares es un imperativo legal y una exigencia moral; pero es, sobre todo, una cuestión de eficacia. Si en el seno de la OTAN y en los cuarteles generales de sus miembros se hace hincapié en la necesidad de integrar esta perspectiva en las operaciones, es porque se considera que con ello se contribuye a incrementar la eficacia de las unidades militares. Y esto es así tanto desde una perspectiva interna, como externa.

Desde una perspectiva interna, las Fuerzas Armadas, como cualquier otra institución pública, están obligadas a no discriminar a las mujeres que forman parte de sus filas, a garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y a prevenir y castigar cualquier forma de discriminación o violencia basadas en el género. Adicionalmente, siguiendo en el marco de la perspectiva interna, no cabe duda que incluir mujeres en las unidades militares puede proporcionar capacidades específicas: acceso a la información proporcionada por mujeres, enlace con organizaciones de mujeres,... Es por estos motivos que desde la ONU se ha insistido en la necesidad de incrementar el número de mujeres en los contingentes militares y policiales puestos a su disposición. El mismo motivo ha aconsejado crear unidades mixtas, para asegurar la presencia de mujeres en patrullas, controles,... para evitar problemas a la hora de comunicarse con personas de sexo femenino, especialmente en entornos culturales en los que la comunicación hombre-mujer es difícil o imposible.

En este tipo de escenarios, se ha llegado a crear equipos puramente femeninos, para garantizar la interacción con el personal civil femenino, conocidos como *Female Engagement Teams*. Un ejemplo extremo de la problemática que plantea la interacción con mujeres en ciertos entornos culturales lo supone la necesidad de «cachear» a mujeres. E incluso de verificar que lo que hay debajo de un burka, por ejemplo, es realmente una mujer. En

Argelia, los soldados eran instruidos para palpar los genitales de lo que aparentaban ser mujeres, para verificarlo. Evidentemente, no es la mejor manera de ganarse las simpatías de la población, por muy efectivo que pueda resultar. El empleo de mujeres en estas tareas representa una ventaja innegable.

Pero la perspectiva de género no es un problema que acaba con una adecuada gestión de personal; no es éste el aspecto que más nos interesa. Cuando hablamos de género en operaciones, lo verdaderamente relevante es cómo la presencia de mujeres en el entorno en que actuamos puede afectar al cumplimiento de nuestra misión. En un momento en que las operaciones militares se desarrollan entre la población y en el que «ganarse los corazones y las mentes» de esta población es crítico para alcanzar los objetivos asignados, es absolutamente necesario tener en cuenta el entorno civil a la hora de planear y ejecutar operaciones militares. Aunque todos lo sepamos, no está de más recordar que en cualquier escenario, las mujeres constituyen no menos del 50% de la población. Evidentemente, a la hora de analizar el entorno humano, debemos tener la absoluta certeza de que no dejamos fuera de la ecuación a un porcentaje tan alto de la población. Es más, siendo la contrainsurgencia una lucha por ganarse la legitimidad de la población, las mujeres son un factor fundamental, no sólo por suponer la mitad de la población, también por la influencia social que, desde sus hogares, ejercen. Tal y como planteaban los franceses en el caso de Argelia, «Para destruir la capacidad de resistencia de la insurgencia, lo primero es conquistar a las mujeres, ir a buscarlas debajo de sus velos, en sus casas, donde los hombres las mantienen ocultas a la vista».

Este planteamiento puede plantear un interrogante: ¿Por qué es necesario analizar de forma diferenciada a las mujeres? ¿No sufren los efectos de los conflictos igual que los hombres? Evidentemente, los civiles presentes en un escenario de conflicto, sean mujeres u hombres, comparten gran parte de los problemas, riesgos y necesidades derivados de los conflictos armados. Pero las mujeres y los niños suman a esos riesgos algunos específicos, no compartidos por la población masculina, como tendremos ocasión de comprobar en el Capítulo 2. De la misma forma que las necesidades y aspiraciones de hombres y mujeres no siempre coinciden. Planear y ejecutar operaciones militares sin tenerlo en cuenta puede tener consecuencias desastrosas para esta parte de

la población e, indirectamente, para el éxito de la operación, en la medida que supondría una valoración errónea, por incompleta, de un factor esencial en la toma de decisiones: el entorno humano. Y la consecuencia más natural de una valoración errónea de cualquier factor es la toma de decisiones equivocadas.

Las características de los conflictos actuales exigen tener una comprensión más amplia del entorno en el que se desarrollan las operaciones. Ya no es suficiente conocer el entorno físico, es necesario conocer el entorno humano. Un aspecto fundamental de esta comprensión será reconocer cuáles son los roles de género en el área de operaciones y cómo las mujeres, las niñas, los hombres y los niños están siendo atacados y afectados de manera diferente. Sin este conocimiento, no será posible protegerlos. Para tener esta conciencia situacional, los soldados requerirán habilidades «más suaves», capacidad de relación con la nación anfitriona, formación en conciencia cultural, habilidades lingüísticas y la capacidad de analizar la situación con una perspectiva de género. Es esta realidad, muchas veces olvidada, la que aconseja incluir en los cuarteles generales personal adecuadamente formado y sensibilizado, responsable de que la perspectiva de género sea tomada en consideración a lo largo de cualquier proceso de toma de decisiones.

Podemos concluir que las unidades militares, en la ejecución de sus misiones, se ven obligadas a tomar en consideración la perspectiva de género desde una doble perspectiva:

- Por una parte deben tener en cuenta las exigencias de la Agenda Mujer, Paz y Seguridad (MPS) , inaugurada por la RCSNU 1325. En virtud de ellas, deben atender a las necesidades de seguridad específicas de las mujeres y fomentar que las mujeres jueguen un papel activo en la construcción de la paz. Podríamos denominarlo *exigencia jurídica*.
- Por otra parte, la población civil constituye una parte del entorno operacional que hay que tener en cuenta no sólo por sus necesidades de seguridad, sino también como fuentes de información y , sobre todo, como fuente de legitimidad. En este contexto, las mujeres deben considerarse como un grupo individualizado de las población civil, con características y necesidades específicas necesario conocer, valorar e incorporar a los procesos de toma de decisiones, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la misión

en las mejores condiciones posibles. Podríamos denominarlo como *exigencia operativa*.

Esta dualidad a la hora de integrar la perspectiva de género en las operaciones militares plantea varios problemas que es necesario tener en cuenta. Por una parte, desde una perspectiva conceptual, resulta sustancialmente diferente analizar la perspectiva de género como una exigencia derivada de las abundantes RCSNU encaminadas a proteger a las mujeres y potenciar su papel en los procesos de paz; o hacerlo desde una perspectiva operativa, buscando con su integración en los procesos internos una ventaja operativa que facilite el cumplimiento de la misión.

Metodológicamente resulta radicalmente diferente analizar el cumplimiento de una exigencia jurídica, aplicando parámetros propios de la ciencia jurídica; o analizar un requisito operativo, analizándolo desde la perspectiva de su contribución al cumplimiento de la misión, utilizando parámetros propios de la ciencia militar.

Desde una perspectiva estructural, la integración de la perspectiva de género en las operaciones se gesta en dos ámbitos diferentes, con normativas, estructuras y filosofías de mando y control diferentes. Por una parte, es la ONU la que orienta la actuación de Estados y organizaciones internacionales para garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres en zonas de conflicto. Por otra, en nuestro ámbito geopolítico, es la OTAN la que dicta normas de actuación a las que deben ajustar su actuación las fuerzas militares de los Estados que actúan en misiones lideradas por la Alianza, buscando con ello garantizar el cumplimiento de la misión asignada.

Integrar estas dos perspectivas es el reto al que se enfrenta el asesor de género a la hora de integrar la perspectiva de género en los procesos internos de su unidad.

Finalmente, resulta necesario resaltar que las organizaciones no militares que intervienen en la gestión de crisis, sea del modo que sea, se enfrentan a la misma necesidad de integrar la perspectiva de género en sus procesos de toma de decisiones. Con las necesarias adaptaciones a la realidad de cada organización, lo expuesto hasta aquí en relación con las organizaciones militares es directamente aplicable a organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, agencias estatales, implicadas

en dicha gestión. Quienes trabajan en entornos de conflicto, sea en el ámbito de la seguridad, en el humanitario o en el de la ayuda al desarrollo, se enfrentan a la misma necesidad de tomar en consideración el modo en que la presencia de mujeres afecta a sus operaciones y el modo en el que éstas afectan a aquéllas.

A pesar de que este libro ha sido concebido como una guía para la integración de la perspectiva de género en el planeamiento y conducción de operaciones militares, su contenido es perfectamente válido para esas otras organizaciones que operan en los mismos entornos y se enfrenta a la misma realidad humana.

#### LA PERSPECTIVA DE GÉNERO COMO FACTOR DE EFICACIA OPERATIVA

¿Qué tiene que ver la perspectiva de género con la eficiencia militar? Es evidente que los cometidos esenciales de las organizaciones militares y las actividades previstas en la Resolución 1325 no encajan demasiado bien. Tradicionalmente, las organizaciones militares se han organizado, adiestrado y equipado para maximizar su eficacia en la aplicación de la violencia para conseguir determinados objetivos políticos. Tal y como reconoce la propia Resolución 1325, esta violencia se ha aplicado tradicionalmente sin tener en cuenta la perspectiva de género, lo que ha venido provocando sufrimientos innecesarios a mujeres y niños presentes en las zonas de conflicto. No podemos olvidar que los objetivos asignados a las fuerzas militares no suelen incluir promover una efectiva igualdad de género en el área de operaciones; ni que, incluso cuando aplican la perspectiva de género, no lo hacen con el ánimo exclusivo de contribuir a los objetivos marcados por la Resolución 1325, sino también para conseguir unas condiciones que faciliten el cumplimiento de su misión.

Si esto no fuera así, el compromiso militar con la perspectiva de género sería equivalente, salvando las distancias, con el que les obliga a preservar el entorno natural o el patrimonio históricos artístico, en la medida que lo permita el cumplimiento de su misión. Y la aplicación de esta perspectiva supondría un lastre para la operatividad de las organizaciones militares, en la medida en que les estaría obligando a condicionar sus decisiones en virtud de unos criterios ajenos a su propia esencia.

Estas consideraciones podrían llevarnos a pensar que la aplicación de la perspectiva de género supone un lastre para la operatividad de las organizaciones militares, en la medida en que les

obliga a condicionar sus decisiones en virtud de unos criterios ajenos a su propia esencia. Esta visión ha estado, y está, muy presente en nuestras fuerzas armadas y en las de nuestro entorno, lo que ha llevado a numerosas reticencias y ha entorpecido en ocasiones su aplicación efectiva. De hecho, si hay algo en común en los procesos de implantación de la Resolución 1325 en las fuerzas armadas de nuestros aliados, y en las nuestras, es el escepticismo, sino el rechazo abierto, que han generado, debido a que se ha considerado como una imposición política encaminada a imponer unos valores contrapuestos a los tradicionales valores militares, centrados en los aspectos cinéticos de las operaciones.

La respuesta a estas posturas pasa por subrayar que la inclusión de la perspectiva de género en los procesos militares de toma de decisiones no es una cuestión política, sino una cuestión de eficacia operativa. La perspectiva de género no solo no se contrapone a la eficacia militar, sino que su adecuada toma en consideración supone incorporar nuevas capacidades y mejorar la eficacia operativa de las fuerzas militares, sobre todo en operaciones de paz o de estabilización. Un aspecto fundamental de estas operaciones 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. Además, las mujeres y los hombres, por ejemplo, pueden tener acceso a diferentes fuentes de información relativas a riesgos y amenazas de seguridad en la zona de operaciones. En consecuencia, para obtener una visión global de la situación de seguridad, no basta con contar con la información proporcionada por los hombres, muchas veces la más fácilmente accesible, sino que debe hacerse un esfuerzo por incorporar la perspectiva de las mujeres y lograr así un cuadro lo más completo posible de la situación de seguridad.

Aplicar la fuerza militar teniendo en cuenta la perspectiva de género tenderá a producir una mejoría en la situación de mujeres y niños en la zona de conflicto, pero éste no es el objetivo principal que debe perseguir el asesor de género; su objetivo es mejorar la eficacia de su unidad mediante la toma en consideración de aspectos que pueden influir en el cumplimiento de su misión. Es precisamente esta vinculación entre perspectiva de género y eficacia operativa la que ha llevado a gran número de fuerzas

armadas a integrar a sus asesores de género en las divisiones de operaciones de sus cuarteles generales, dejando claro que no se trata tanto de asesorar al jefe sobre aspectos marginales de las operaciones militares, sino de integrar en los procesos de toma de decisiones aspectos que pueden contribuir a una mayor eficacia.

Lo expuesto hasta ahora no se contradice con una realidad evidente: Aunque es posible hacer compatibles la eficacia militar y la toma en consideración de la perspectiva de género, tal y como es concebida en la Resolución 1325, no cabe duda que esta resolución presenta un concepto de seguridad diferente a la concepción tradicional, que considera la seguridad como un asunto de estado, en el que las fuerzas armadas juegan un papel hegemónico. A la luz de la Resolución 1325, la perspectiva de género enlaza con la seguridad humana<sup>2</sup>, lo que obliga a replantearse conceptos como seguridad, riesgo o amenaza, también en el ámbito militar, en la medida en que, en el marco de este concepto, una amenaza a la integridad física o a la satisfacción de necesidades básicas de la población, pasa a convertirse en una amenaza a la seguridad. Este enfoque supone que en el planeamiento y ejecución de las operaciones debe tenerse en cuenta la seguridad y la satisfacción de las necesidades básicas de la población civil, aunque el mandato de la fuerza militar no lo incluya expresamente entre sus responsabilidades. De hecho, el mandato de las operaciones militares incluye cada vez con más frecuencia el mantenimiento de un entorno seguro o directamente la protección de la población civil, lo que no hace sino ahondar en la línea apuntada.

Se trata de una realidad que no hace sino incrementar la necesidad de interacción directa entre las fuerzas militares y la población local, en la medida en que la situación de ésta ha pasa-

2. La seguridad humana supone un concepto integral de seguridad. Mientras la noción de seguridad nacional apunta a la seguridad y defensa de un estado o nación, la seguridad humana se centra en el usuario final de la seguridad, el ser humano. Por tanto, incluye la protección del ser humano frente a la falta de libertad o la carencia de necesidades básicas (La seguridad jurídica o la seguridad alimentaria, por ejemplo, serían componentes de la seguridad humana). Uno de los puntos de partida en la consideración de la seguridad humana fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su Informe sobre el Desarrollo humano de 1994 que introdujo el argumento de que la mejor forma de luchar contra la inseguridad global es garantizar las libertades y la ausencia de necesidades

do a convertirse en un componente de la seguridad. Una mayor preocupación por la seguridad de la población civil, entendida en sentido amplio, y una mayor necesidad de interacción con el entorno civil, se traducen en una necesidad mayor de tomar en consideración la perspectiva de género en el desarrollo de sus operaciones. Las mujeres son un grupo suficientemente numeroso y con amenazas a la propia seguridad específicas, lo que obliga a tomarlas en consideración como grupo humano diferenciado en cualquier tipo de operación militar.

Además, es necesario tener siempre en cuenta que las operaciones militares tienen un impacto directo sobre la población local allí donde se desarrollan. En el caso de las mujeres, este impacto puede tener efectos específicos que es necesario identificar y, en el caso de impactos negativos, deben generar una respuesta específica para asegurar que las preocupaciones de seguridad de mujeres, hombres, niñas y niños se abordan adecuadamente en todas las fases de una misión. Ahora bien, esta consideración diferenciada, debe evitar estereotipar a las mujeres como víctimas. Este es un aspecto a tener en cuenta, en la medida en que, en muchas ocasiones, las mujeres representan este papel, especialmente en los casos, desgraciadamente frecuentes, en que la violencia sexual se emplea como arma de guerra. Pero no es éste el único aspecto a considerar, las mujeres no son un elemento pasivo al que hay que proteger por su particular vulnerabilidad, son también un elemento activo, al que hay que dar voz en aspectos como la construcción de la paz; la búsqueda de soluciones a los conflictos no debería hacerse nunca sin contar con su voz y su implicación activa.

La relevancia del género no es igual en todas las operaciones. Depende de varios factores que determinarán el nivel de actividades relacionadas con las perspectivas de género en cada operación militar. En primer lugar, el mandato específico de cada operación militar definirá la relevancia que la población civil, en general, tendrá en su desarrollo. Una operación con el mandato de establecer la supremacía aérea en un área ártica *versus* una operación con un mandato de apoyo a la paz en un área caracterizada por el genocidio y la violación como arma de guerra exigirán un enfoque completamente diferente y supondrán una relevancia diferente de las perspectivas de género. En segundo lugar, las mismas diferencias son aplicables a las posibilidades de alcanzar

los objetivos de prevención, protección y participación relacionados con las obligaciones internacionales de las resoluciones de las NNUU. Aunque estos objetivos son constantes, el mandato diferirá de una operación a otra, marcando los límites a los que debe circunscribirse la actuación militar: en una operación en la que el mandato incluye proteger a la población civil, el margen de actuación es superior a otra operación en la que el mandato se limite a verificar el respeto a un alto el fuego acordado entre dos partes enfrentadas.

El tercer aspecto a tener en cuenta es la situación del área de operaciones en lo que respecta a las minorías vulnerables, particularmente mujeres y niños, lo que requiere un análisis específico del área de operaciones (Ver Cap. 9). En la fase de planificación de cualquier operación militar, el análisis del entorno en el que se realiza la operación es esencial. De la misma manera que necesita identificar las capacidades geográficas, económicas, políticas y militares, etc., es necesario comprender el sistema social, la cultura y cómo eso afecta y se ve afectado por los otros factores. El conocimiento específico de la situación género sobre la sociedad objetivo revelará las posibilidades y limitaciones en la búsqueda del cumplimiento del mandato de la operación y las obligaciones relacionadas con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las resoluciones relacionadas.

#### LA ASESORÍA DE GÉNERO EN OPERACIONES

En el ámbito militar, el conocimiento sobre el modo de garantizar la protección y participación de las mujeres e incorporar una perspectiva de género en las operaciones de paz constituye un campo profesional novedoso. Precisamente por ello se ha creado la figura del Asesor de Género en Operaciones (AGO), para incorporar a los procesos de toma de decisiones un asesoramiento cualificado en esta materia y para lograr la adecuada cooperación de todo el personal en la tarea de incorporar el género en su trabajo.

La denominación de «Asesor» puede llevar a error sobre el alcance real de los cometidos del AGO. Efectivamente, entre sus responsabilidades está la de proporcionar asesoramiento técnico al comandante y al resto de su cuartel general sobre la RCSNU 1325, resoluciones asociadas y política OTAN sobre género, pero sus cometidos van mucho más allá de la mera asesoría técnica,

participando en todos los procesos internos de su cuartel general: planeamiento, gestión de la información, generación de fuerzas e instrucción y adiestramiento.

La incorporación de la perspectiva de género requiere una cierta sensibilización en todos los niveles de mando y unos procedimientos claros que faciliten esa labor.

Las entrevistas realizadas por Kesteloo en su tesis<sup>3</sup> vienen a poner en duda la existencia de ambos factores:

After doing the course I read a lot about gender and talked to other professionals about the matter. But I wondered what I could do with the topic concretely once I was deployed. What does a gender perspective entail in practice?» (Kesteloo: 25). «There is no overall guidance, no clear guidelines, no demands on reporting and no aims you have to achieve as a GENAD. A disadvantageous consequence [of this lack of policy] is that every GENAD has to make her own considerations on prioritization. Therefore, it is a stand-alone function in which every GENAD can decide her own completion of the function and can choose what activities she wants to pursue. (Kesteloo: 27).

Estos comentarios no hacen sino confirmar una realidad avalada por la experiencia. La actitud inicial de una parte significativa de los militares ante la necesidad de incorporar la perspectiva de género a su trabajo es de escepticismo ante algo que se ve como una imposición política ajena a cualquier necesidad operativa.

Alcanzar estos objetivos requiere avanzar en dos líneas independientes. Por una parte, en la concienciación, de forma que todo el personal militar que participa en el proceso de toma de decisiones sea consciente de las ventajas que proporciona, para el cumplimiento de la misión, supone la toma en consideración de la perspectiva de género. En una institución jerarquizada como es la militar, esta concienciación debe empezar por el comandante, que debe transmitirla, a través de la cadena de mando, a todos

3. KESTELOO, A.J. *Gendered discourses and practices on gender in military operations: The interpretation and implementation of a gender perspective in the ISAF operation by the accounts of Dutch military gender advisers*. Faculty of Humanities Theses. (Master thesis). Utrecht University. 2015. La tesis de Kesteloo se basa, fundamentalmente, en entrevistas realizadas a oficiales holandesas que habían desempeñado cometidos de AGO en Afganistán.

sus subordinados. Como señala una de las AGO,s entrevistadas por Kesteloo: «If such a document [annex gender] is signed by a general, it is an order and not an option or a request. Only then, will the Armed Forces make an effort in relation to gender». (Kesteloo:28). El informe de Olsson y Tejpar<sup>4</sup> destaca que la combinación de un liderazgo comprometido y un asesoramiento técnico efectivo juegan un papel esencial en el proceso de cambio hacia una completa integración de la RCSNU 1325. La aplicación de la Resolución debe abordarse de arriba abajo ya que la experiencia demuestra que sólo si hay un comandante que asume sus contenidos será posible integrarlos en la organización. (Olsson y Tejpar: 22).

Por otra, es necesario disponer de normas que recojan el modo en que debe integrarse esta perspectiva en los procesos internos de los cuarteles generales. Como señala una de las entrevistadas por Kesteloo:

There is no overall guidance, no clear guidelines, no demands on reporting and no aims you have to achieve as a GENAD. A disadvantageous consequence [of this lack of policy] is that every GENAD has to make her own considerations on prioritization. Therefore, it is a stand-alone function in which every GENAD can decide her own completion of the function and can choose what activities she wants to pursue (Kesteloo: 27).

Como veremos en el capítulo 8, esta falta de directrices y normas concretas se ha ido paliando desde que Kesteloo hizo su trabajo (2015), aunque sigue siendo uno de los problemas asociados a la integración efectiva de la perspectiva de género en las operaciones militares.

A modo de conclusión, podemos decir que la integración de la perspectiva de género, como hemos visto, supone una exigencia dual, jurídica y operativa. Esta dualidad se manifiesta en toda su extensión ante los comandantes militares que lideran contingentes militares. Para ellos, la perspectiva de género no supone una realidad unívoca, sino una realidad bifronte, con exigencias

4. OLSSON, L. y TEJPAR, J. *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325. Practises and Lessons from Afghanistan*. FOI. Swedish Defence Research Agency. 2009. El informe analiza la integración de la perspectiva de género en cinco Equipos de Reconstrucción Provincial afganos.

paralelas y que pueden plantear conflictos. Integrarla en los procesos intrínsecos de toma de decisiones implica que el personal militar responsable de estos procesos tenga una sensibilidad y una formación en este campo, que no pueden darse por supuestos. A pesar de que la formación en este campo, a un nivel muy básico, forma parte de los programas de formación militares, es necesario disponer en los cuarteles generales de personal con una formación específica en este campo, capaz de transmitir al resto de los componentes del mismo la necesidad y el modo de realizar esta integración. Este papel lo desempeñan el Asesor de Género en Operaciones, auxiliado por los *Gender Focal Points*. Su responsabilidad es integrar ambas perspectivas, tomando en cuenta ambas caras de la perspectiva de género, proporcionando así una visión integral de las exigencias que plantea la integración de la perspectiva de género en las operaciones.

*Capítulo 2*  
*El conflicto armado y las operaciones militares*

BONIFACIO GUTIÉRREZ DE LEÓN

*Coronel del Ejército de Tierra. Mando de Adiestramiento y Doctrina*

ORÍGENES Y CAUSAS DE LOS CONFLICTOS

La guerra y los conflictos armados son casi tan antiguos como la humanidad. Su historia está íntimamente ligada al nacimiento de las armas y evolución.

Las armas nacieron de la necesidad de nuestros antepasados, en la Prehistoria, de protegerse de los ataques de los animales y de los de sus propios semejantes, así como de atacarlos. En sus orígenes, las armas de piedra, hueso o madera hicieron posible la caza. De la caza se pasó al pastoreo, capturando a los animales y domesticándolos, evitando así tener que realizar los peligrosos esfuerzos que representaba cada cacería y obteniendo productos que no se podían obtener de los animales libres o muertos en la caza, como la leche y sus derivados. Las armas empezaban a defender a los hombres de los ataques de las fieras y de aquellos que pretendían robar sus recursos.

Con la llegada de la agricultura, las armas adquieren una nueva dimensión ya que permitían defender los sembrados, los establos y los almacenes ante cualquier intruso.

Así surgieron los primeros enfrentamientos. El cazador, el pastor que cuidaba de su rebaño o el agricultor que cultivaba la tierra y almacenaba sus frutos y semillas no tenía más opción que ser guerrero o sostener guerreros a su costa para que su comunidad pudiera sobrevivir.

Desde entonces y hasta nuestros días, los conflictos y los enfrentamientos han aparecido cuando diferentes colectividades perseguían objetivos incompatibles entre sí. Sus causas genéricas han sido una constante a lo largo de la historia, y no parece que vayan a cambiar en el futuro. Normalmente e independientemente de las formas que adopten, están motivados por alguna de las siguientes causas o por la combinación de ellas:

- Defenderse*: El objeto de la defensa puede ser un territorio, una población, un sistema político, un modo de vida, etc. Unas veces se realiza de manera completamente defensiva ante un agresor potencial y otras puede realizarse con una actitud explícitamente amenazante, para prevenir las intenciones agresivas de un adversario claramente identificado.
- Adquirir recursos*: Una postura claramente ofensiva, intensificada en casos de penuria, que se adopta para la obtención de recursos o de cualquier tipo de ventajas.
- Conquistar*: Se trata de, en la mayoría de los casos, de hacerse con el dominio de un territorio. Suele derivar de la necesidad de adquirir o búsqueda de recursos o de obtener ventajas territoriales (acceso al mar, control de rutas, control de recursos críticos, etc.).
- Convertir*: La ideología política, moral o religiosa es el motor de números conflictos. El adversario atacado, ya sea un país, un conjunto de países o un modelo de civilización o de sociedad, encarna la barbarie, la desviación del buen camino y, a menudo, el «mal» a los ojos del atacante.
- Mantener*: Se trata de preservar la integridad de un país contra las tendencias de emancipación.
- Emanciparse*: Es la motivación de las guerras de secesión, de independencia o de liberación. Suele ser consecuencia de un impulso nacionalista para conseguir la creación de una unidad étnica o cultural.
- Desviar la atención*: Es la postura adoptada por un gobierno con dificultades internas, que intenta conseguir una movilización nacional contra un asunto de política exterior o contra una «cabeza de turco» interna, siendo el adversario algo bien identificado y estigmatizado.

Cualquier conflicto se puede resolver mediante procedimientos pacíficos, como la diplomacia, el diálogo a través de las organizaciones internacionales o a través de medidas coercitivas, como las sanciones económicas. Cuando estas medidas no tienen éxito, la situación puede derivar en una guerra o en un conflicto armado. El conflicto armado se caracteriza por la confrontación entre colectividades organizadas, no necesariamente reconocidas a la luz del derecho internacional, y en donde se utilizan medios de combate (letales) con la finalidad de imponer una voluntad sobre la otra.

Las características de los conflictos armados han evolucionado al tiempo que lo hacían las capacidades militares, la tecnología, el espacio donde se desarrollan los combates y los procedimientos y técnicas de combate empleadas. Inventos como las espadas, los arcos, la pólvora, los cañones, los rifles, las ametralladoras, los carros de combate, los aviones, la bomba nuclear y, actualmente los drones que observan e incluso pueden matar a control remoto, no han hecho sino evolucionar los procedimientos para resolver conflictos por la fuerza de las armas. Lo que no ha evolucionado y permanece intacto es su naturaleza, pues la violencia y el caos siguen siendo una constante, a pesar de los años, es la violencia con que se desarrollan. Por otra parte, durante estas últimas décadas, los cambios en la seguridad global se han acelerado y han propiciado que los conflictos sean más impredecibles, complejos y convulsos.

#### LOS CONFLICTOS ARMADOS ACTUALES

Antes de conocer las características de los conflictos armados y de las operaciones militares, parece oportuno realizar un repaso a los principales conflictos armados en curso, que permita adquirir conciencia de que las guerras y los enfrentamientos armados siguen siendo una de las mayores amenazas a la seguridad global.

El Secretario General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) emite anualmente un informe sobre las actividades que ha desarrollado la organización. Este informe dedica un capítulo al mantenimiento de las paz y seguridad internacionales. En su Informe de 2018, el Secretario General de la ONU afirmaba que los conflictos armados seguirían siendo una de las amenazas más significativas para la estabilidad y la seguridad global, con una peligrosa tendencia a regionalizarse, desbordando los límites estatales, y a fomentar una carrera para aumentar y modernizar las capacidades militares. En el del año siguiente (2019), afirmaba que, en última década, el número de conflictos no había parado de aumentar y que había cerca de 71 millones de personas que habían sido desarraigadas por las guerras, la violencia y las persecuciones. Asimismo, afirmaba que la tendencia desde 2008 es que la paz mundial se había deteriorado, debido, sobre todo, al terrorismo y los conflictos internos. En total, 104 países registraron una mayor actividad terrorista, y el número total de muertes por conflictos aumentó en un 140% entre 2006 y 2017.

En este sentido, la realidad nos muestra que la violencia está presente cada vez en más lugares y que no paran de proliferar los agentes implicados en conflictos, con nefastas consecuencias para la población civil. La mayoría de los conflictos armados tiene carácter regional y en ellos cobra fuerza el terrorismo y el extremismo violento. En términos generales, la mala gobernanza y la desigualdad de oportunidades continúan fomentando el descontento social. En algunos casos, procesos electorales, que no fueron inclusivos ni pacíficos, desencadenaron episodios violentos. Además, aunque el progreso tecnológico reporta beneficios, también está teniendo efectos disruptivos.

Profundizando un poco más en los conflictos armados, las instituciones que realizan su seguimiento no llegan a un fácil acuerdo respecto a lo que se considera conflicto armado; por lo tanto, determinar su número y evolución resulta complejo. Son abundantes las fuentes abiertas a las que se puede recurrir para el seguimiento y análisis de los conflictos en curso (CFR<sup>1</sup>, ACLED<sup>2</sup>, IISS<sup>3</sup>, UCDP<sup>4</sup>, ACAPS<sup>5</sup>, etc.). Por citar uno, la Universidad de Uppsala (UCDP), que lleva desde 1975 recopilando datos sobre conflictos armados, contabilizó un total de 67 conflictos en 2019, lo que supone una ligera reducción respecto de 2017 que contabilizó 85, pero muy por encima de los 31 que sumo en el año 2010. La mayoría de ellos se localizan en África, Asia y Oriente Medio.

El 96% de los conflictos que contabiliza esta Universidad son de carácter intraestatal (entre el gobierno de un Estado y un grupo armado no estatal que se opone a él) y, en los últimos años, gran parte de ellos comparten dos patrones: la participación de tropas de otros estados u organizaciones y la presencia de organizaciones islamistas.

Actualmente los conflictos considerados como guerras<sup>6</sup> son: Yemen, Irak, Nigeria, Siria, Afganistán, Somalia, Sudán, Turquía y Libia, conflictos que agrupan el 94% de todas las víctimas mor-

1. <https://www.cfr.org/article/2019-hot-spots-year-eleven-maps>

2. <https://www.acleddata.com/>

3. <https://www.iiss.org/publications/armed-conflict-database>

4. <https://ucdp.uu.se/>

5. <https://www.acaps.org/>

6. UCDP define como guerra aquel conflicto armado que supera mil muertes en combate al año.

tales. De ellos, Afganistán es ahora el país con menor nivel de seguridad, reemplazando a Siria, que ha pasado al segundo puesto. Les siguen Sudán del Sur, Yemen e Irak.

Estas tendencias negativas en la paz mundial no tienen visos de mejorar, sino todo lo contrario, podrían potenciarse en los próximos años por los efectos del cambio climático. Se estima que 971 millones de personas viven en áreas con alta o muy alta exposición al cambio climático. De este número, casi la mitad reside en países con bajos niveles de paz. El cambio climático puede aumentar indirectamente la probabilidad de conflicto violento a través de sus impactos en la disponibilidad de recursos, medios de vida, seguridad y migración.

#### CARACTERÍSTICAS Y TENDENCIAS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS

Según la Estrategia de Seguridad Nacional de España de 2017 (ESN17) los conflictos armados se mantienen como una de las amenazas más significativas para la Seguridad Nacional.

Las amenazas son aquellos factores que pueden socavar la seguridad nacional. La ESN17 establece como principales: los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje, las ciberamenazas, las amenazas sobre las estructuras críticas y el terrorismo yihadista.

La ESN17 también identifica desafíos, aquellas circunstancias que, sin tener de por sí entidad de amenaza, pueden incrementar la vulnerabilidad, provocar situaciones de inestabilidad o la aparición de nuevas amenazas. Entre los desafíos se contemplan: la inestabilidad económica, la vulnerabilidad energética, los movimientos migratorios, las emergencias y catástrofes, las epidemias y pandemias y el cambio climático.

A las amenazas tradicionales, consecuencia de las disputas entre estados por cuestiones políticas o territoriales, se suman, en una mayor medida, las provenientes de actores no estatales, que pueden combinar formas de actuación muy diversa para alcanzar sus objetivos. En todo caso, las amenazas, más allá de las formas tradicionales, se caracterizan por la extensión de los campos y medios empleados.

Como hemos dicho anteriormente, las formas en que se desarrollan y resuelven los conflictos armados han evolucionado de manera significativa a lo largo de la historia. Actualmente, en los

conflictos armados se emplean formas adicionales de agresión e influencia, tales como la proliferación de armas de destrucción masiva, el empleo de sofisticados sistemas de armas de alta precisión, los ciberataques y las acciones de influencia y desinformación entre otras. Es decir, el conflicto armado tiende a incluir formas de actuación del resto de las amenazas.

Además, en el contexto actual de tensión geopolítica, competición y fragmentación del orden internacional la tradicional frontera entre paz y guerra se ha difuminado dificultando la gradación de las respuestas y la identificación del estado final del conflicto con las ideas clásicas de victoria o derrota. Tampoco perduran los antiguos claros límites entre seguridad exterior e interior. En esa zona ambigua conviven adversarios de difícil identificación, riesgos y amenazas cambiantes, y hasta el conflicto mismo.

En numerosas ocasiones, las acciones violentas se simultanean con otras de diferente naturaleza en el mismo espacio y tiempo. De hecho, pueden coexistir en el mismo escenario acciones muy diversas, desde las de ayuda humanitaria en colaboración con organizaciones no militares hasta combates de alta intensidad. Así mismo, debido a la globalización e interdependencia de las sociedades,

La población civil pasa a ocupar un papel preferente en entornos en los que se mezclan combatientes y no combatientes. La adecuada interacción con la población local y con la propia se convierte en imprescindible para ambo, a fin de asegurar su apoyo y la aceptación de fuerzas sobre el terreno.

Además, los conflictos actuales tienden a ser transfronterizos, a extenderse a amplias zonas geopolíticas, a involucrar a todo tipo de actores y adversarios capaces de operar en espacios físicos y no físicos, y de utilizar todo tipo de capacidades. A los dominios tradicionales de confrontación (tierra, mar y aire) se añaden ahora el aeroespacial, el ciberespacio y el cognitivo (el campo de las percepciones).

El dominio aeroespacial proporciona, a las naciones que lo dominan, medios de alerta temprana, comunicaciones y de evaluación de la situación. Este dominio es un elemento indispensable para una capacidad de actuar en todo el mundo, por lo que este espacio ya constituye una apuesta de poder. No es de descartar en los próximos años la puesta en órbita de armas o que, algunas naciones con la tecnología suficiente, puedan desarrollar medios de neutralización de satélites.

En el dominio cibernético, los ataques, fáciles de ejecutar, «limpios» y discretos, poco costosas y sin embargo muy perturbadores, representan una amenaza efectiva. La dependencia de las sociedades actuales de tales tecnologías ofrece una vulnerabilidad para cualquier atacante, que puede tomar como blanco a particulares, a empresas o servicios estatales, que pueden afectar a la seguridad nacional, a un servicio público, a la economía, al mando y control de las fuerzas armadas, etc.

En el terreno de las percepciones, la opinión pública, acostumbrada a un flujo continuo de información (y de desinformación) es un blanco clave en los conflictos actuales. El adversario intenta explotar las posibilidades que ofrece la difusión de información por los medios de comunicación social y se intenta aprovechar de la opinión pública occidental cada vez más sensible a las cuestiones de legitimidad de los enfrentamientos militares, a los esfuerzos económicos y a las pérdidas humanas de los conflictos. El agresor utilizará la percepción occidental, y se esforzará en dar a su acción una dimensión espectacular y mediática. En este sentido, adquieren especial relevancia la comunicación estratégica y la cultura de defensa.

Estas tendencias generales de los conflictos obligan a los Estados a la integración del poder militar con otros instrumentos de poder nacionales, tanto en el planeamiento de la estrategia como en su desarrollo.

## EL ADVERSARIO EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

### *Tipos de adversarios*

Un aspecto clave para entender los conflictos armados actuales es conocer y «entender» a los diferentes actores a los que se pueden enfrentar las democracias liberales occidentales o cualquiera de sus aliados en la esfera internacional, incluidos los países en donde se desarrollan los principales conflictos actuales (África, Oriente Medio y Asia). A este actor o grupo de actores lo denominaremos adversario.

De esta manera, adversario es el conjunto de actores de un conflicto a los que se les reconoce como potencial o abiertamente hostiles para los intereses propios o aliados y contra los cuales se puede prever el uso de la fuerza.

Los adversarios pueden ser estados propiamente dichos, actores no estatales, o adversarios por delegación, conocidos como *proxies*.

- Estados. Sus acciones están sujetas, en mayor o menor medida, al derecho internacional y a la opinión pública. Puede emplear todos los instrumentos de poder, destacando la utilización de fuerzas militares convencionales, aunque sin descartar otras formas de acción más o menos encubiertas. El conflicto en este caso puede tener un principio y un fin definidos, decididos por el poder político de cada estado. Aunque en las últimas décadas la mayoría de los conflictos armados no se han desarrollado entre estados, la formación del nuevo sistema global multipolar está cada vez más acompañada de fricciones entre potencias y los mecanismos que limitan los riesgos de escalada de la violencia podrían romperse. Al nuevo contexto internacional, potencialmente más inestable y menos pacífico que el pasado, es necesario añadir la multiplicación de factores de tensión entre potencias rivales: carencias de materias primas estratégicas y vitales, antiguos contenciosos territoriales, exacerbada competencia económica, desequilibrios demográficos crecientes, desequilibrios en los esfuerzos de defensa, etc.
- Actores no-estatales. En esta categoría se reúne una gran variedad de organizaciones y grupos con características muy diversas. Se suelen mover entre el terrorismo, la guerrilla y la criminalidad, inclinándose hacia uno o hacia otro según las circunstancias. Entre ellos, se pueden mencionar a:
  - Las organizaciones terroristas. Estas organizaciones no reconocen los límites legales y morales habituales del uso de la fuerza; no están sujetas a las normas legales internacionales que limitan la actividad de los estados ni comparten sus valores. Entre sus objetivos están influir en los procesos políticos de toma de decisiones, debilitar a los estados, derrocar a sus gobiernos e intentar controlar territorios y poblaciones para fines diversos. Utilizan una estrategia asimétrica basada en aterrorizar a la población mediante ataques indiscriminados y con el apoyo que ofrece la sociedad de la información, aprovechando la resonancia que le aportan los medios de comunicación. Con el tiempo, y si obtienen el grado necesario de éxito, financiación y apoyo popular, pueden evolucionar hacia organizaciones guerrilleras.
  - Las guerrillas o milicias. Están inspiradas en torno a criterios ideológico-políticos, tribales, religiosos o una mezcla

de los tres; no representan a un estado legítimo, pero aspiran a tomar el poder por la fuerza en un estado o a convertirse en uno. Por tanto, pueden emplear organizaciones y procedimientos asimilables, al menos parcialmente, a los de un ejército regular, y habitualmente intentan evolucionar hacia una fuerza regular si las condiciones del conflicto lo permiten.

- El crimen organizado. Estas organizaciones no suelen buscar la derrota del estado, pero sí su debilidad. Se aprovechan de la impotencia, la permisividad e incluso la complicidad de ciertos estados y grupos terroristas. Las actividades de apariencia legal y las relaciones existentes con determinados estados y grupos terroristas, entre los cuales pueden camuflarse y a los cuales pueden suplantar, dificultan su identificación y lo convierten en una amenaza real para la seguridad. Además, a menudo se benefician de las diferencias en las legislaciones nacionales y de las fallas en la coordinación entre estados y dentro de los mismos, consiguiendo, en determinados casos una relativa impunidad de sus actos.
- Adversarios por delegación *proxies*. Son los actores no estatales o estados débiles empleados de forma encubierta por un tercer estado adversario con la finalidad de alcanzar sus propios objetivos. De esta forma, el tercer estado y su *proxi* forman en cierta manera un solo conjunto.

La realidad no siempre se ajusta a esta diferenciación entre estados, actores no estatales y *proxies*, sino que en ciertas ocasiones sus límites de actuación se difuminan. Ciertos estados no se comportan completamente como tales, sino que pueden convivir o compartir el poder con milicias u organizaciones criminales, o bien en otros casos, pueden protegerlas, fomentarlas o promoverlas fuera de sus fronteras en su beneficio. En ocasiones, algunas de estas organizaciones llegan a poseer comportamientos más asimilables a los de un estado que los del propio estado fallido con el que conviven.

#### *Formas de actuación del adversario*

En los conflictos armados el adversario que se enfrenta a un Estado puede ser simétrico en capacidades y forma de operar, usar

procedimientos convencionales, emplear combatientes regulares, tener un propósito definido y conocido, y compartir los principios y valores propios.

Sin embargo, es más probable que difiera en uno o en varios de estos aspectos y en consecuencia rehúya el enfrentamiento en lugares y modos en los que se sabe inferior, haciéndolo donde pueda emplear mejor sus capacidades y goce de cierta ventaja. Para ello, puede emplear actores interpuestos, fuerzas no reconocidas o encubiertas e incluso civiles; usar formas de actuación legales o abiertamente ilegales; no reconocer autoridad internacional alguna y defender principios y valores distintos.

En muchos casos los conceptos de victoria o derrota serán diferentes a los del estado atacado y el valor del tiempo podría ser diferente. Estos aspectos le pueden permitir alargar el conflicto, incluso eludiendo el combate y actuando de forma no violenta, para dar ocasión a que el tiempo u otra variable produzcan el debilitamiento de la determinación contraria u otro cambio favorable en el entorno.

Esta forma de actuación, que se entiende como asimetría, dificulta la adopción de una respuesta adecuada, el empleo de una fuerza proporcionada y la consecución de los efectos deseados por parte del Estado atacado. De hecho, será muy difícil poner fin a la acción armada del adversario mediante una acción militar resolutive, por lo que el conflicto armado se puede prolongar en el tiempo e ir mutando constantemente

La combinación con actuaciones convencionales con otras asimétricas (terrorismo, crimen, armas de destrucción masiva, acciones contra infraestructuras críticas, etc.) dan lugar a que los potenciales adversarios puedan usar numerosas formas de actuación de la manera que más convenga a sus intereses. Analicemos las principales:

- Presión directa mediante la amenaza de empleo de armas convencionales o de destrucción masiva, o una presión indirecta a través de *proxies*, amenazas de terceros, o el uso de grupos de poder en el interior o en la diáspora para disuadir o inducir a otros a reaccionar de una determinada manera.
- Acciones de combate convencional, generalizadas y con gran movilización de recursos que pongan en juego los intereses vitales del estado, o limitadas en objetivos o en tiempo.

- Campañas de propaganda adecuadamente planeadas y ejecutadas. Normalmente las narrativas tienen una orientación política y proporcionan una información distorsionada. Para lo que se hace un amplio uso de las operaciones de influencia sobre la opinión pública, creando un relato que deslegitime al adversario o alimentándolo de informaciones sesgadas o desinformación.
- Acciones subversivas en las que, en una primera fase podría ocultar sus objetivos y formas de acción aprovechando la ambigüedad y la confusión, pudiendo recurrir a acciones desestabilizadoras que buscan paralizar la acción de las fuerzas oponentes, y en otra fase posterior más favorable hacer públicas sus intenciones y adoptar la forma de insurrección generalizada. Aquí se pueden desde las movilizaciones sociales perfectamente legales en cualquier sistema liberal-democrático (manifestaciones y protestas pacíficas); acciones de discutible legalidad (escraches, ocupación de plazas e incluso de locales públicos), otras de evidente ilegalidad (técnicas de violencia callejera de baja intensidad, amenazas y coacciones a autoridades públicas o agentes de la ley); y finalmente el terrorismo y el crimen organizado (ya sea como acciones principales o como apoyo a las acciones principales).
- Acciones para tratar de privar al contrario de soporte legítimo, mediante el bloqueo de la toma de decisiones a nivel político por parte de la comunidad internacional y la manipulación de la información sobre potenciales arbitrariedades, accidentes y errores.

Un modelo de actuación del adversario al que puede enfrentar cualquier Estado, aunque se está poniendo de manifiesto especialmente en el caso de las democracias liberales occidentales, es el denominado «amenazas híbridas» o «estrategias híbridas». Este modelo se caracteriza por emplear, de forma simultánea y adaptativa, todo tipo de instrumentos de poder; procedimientos convencionales junto a tácticas irregulares y a actividades terroristas; crimen organizado; nuevas tecnologías; ataques en el ciberespacio; presión política y múltiples tipos de herramientas de información y desinformación, incluyendo las noticias falsas y la mentira. Todo ello evitando o limitando los enfrentamientos convencionales.

Su principal característica radica en que tratan de alcanzar sus objetivos evitando cruzar el umbral que define un conflicto abierto, lo que provocaría una escalada militar. De esta manera, se genera una dificultad añadida en la toma de decisiones del Estado atacado, aprovechando la inacción del rival para desestabilizar y obtener réditos geopolíticos y operativos. Sus acciones, sincronizadas y no lineales, están centradas en la población y en los responsables de la toma de decisiones con objetivo de desestabilizar y debilitar al Estado atacado

Los vacíos legales o la normativa excesivamente garantista, las debilidades políticas, sociales, organizativas y de resiliencia de los estados, la burocratización de la gestión del conflicto y la complejidad en el proceso de toma de decisiones son los elementos hacia los que se orientan las acciones

#### LAS OPERACIONES MILITARES

##### *Principios de empleo de las Fuerzas Armadas*

Para hacer frente a estos adversarios, en el entorno descrito, el empleo de las Fuerzas Armadas, uno de los vectores fundamentales en la gestión de crisis y conflictos para contribuir a la acción del Estado se materializará mediante la actuación de instrumento militar por parte del Gobierno, principalmente a través de las operaciones militares.

Una operación es el proceso mediante el cual una autoridad, ante situaciones que alteran las condiciones de seguridad, emplea instrumentos de poder nacional y en su caso, aliados, de forma deliberada y ordenada para alcanzar una determinada situación final deseada.

No en todas las operaciones existen adversarios o están suficientemente identificados. Existen ocasiones, como en las catástrofes naturales o en las pandemias, en las que la hostilidad no procede de un actor concreto, sino del propio desorden y del caos inherente a este tipo de situaciones. En otras, como en el caso del ciberespacio, el anonimato que lo caracteriza proporciona la cobertura idónea para que los ataques puedan pasar inadvertidos y su autoría sea difícil de atribuir.

Cuando se emplean las Fuerzas Armadas, con la posible participación de otros instrumentos, en el ámbito de la defensa, se desarrollan operaciones militares. Estas operaciones son el conjunto

de acciones coordinadas en tiempo, espacio y propósito por una autoridad militar para alcanzar objetivos militares, de acuerdo con lo establecido en una directiva, plan u orden.

Tomada la decisión política de emplear el instrumento militar en una operación, es necesario tener presente que su actuación se ajustará a unos principios éticos, legales y doctrinales.

—Éticos. En el caso de las Fuerzas Armadas Españolas, sus principios éticos o valores son reflejo de los propios de la sociedad española, consagrados en la Constitución. Sobre esta base y su patriotismo, la institución militar transmite a sus miembros los valores que la conforman y que le son consustanciales: el honor, la disciplina, la lealtad, la abnegación, el espíritu de sacrificio, el compañerismo, el amor al servicio, el valor, la laboriosidad y el afán de superación. Estos principios no siempre son los mismos para todas las partes enfrentadas en un conflicto, por lo que sus conductas y reacciones ante estímulos similares pueden ser diferentes. Los más generalizados en nuestro entorno cultural son el origen del actual derecho internacional humanitario.

—Legales. Una de las formas del ejercicio legítimo de la violencia por el Estado consiste en el empleo de la fuerza militar y, por ello, está sometido al imperio de la ley. Esta legitimidad afecta tanto a la forma en la que se emplea la fuerza como a la finalidad de su uso.

El derecho internacional humanitario (DIH) o derecho de los conflictos armados (DICA), formado por los tratados y convenios internacionales ratificados por España, las leyes y usos de la guerra destinados a minimizar los efectos que se derivan de los conflictos armados, junto a la Constitución Española y el resto de nuestro ordenamiento jurídico, conforman el marco legal vinculante de las operaciones, tanto para quien dirige las acciones como para quien las ejecuta. Además, tan importante es que se opere legítimamente, como que sea percibido así por la opinión pública propia de las naciones que participan en las operaciones, de la comunidad internacional, y de la población local de la zona en donde se desarrolla la operación.

—Principios doctrinales. Los principios fundamentales del arte militar, de aplicación en todo tipo de operaciones son:

la voluntad de vencer, la libertad de acción y la capacidad de ejecución.

Junto a ellos, la doctrina para las operaciones, establece los principios directores que rigen la actuación operativa de las Fuerzas Armadas españolas tanto en el ámbito nacional como en el multinacional.

### *Tipos de operaciones militares*

Bajo estos principios generales, las formas de actuación de nuestras Fuerzas Armadas vienen condicionadas por el tipo de operación militar que van a llevar a cabo. Para conocer sus principales características, repasaremos la clasificación que realiza la OTAN y sus aspectos más significativos; sin olvidar que en los conflictos actuales y futuros pueden darse dos o más de ellas de manera simultánea.

*Combate generalizado.* Estas operaciones pueden ser necesarias en la defensa directa de un Estado o una organización (como la OTAN) contra un agresor. Puede implicar un combate convencional de fuerza a fuerza de escala, frecuencia e intensidad variables entre las fuerzas armadas opuestas donde las fuerzas armadas de un estado actúan principalmente para implementar la política nacional de ese estado y dominar los otros instrumentos de poder. Las operaciones de combate tienden a caracterizarse por una serie de batallas y enfrentamientos importantes y, por lo tanto, implican una actividad militar intensa y un alto consumo logístico. Pueden abarcar todo tipo de acciones, desde la combinación de combates convencionales con actividades irregulares, hasta el empleo de armas de destrucción masiva.

En estas operaciones es especialmente importante, mantener la libertad de acción y negar esa libertad a un adversario, ya sea directa o indirectamente.

*Respuesta a la crisis.* Las operaciones de respuesta a crisis contribuyen a la prevención y resolución de conflictos, propósitos humanitarios o gestión de crisis en la búsqueda de los objetivos estratégicos y políticos declarados de la Alianza. La contribución militar representa un esfuerzo, equilibrado con los otros instrumentos de poder, para apoyar la solución a largo plazo de una crisis mediante el logro de objetivos interconectados.

*Contribución militar para contrarrestar actividades irregulares.* La actividad irregular es una categoría amplia de métodos de violencia no convencionales empleados para contrarrestar las capacida-

des tradicionales de un oponente que pueden incluir actos de naturaleza militar, política, social, informativa o económica, ya sean físicos o psicológicos. Normalmente los actores que desarrollan estas actividades convergen en sus objetivos con organizaciones criminales insurgentes, terroristas y transnacionales. Las redes que se desarrollan, debido a esta convergencia, son difíciles de identificar e incluso más difíciles de interrumpir.

Contrarrestar las actividades irregulares requiere que el Estado atacado comprenda el carácter particular del conflicto, su contexto y sus participantes. Por lo general, es más difícil en un conflicto que involucra amenazas irregulares en comparación con las fuerzas convencionales.

Las estrategias efectivas contra actividades irregulares incluyen métodos directos e indirectos que se pueden realizar de manera separadas o simultánea para interrumpir a los insurgentes / terroristas que operan en ese momento o para erosionar su capacidad e influencia futuras. La OTAN divide las actividades, para contrarrestarlas, en tres categorías:

—Contrainsurgencia. La contrainsurgencia (COIN) se define como la combinación de esfuerzos civiles y militares integrales realizados para derrotar a una insurgencia y abordar cualquier queja principal. Todas las insurgencias son únicas en sus contextos políticos, sociales, culturales e históricos y exigen que las fuerzas que van a desarrollar una COIN se adapten con habilidad y conocimiento para cumplir con unas condiciones sociopolíticas y militares específicas.

Las operaciones COIN a menudo incluyen programas de asistencia de seguridad, tales como programas de educación y entrenamiento militar de manera que las fuerzas militares y de seguridad locales estén debidamente capacitadas y motivadas. Para llevarlas a cabo se requiere una mentalidad adaptativa y flexible y un entendimiento de que la población es la dimensión crítica. Una parte clave de la comprensión de la población es tener competencia cultural y un conocimiento íntimo de las causas y la permanencia. Es esencial establecer una presencia duradera próxima a la población para crear confianza y facilitar los continuos esfuerzos de seguridad y desarrollo. Esto debería ayudar a aislar a los insurgentes de la población, privándolos de reclutas, recursos, inteligencia y credibilidad.

El instrumento militar es solo un elemento de un enfoque integral necesario para una COIN con éxito, aunque la situación de seguridad puede requerir que la fuerza militar ejecute tareas que otras organizaciones no pueden llevar a cabo.

- Contraterrorismo. El contraterrorismo (CT) se define como todas las medidas preventivas, defensivas y ofensivas tomadas para reducir la vulnerabilidad de las fuerzas, los individuos y los bienes a los actos terroristas y para recuperarse después de tales actos. Dichas medidas incluyen aquellas actividades justificadas para defender a las personas, así como las medidas de contención implementadas por las fuerzas militares u organizaciones civiles.
- Contra criminalidad. La lucha contra la delincuencia es la acción centrada en evitar que los grupos delictivos organizados intensifiquen sus actividades hasta el punto de convertirse en una amenaza para los miembros de la Alianza. En este sentido, los recursos de la policía militar pueden asignarse con éxito para abordar esta área sensible mediante el despliegue de activos especializados capaces de mitigar o neutralizar las amenazas irregulares.

*Contribución militar al apoyo a la paz.* Las operaciones de apoyo a la paz pueden tener lugar en el contexto de los conflictos interestatales e intraestatales. Esto impone responsabilidades adicionales sobre ciertos tipos de despliegues militares en apoyo de la paz porque la actividad de seguridad no puede considerarse de forma aislada y se requiere que los actores militares, policiales y civiles trabajen juntos para abordar las causas del conflicto en un intento de asegurar una paz sostenible. Es por ello que se suele hacer uso de medios diplomáticos, civiles y / o militares en busca de los principios de la Carta de las Naciones Unidas para permitir una restauración o el mantenimiento de la paz.

Estas operaciones se diferencian de las de gestión de crisis en que para llevarlas a cabo se debe implementar una estrategia política imparcial dirigida a defender los propósitos y principios establecidos en la Carta de la ONU<sup>7</sup>.

7. En 2018 se cumplió el 70 aniversario de las operaciones de paz de las Naciones Unidas; sin embargo, su contexto ha cambiado radicalmente desde

En estas operaciones se incluyen: la prevención de conflictos, el establecimiento de la paz, la aplicación de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz.

- Prevención de conflictos. Consiste en el desarrollo de medidas diplomáticas y de otro tipo para evitar que las tensiones interestatales o interestatales se vuelvan violentas. El apoyo a las actividades militares puede tener por objeto fomentar el entendimiento de la situación, disuadir a los posibles beligerantes o fortalecer las capacidades que mejoran la estabilidad. Esas actividades se clasificarán en general en las siguientes categorías: alerta temprana, vigilancia, capacitación relacionada con la reforma del sector de la seguridad, despliegue preventivo y aplicación de sanciones y embargos.
- Establecimiento de la paz. Es un proceso diplomático encaminado a establecer un cese del fuego o una solución pacífica de otro tipo de un conflicto. El proceso puede incluir medidas como la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos. El establecimiento de la paz se lleva a cabo predominantemente mediante esfuerzos diplomáticos, aunque éstos pueden contar con el apoyo de una fuerza militar. El apoyo militar al establecimiento de la paz incluye la aportación de conocimientos militares al proceso, los contactos entre militares, la asistencia en materia de seguridad, los despliegues en tiempo de paz u otras actividades que influyan en las partes en litigio para llegar a una solución diplomática.
- Imposición de la paz. Es un conjunto de medidas coercitivas, incluido el empleo o la amenaza de la fuerza militar, para restablecer la paz y la seguridad o con fines humanitarios y de protección civil. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede autorizarlas sin el consentimiento

---

1948. En muchos lugares las misiones de mantenimiento de la paz con mandatos del Consejo de Seguridad se enfrentan a crisis prolongadas con múltiples adversarios, procesos de paz estancados, delincuencia organizada y ataques de extremistas violentos o terroristas.

de las partes en conflicto. Pueden incluir la aplicación de sanciones y zonas de exclusión, la protección del personal que lleva a cabo la asistencia humanitaria, el restablecimiento del orden y la separación por la fuerza de las partes beligerantes o las partes en una controversia. Su propósito no es destruir o derrotar a un adversario, sino utilizar la fuerza o la amenaza de la fuerza para establecer un entorno seguro y protegido para que pueda procederse a la consolidación de la paz.

- Mantenimiento de la paz (OMP). Se llevan a cabo con el consentimiento de todas las partes principales en una controversia y normalmente se diseñan para supervisar y facilitar la aplicación de un acuerdo de apoyo a los esfuerzos diplomáticos para llegar a una solución política a largo plazo. Antes de que se inicien las operaciones de mantenimiento de la paz, debe haber una tregua o un cese del fuego creíble y las partes en la controversia deben dar su consentimiento a la operación. Normalmente comienzan después de una negociación y acuerdo diplomático entre las partes en una controversia, la organización patrocinadora y los posibles países que aportan contingentes y fuerzas de policía. La mayoría de las OMP contemporáneas son «multidimensionales» con componentes militares, policiales y civiles y están dirigidas por un jefe de misión civil.
- Consolidación de la paz. Es un proceso a largo plazo, posterior al conflicto, para crear las condiciones para una paz duradera. Fortalece las capacidades de un Estado (nación anfitriona) para abordar las causas fundamentales del conflicto; reconstruye las instituciones, la infraestructura y la vida cívica; y mantiene un orden político y social eficaz y armonioso. Incluyen actividades militares y no militares que fomentan los elementos de un estado estable: seguridad humana; gobernanza y estado de derecho; desarrollo económico y de infraestructuras, relaciones políticas y relaciones sociales. El apoyo militar a este conjunto de actividades puede incluir colaboración con procesos de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes, acciones de desminado, apoyo al desarrollo de procesos electorales, monitorización y formación de FAS, protección y seguridad, etc.

### *Contribución militar a la asistencia humanitaria*

La asistencia humanitaria (AH) consiste en actividades y tareas para aliviar o reducir el sufrimiento humano. La AH puede tener lugar en respuesta a desastres naturales y a provocados por el hombre, incluso como consecuencia de un conflicto o la huida de la persecución política, religiosa o étnica. Tiene un alcance y una duración limitados y está diseñada para complementar o complementar los esfuerzos de las autoridades civiles de la Nación Anfitriona (HN), las Organizaciones Internacionales, las ONG y otros actores no militares que pueden tener la responsabilidad principal de proporcionar esa asistencia. Los diferentes tipos de apoyo militar a AH son ayuda en caso de desastres, apoyo a civiles desplazados, asistencia técnica y apoyo, gestión de consecuencias NBQR y seguridad.

### *Contribución militar a la estabilización y la reconstrucción*

La estabilización y la reconstrucción (S&R) es normalmente un proceso liderado por organismos civiles que normalmente se desarrolla durante o después de una crisis, en estados que han perdido la capacidad de gobernarse a sí mismos de manera efectiva. Como tal, es mejor que lo realicen aquellos actores y organizaciones que tengan la experiencia, el mandato y las competencias pertinentes requeridos.

En consecuencia, la contribución militar inicial generalmente se centrará en proporcionar un entorno seguro y protegido para que puedan realizarse los esfuerzos de reconstrucción. Si bien muchos aspectos de S&R están destinados a ser llevados a cabo por actores y organizaciones no militares, puede haber situaciones en las que los militares estén obligados a asumir una responsabilidad temporal en áreas de S&R. Como parte de este esfuerzo militar, la disponibilidad de unidades capaces de realizar tareas de vigilancia de la estabilidad puede contribuir al éxito de la misión mediante el despliegue de habilidades especializadas de vigilancia policial y especialistas destinados a controlar y asegurar los alrededores donde se está llevando a cabo la reconstrucción. Las actividades de S&R incluyen apoyo para establecer la estabilidad a largo plazo y una gobernanza fortalecida, creación de capacidad local, restablecimiento del estado de derecho. S&R también contribuye a establecer las bases para el desarrollo económico, humano,

de salud y social. El objetivo a largo plazo es promover aquellos procesos que conducen a una estabilidad duradera y una paz autosostenible.

*Contribución militar a las evacuaciones de no combatientes*

Las operaciones de evacuación de no combatientes (NEO) son iniciativas diplomáticas nacionales que se llevan a cabo para reubicar a los no combatientes amenazados en un país extranjero en un lugar seguro.

*Extracción*

Las operaciones de extracción pueden describirse como misiones en las que una fuerza realiza o ayuda a retirar misiones y unidades militares de una región en crisis.

*Contribución militar a las sanciones*

En términos generales, la aplicación de sanciones está diseñada para obligar a una nación a acatar el derecho internacional o cumplir con una resolución o mandato. Las sanciones generalmente se refieren a la denegación de suministros, privilegios comerciales, diplomáticos y económicos, y la libertad de movimiento de quienes viven en el área de sanciones. Estas operaciones aplican la coerción a través de la prohibición del movimiento de ciertos tipos de artículos designados dentro o fuera de una nación o área específica. El objetivo político es obligar a un país o grupo a ajustarse a los objetivos del organismo iniciador. El objetivo militar es establecer una barrera, permitiendo que solo los bienes no sancionados entren o salgan. Algunos ejemplos son los embargos y la aplicación de zonas de exclusión y zonas de exclusión aérea (NFZ).

*Contribución militar a la libertad de navegación y sobrevuelo*

Estas operaciones se realizan para demostrar los derechos internacionales para navegar por rutas marítimas o aéreas.

REGLAS DE ENFRENTAMIENTO

Un aspecto clave en toda operación militar es el respeto a la legalidad internacional en el empleo del instrumento militar.

Para garantizar este respeto a la legalidad se definen las reglas de enfrentamiento (*Rules of Engagement, ROE*).

Las ROE son unas normas de carácter operativo ajustadas a derecho que proporcionan a los comandantes militares de todos los escalones de mando y a los miembros de las unidades una guía y respaldo para el empleo de la fuerza determinando las circunstancias, condiciones, grado y forma en las que se puede, o no, aplicar. Son las instrucciones para el empleo de la fuerza en una operación.

Las ROE se concretan en autorizaciones o prohibiciones en el uso de la fuerza, que deben aplicar las unidades militares en cada momento, de acuerdo con el desarrollo de las operaciones y la situación en la zona con objeto de asegurar su aplicación controlada y sus efectos.

Deben estar a disposición de la fuerza con la suficiente antelación al inicio de las operaciones y no pueden limitar el derecho de legítima defensa, según lo dispuesto en la legislación penal nacional y en el derecho internacional.

En cualquier situación se aplicará el principio de empleo de la mínima fuerza necesaria, el menor grado de fuerza necesario y proporcional para lograr el objetivo o asegurar la autodefensa, incluyendo el uso de la fuerza letal.

En las operaciones actuales, unas ROE bien concebidas, claramente enunciadas y ampliamente difundidas puede marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso de una misión.

## BIBLIOGRAFÍA

- Armed Forces of the United States. Joint Publication Peace Operation (2018). Revisado el 02 de julio de 2020. Disponible en: [http://pksoi.armywarcollege.edu/default/assets/File/jp3\\_07\\_3%20Peace%20Operations%201Mar18.pdf](http://pksoi.armywarcollege.edu/default/assets/File/jp3_07_3%20Peace%20Operations%201Mar18.pdf)
- Gobierno De España. Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre. «Estrategia de Seguridad Nacional 2017». Revisado el 03 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>
- MINISDEF. Entorno Operativo 2035 (2019). Revisado el 03 de julio de 2020. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/entorno-operativo-2035-libros-papel.html>
- MINISDEF. PDC-01 (A). «Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas». EMAD (2018). Revisado el 03 de julio de 2020. Disponible en: <https://publicaciones.defensa.gob.es/pdc-01-a-doctrina-para-el-empleo-de-las-fas-libros-papel.html>

- Munich Security Conference. Munich Security Report 2020. Revisado el 02 de julio de 2020. Disponible en: [https://securityconference.org/assets/user\\_upload/MunichSecurityReport2020.pdf](https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2020.pdf)
- United Nations Report of the Secretary-General on the Work of the Organization 2018 y 2019, New York, United States of America. Revisado el 02 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/reports-secretary-general-work-organization>
- NATO Standard AJP-3. Allied Joint Doctrine for the conduct of Operations Edition C Version 1 (2019). Revisado el 02 de julio de 2020. Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/797323/doctrine\\_nato\\_conduct\\_of\\_ops\\_ajp\\_3.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/797323/doctrine_nato_conduct_of_ops_ajp_3.pdf)
- University of Uppsala. Uppsala Conflict Data Program. Revisado el 02 de julio de 2020. Disponible en: <https://ucdp.uu.se/>

## Capítulo 3

### *Mujer e infancia en el conflicto armado*

BLANCA PALACIÁN DE INZA

*Analista del Instituto de Estudios estratégicos*

#### LOS CONFLICTOS ACTUALES Y LAS MUJERES Y LOS NIÑOS

Los conflictos actuales afectan de manera especial a dos grandes colectivos: las mujeres y los niños. Las guerras tradicionales, en las que dos ejércitos se batían en un campo de batalla con un frente definido, provocaban la muerte, esencialmente, de hombres uniformados. Pero la transición hacia la posguerra fría ha traído consigo un descenso de los conflictos interestatales y un incremento de los internos, aunque en numerosos casos estén internacionalizados. Estos «nuevos conflictos», también llamados «nuevas guerras»<sup>1</sup> o «guerras no clausewitzianas», tienen lugar en el contexto de la desintegración de Estados y se caracterizan por ser conflictos asimétricos<sup>2</sup>, que se libran en todos los entornos, cada vez más mediáticos, pero, sobre todo, en los que la violencia se centra principalmente en la población civil y provocan crisis de refugiados y desplazados de proporciones inasumibles si no se cuenta con un compromiso mayor de la comunidad internacional. Una vez esbozadas las características de los conflictos actuales, vamos a definir algunos conceptos objeto de estudio de este capítulo: la violencia, las mujeres y los niños.

#### VIOLENCIA

El término violencia, tal y como lo define Naciones Unidas, se entiende en un sentido amplio, como el acto que tiene como

1. KALDOR, Mary (2005), *Old Wars, Cold Wars, New Wars and the War on Terror*, Lecture given to the Cold War Studies Centre, London School of Economics, 2 de febrero de 2005.

2. BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «Las nuevas guerras». Atenea, núm. 47, pp. 7-8, junio 2013.

resultado el daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico «así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada»<sup>3</sup>.

A pesar de que los Estados, son instigadores en algunas ocasiones de sus propias luchas internas, el fin del monopolio estatal del uso masivo de la violencia nos lleva a hablar de nuevas caras de la violencia que, en muchos casos, no son sino distintas versiones de los mismos actores: el narcotráfico, los mercenarios, el crimen organizado, el tráfico de personas o el terrorismo. Las amenazas se agravan cuando el Estado no solo ha perdido este monopolio, sino que ni siquiera se configura como un poder mínimamente estable para proporcionar seguridad a sus ciudadanos. El caso paradigmático de un Estado débil es Somalia, y si pensamos en un territorio más amplio, una región, el arquetipo es el Sahel, donde la ausencia de estructuras estatales en algunos territorios facilita el establecimiento de redes delictivas y grupos terroristas.

## MUJERES Y NIÑOS

Es frecuente encontrar en estudios de organizaciones internacionales y no gubernamentales la expresión «mujeres y niños» como si se tratase de un único colectivo. Esta unificación pasa por alto las enormes diferencias entre ambos grupos, ineludibles al analizar los distintos problemas que les afectan y al enfrentarse a su resolución.

Así, algunos informes de Naciones Unidas utilizan el término «mujeres» para referirse a las de todas las edades, incluyendo las niñas<sup>4</sup>. Sin embargo, como son colectivos con características diferenciadas, otros trabajos sí tratan ambos grupos —mujeres y niños— de manera separada, contemplando incluso la existencia de asesores específicos para la protección infantil<sup>5</sup>. Esta figura,

3. Esta definición es utilizada en Naciones Unidas para referirse a la violencia contra las mujeres pero bien puede hacerse extensiva a cualquier colectivo. Resolución de la Asamblea General. Resolución 48/104, Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, 1993.

4. NACIONES UNIDAS. Asamblea General (2006), *In-Depth Study on All Forms of Violence against Women: Report of the Secretary General*. A/61/122/Add.1. United Nations, New York.

5. Se trata de los llamados Child Protection Advisers. Más información disponible en la web de Naciones Unidas.

centrada en la infancia, cuenta con un mayor desarrollo en Naciones Unidas que en otros organismos multinacionales. El personal que participa en misiones internacionales, especialmente el militar, ha de proteger a la población civil y, por tanto, atender a los niños proporcionándoles un entorno de seguridad para que otros profesionales puedan desarrollar su labor de ayuda<sup>6</sup>, pero es indispensable, al igual que sucede con los asesores de género, que sea personal especializado quien oriente adecuadamente la forma y manera en que esas actuaciones afectarán a los niños.

Agrupar y, por tanto, asimilar a mujeres y niños, identifica a estas como menores de edad simplificando los problemas de las mujeres y el género en los conflictos y situándolas en una posición exclusiva de vulnerabilidad e indefensión. Por otro lado, excluye a las mujeres de cualquier concepción de agente activo, no solo como parte de la solución a sus situaciones, sino del conflicto como tal. A un menor de edad, sujeto pasivo, hay que cuidarle, guiarle, educarle,... A un adulto, sujeto activo, hay que darle las herramientas para que se cuide, se guíe, se prepare... En la línea de UNICEF, y para ayudar a esa distinción, entendemos en este trabajo por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad.<sup>7</sup> Siguiendo esta definición se entiende que una mujer es aquella persona de sexo femenino mayor de esa edad.

En este capítulo se analizarán ambos colectivos, mujeres y niños, tratando de individualizar sus problemas, aceptando que el término genérico «niño» se refiere a niños y a niñas<sup>8</sup>. Excepcionalmente el caso de la violencia sexual, que afecta especialmente a

---

Se recomienda también la lectura del informe para Naciones Unidas con las lecciones aprendidas sobre el impacto de esta figura en las misiones en las que se ha desplegado:

OLONISAKIN, Funmi. «Lessons Learned Study: Child Protection. The Impact of Child Protection Advisers in UN Peacekeeping Operations», Peacekeeping Best Practices Section, 2007.

6. PÉREZ VILLALOBOS, María Concepción. «Los asesores militares de género y de protección de la infancia en los conflictos armados.» Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos Núm. 2 / 2013, p. 23.

7. UNICEF. Convención sobre los derechos del niño, 1990.

8. Compartimos con la Real Academia Española de la Lengua, que el desdoblamiento «niños y niñas» es artificioso e innecesario desde el punto de vista lingüístico, salvo cuando queramos hacer especial hincapié en que se quiere incluir ambos sexos.

las niñas, el resto de situaciones implica por igual a ambos sexos. Durante un conflicto armado, las mujeres y los niños viven situaciones de especial dificultad como la viudedad o la orfandad, el abuso o la explotación. Lo habitual es que sufran varias de ellas al mismo tiempo o de manera consecutiva. Por este motivo, conviene detenerse y analizar, con las restricciones espaciales que impone este trabajo, las peculiaridades de algunas de las vivencias que estos dos colectivos sufren durante el conflicto armado.

#### MUJERES Y NIÑOS COMO POBLACIÓN CIVIL

La población civil y, en especial, las mujeres y los niños son el blanco principal de las hostilidades en los conflictos. Así lo reconocía en el año 2000 la Resolución 1325<sup>9</sup> del Consejo de Seguridad:

Expresando preocupación por el hecho de que los civiles, y particularmente las mujeres y los niños, constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados, incluso en calidad de refugiados y personas desplazadas internamente, y cada vez más sufren los ataques de los combatientes y otros elementos armados, y reconociendo los efectos que ello tiene para la paz y la reconciliación duraderas.

Esta mayor exposición a los horrores derivados de los conflictos actuales coloca a mujeres y niños en situaciones que van desde el secuestro para ser obligados a combatir o como esclavos sexuales, hasta la huida a un país vecino para salvar la propia vida. Sirvan de ejemplo el efecto de las terribles acciones del grupo terrorista Boko Haram en el noreste de Nigeria sobre estos dos colectivos<sup>10</sup>, utilizados incluso como bombas humanas, y los movimientos masivos de población que provocan tales atrocidades.

9. Otras resoluciones del Consejo de Seguridad relacionadas con la agenda de mujer y seguridad son las Resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2122 (2013). Las resoluciones relacionadas con la infancia y los conflictos son las siguientes: 1261 (1999), 1296 (2000), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004), y 1612 (2005).

10. El secuestro de 276 niñas en Chibok, en abril de 2014, fue muy mediático por el elevado número. Hasta entonces, de una sola acción, no eran secuestradas más de 20 víctimas. Desde 2009 hasta octubre de 2014, Human Rights Watch calcula que Boko Haram ha secuestrado a unas 500 mujeres y niñas. Informe de Human Rights Watch, 27/10/2014.

Quien no huye durante el conflicto armado ve mermadas sus condiciones de vida al máximo. Por ejemplo, la falta de asistencia sanitaria tiene dramáticas repercusiones en la tasa de fallecimientos de las parturientas o en la mortalidad infantil, y la destrucción del sistema educativo puede afectar definitivamente al desarrollo personal de una generación de ciudadanos<sup>11</sup>.

Estas carencias propician el abandono del hogar, especialmente si el hombre parte al combate, es detenido o ha fallecido, puesto que el sostenimiento de la familia pasa a depender de la mujer. Y esta, a menudo, carece de medios para sacarla adelante por falta de preparación para la vida laboral o, incluso, porque vive en un contexto cultural que le prohíbe hacerlo, como fue el caso de Afganistán bajo el régimen talibán. Una vez fuera de sus comunidades las circunstancias no siempre mejoran. El informe de ACNUR «Survivors, Protectors, Providers: women refugee speak out»<sup>12</sup> revela que las mujeres y las niñas refugiadas tienen menos oportunidades que los hombres y los niños para acceder a derechos fundamentales como la alimentación, la atención sanitaria, refugio, nacionalidad y a disponer de documentación. Esta discriminación tiene relación directa con los papeles de género asignados a unas y a otros. Según este informe, por ejemplo, los hombres y los niños son objeto en mayor medida del reclutamiento forzoso y, en cambio, mujeres y niñas de la violencia sexual.

Los horrores que viven los menores en los conflictos armados abarcan un amplio espectro. Atrapados en los conflictos pierden a sus progenitores, hermanos, escuelas, hogares y, en el peor de los casos, sus vidas<sup>13</sup>. En ocasiones, son asesinados o mutilados

11. IZQUIERDO ALBERCA, M.<sup>a</sup> José. «La educación básica para todos los niños y niñas en el mundo se retrasa». Documento de análisis del IEEEE 08/2015, p. 8.

12. ACNUR, «Survivors, Protectors, Providers: refugee women speak out», 2011.

13. De especial interés es el apartado Biblioteca de la página web de la Oficina del Representante Especial del SGNU para la cuestión de los niños y los conflictos armados, que alberga informes y resoluciones de la ONU sobre la situación de los niños en diversos conflictos. Asimismo contiene información y recursos ordenados por conflicto. Disponible en: <http://childrenandarmed-conflict.un.org/>. También resulta muy útil la página web de UNICEF donde se encuentran recursos documentales relacionados con la infancia en situaciones de emergencia como los conflictos armados, la violencia sexual, los niños desplazados y las minas terrestres. Disponible en: [http://www.unicef.org/spanish/emerg/index\\_issues.html](http://www.unicef.org/spanish/emerg/index_issues.html).

deliberadamente —como sucedió en el conflicto de Ruanda, en Sierra Leona, en Guatemala, El Salvador o en las masacres de Srebrenica—; en otros casos son secuestrados para formar parte de los grupos armados —como sucede con el Ejército de Resistencia del Señor en Uganda y cada vez más con los grupos terroristas—; también son utilizados para trabajar en la extracción de los recursos que financian el propio conflicto —el caso paradigmático es la República Democrática del Congo—; son usados como armas de terror —como hace el grupo terrorista Boko Haram haciendo explotar a niñas en los mercados—; o son convertidos en esclavos sexuales —como sucede en casi todos los conflictos—. Otro tema de especial relevancia en relación con la infancia y el conflicto, es que se trata del colectivo más afectado por las minas terrestres<sup>14</sup>. Esta incidencia es especialmente elevada entre los niños integrantes de las filas combatientes, pues son obligados a colocarlas o detectarlas. También la población no movilizada corre un alto riesgo de resultar herida o muerta en situaciones tan cotidianas como jugar o recorrer un camino en busca de leña o agua. En estos casos la edad es un factor que multiplica el impacto: los niños son más vulnerables, pues el cuerpo y la psique infantiles sufren mayor daño con las explosiones que en el caso de los adultos.

Las barbaridades son innumerables. A este respecto, los informes del Secretario General de la ONU al Consejo de Seguridad sobre niños y conflictos muestran detalladamente casos de abusos y atrocidades que se cometen contra la infancia. Y desgraciadamente no se les está poniendo freno. En la presentación de su informe anual, en marzo de 2015, la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, Leila Zerrougui, insistió en que el año 2014 había estado marcado por la multiplicación de conflictos, lo que se tradujo en una mayor vulnerabilidad de la infancia a sus efectos perniciosos. En los seis lugares afectados por las crisis más graves —la República Centroafricana, Irak, Nigeria, Palestina, Sudán del Sur y Si-

14. La ONU tiene una página web específica que recopila información sobre minas terrestres, convenciones, tratados, leyes, países más afectados y los programas de desminado. Disponible en: <http://www.mineaction.org/>. Se calcula que en el mundo hay diseminadas entre 45 y 50 millones de minas terrestres. De especial interés sobre las acciones de desminado es el informe 2011, UNMAS, The United Nations Mine Action Service, disponible en dicha web.

ria—, los niños habían sido víctimas de las más graves violaciones de sus derechos fundamentales<sup>15</sup>.

## MUJERES Y NIÑOS COMBATIENTES

En muchas ocasiones, miembros de estos dos colectivos toman parte en las hostilidades, perteneciendo, de forma voluntaria o forzada, a un ejército regular o a otro tipo de grupo armado, como milicias o fuerzas paramilitares.

### *Participación de la mujer en ejércitos regulares y en misiones internacionales*

La incorporación de la mujer a las fuerzas armadas nacionales se inició a partir de los años 90 del siglo pasado, cuando la mayoría de los países de nuestro entorno comenzaron a tener unidades mixtas en sus ejércitos. Algunos de ellos, como Reino Unido, Estados Unidos o Francia, mantienen restricciones —actualmente en vías de eliminarse— y la mujer no puede pertenecer a algunas unidades o puestos de combate específicos. Por el contrario, otros países, como Alemania, Italia o España, no cierran estas puertas a las mujeres.

En España, las mujeres pueden ocupar cualquier puesto desde 1999 y en 2014 sumaban un 12,4%<sup>16</sup> del total de las fuerzas armadas<sup>17</sup>. Muchas de ellas participan en misiones internacionales llevadas a cabo por las organizaciones internacionales de las que España forma parte. Para estas organizaciones la presencia de la mujer, más allá de un intento de lograr una representación más justa de la sociedad y de promover la igualdad de oportunidades —que, indudablemente vienen aparejadas—, se trata de un imperativo operacional. En aras de lograr una mayor eficacia de la misión es indispensable la presencia de hombres y mujeres.

15. NACIONES UNIDAS. Asamblea General. «Annual report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, Leila Zerrougui», A/HRC/28/54, 29/12/2014.

16. Ministerio de Defensa. Dirección General de Personal. Observatorio militar para la igualdad, 2010. Disponible en la web del Ministerio de Defensa de España.

17. Este porcentaje es un 9% en Alemania, 12.3% en Reino Unido, 16% en EEUU y 19% en Francia (datos 2011). Véase GALLARDO RODRÍGUEZ, Pilar. «La mujer militar en las Fuerzas Armadas», *El papel de la mujer y el género en los conflictos. Cuadernos de Estrategia*, núm. 157, 2012, pp. 89-137.

Existen varios motivos por los que se considera que la participación femenina en misiones internacionales es positiva. En primer lugar porque contar con mujeres profesionales en las filas de los ejércitos multinacionales desplegados mejora su aceptación por parte de toda la sociedad, sobre todo por parte de las mujeres locales. Supone, en segundo lugar, un modelo y ejemplo para la comunidad de acogida. Y además, en ciertas labores, como atender necesidades de colectivos concretos — como las mujeres ex combatientes o las víctimas de violencia sexual, que suelen sentirse más cómodas interactuando con una mujer— su papel se considera indispensable. Asimismo lo es en algunas sociedades en las que se considera que un hombre ajeno al entorno familiar no puede interactuar con las mujeres. Si no hay mujeres en el contingente desplegado, en estos casos se pierde el contacto y la información de inteligencia que podría derivarse de un 50% de la población. En cuarto lugar, las propias Naciones Unidas, otrora teñidas de escándalos de violencia sexual desde sus propias filas, reconocen que la presencia de las mujeres militares en los despliegues reduce el número de casos de violencia sexual por parte del personal de la propia organización.

*Participación de las mujeres en fuerzas no regulares*

En los grupos armados no estatales el número de mujeres es mayor que en las fuerzas armadas regulares y esta tendencia se está incrementando en los últimos años. Un ejemplo paradigmático es la alta participación de la mujer en la organización terrorista Tigres Tamiles de Sri Lanka, estimada en un 20% en 2006. Los valores más altos se han alcanzado en algunos países de América del Sur. Así, en el Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua (FSLN) las mujeres y las niñas representaban casi un tercio del total y en el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional de El Salvador (FMLN) prácticamente un 25%. En otros grupos las labores más asistenciales han pasado a ser de combate directo, como sucede con los batallones de mujeres *peshmerga*<sup>18</sup> que luchan contra Daesh<sup>19</sup> en

18. *Peshmerga* es el término único con el que se autodenominan los combatientes kurdos aunque formen parte de milicias distintas.

19. Daesh es la transcripción al alfabeto latino del acrónimo árabe de Al Dawla al-fil Islamiya Irak Wa'al Sham: Estado Islámico de Irak y Levante

Irak. Existe incluso un batallón, muy mediático, formado exclusivamente por mujeres<sup>20</sup>.

La motivación para ser combatiente es variada. Algunas de las mujeres que participan en grupos armados no regulares son secuestradas, pero otras se unen voluntariamente, bien por convicción, bien para huir de situaciones de mayor inseguridad<sup>21</sup>; o simplemente para poder comer, como es el caso de algunas de las personas que se unen al grupo Boko Haram en Nigeria. En este sentido, la explicación del aumento de la utilización de mujeres y niños para el combate es común: la falta de mano de obra.

Llama la atención de manera especial la atracción creciente que mujeres y adolescentes tienen hacia los grupos yihadistas. Se trata este de un fenómeno difícil de explicar. Resulta contradictorio si se tiene en cuenta, por ejemplo, que Daesh es un grupo que oprime a la mujer, la vende<sup>22</sup> como esclava sexual<sup>23</sup> y utiliza la violación como un arma de terror. Pero hay que analizar con cautela estos hechos. No hemos de ver en la incorporación de la mujer a grupos terroristas u otros grupos armados, un afán de igualdad social, sino la necesidad de mano de obra, sin olvidar el importante papel que la imagen y la propaganda juegan pues ahora, más que nunca, gran parte de la guerra se disputan en internet.

### *Los niños usados con fines bélicos*

En lo relativo a la infancia y su reclutamiento, en 2002 entró en vigor el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños los conflictos armados, que aumentó de 15 a 18 años la edad mínima para su participación directa en las hostilidades<sup>24</sup>. A pesar de esto y, según

20. ASHRAFI, Maryam. «Kurdish peshmerga fighters: women on the front-line - in pictures». The Guardian. 09/10/2014.

21. ZIRION LANDALUCE, Iker, «Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes desde la perspectiva de género», Cuadernos de Trabajo Hegoa, 58, 2012, p. 17.

22. CEMBRERO, Ignacio. «Hoy es día de mercado de las esclavas sexuales». Blog. El Mundo. 04/11/2014.

23. Según Think Again Turn Away, el perfil de twitter del gobierno norteamericano para luchar contra la propaganda del EI, lo hace por 10 y 12 dólares.

24. Este tratado prohíbe que las fuerzas gubernamentales recluten obligatoriamente a cualquier persona menor de 18 años e insta a aumentar la edad

las estimaciones que maneja UNICEF<sup>25</sup>, más de 250000 niños y niñas participan actualmente, de manera directa o indirecta, en los conflictos armados. El reclutamiento de niños para labores relacionadas con el combate no es un fenómeno nuevo, pero sí lo es la generalización de este fenómeno. Los motivos son varios. En primer lugar, el aumento de las víctimas civiles en los conflictos —especialmente en los conflictos de larga duración— a diferencia de lo que pasaba en las llamadas guerras tradicionales, al ser el 90% de las víctimas civiles. En segundo lugar, el deterioro de las estructuras sociales que protegen a los niños provoca que sean fácilmente reclutados al encontrar en esta vía su mejor opción de supervivencia. Y en tercer lugar, la generalización de armas fáciles de usar y de acarrear por menores. Por estos motivos, los niños y niñas, los niños soldados, han sido convertidos en combatientes eficaces, baratos y prescindibles<sup>26</sup>.

Pero no es necesario que un menor porte un arma para que se le considere un niño soldado. Siguiendo la definición basada en los Principios de Ciudad del Cabo de 1997, un niño soldado es:

toda persona menor de 18, que forma parte de cualquier tipo de fuerza o grupo armado regular o irregular en cualquier función distinta a la de ser únicamente un miembro de familia. Esto incluye a los cocineros, cargadores, mensajeros y a los que acompañan dichos grupos, además de las niñas reclutadas para propósitos sexuales o para matrimonios forzados. Por tanto, no solo se refiere a un niño que está portando o que ha portado armas<sup>27</sup>.

---

mínima para el reclutamiento voluntario por encima de los 15 años. Obliga a sus Estados Parte a poner en vigor disposiciones estrictas allí donde se permita el reclutamiento voluntario de menores de 18 años. En el caso de los grupos armados no estatales, el tratado prohíbe todo tipo de reclutamiento de menores de 18 años. <http://www.ohchr.org/spanish/law/crc-conflict.htm>. Consultado en febrero de 2013.

25. Datos disponibles en la web de esta organización: <http://www.unicef.be/fr/12-fevrier-journee-internationale-des-enfants-soldats/>

26. KAPLAN, Eben. «Child Soldiers Around the World», Council on Foreign Relations, 2005.

27. Cape Town Principles and Best Practices: adopted at the symposium on the prevention of recruitment of children into the armed forces and on demobilization and social reintegration of child soldiers in Africa. 27-30 abril 1997.

A pesar de que dentro de la acepción que la RAE hace del término soldado, como «tropa o gente de guerra», tiene cabida la infancia entendemos que el término soldado —del latín *solidātus*, de *solīdus*, *sueldo*— tiene connotaciones profesionales, y por tanto asociadas a una edad laboral legal, y es un término especialmente asociado al ejército regular<sup>28</sup>. Por este motivo defendemos que es más correcto referirse a aquellos niños obligados a combatir como *niños combatientes* y, de manera genérica, a la captación de niños como el *uso bélico de la infancia*<sup>29</sup>.

Aunque al hablar de niños usados con fines bélicos solo se piensa en varones, las niñas constituyen aproximadamente el 40% este colectivo<sup>30</sup>. A pesar de esta alarmante cifra siguen siendo invisibles<sup>31</sup> en las iniciativas encaminadas a evitar estos fenómenos y también en las labores de desarme, desmovilización y reinserción (conocidas por sus siglas DDR). Las niñas, al igual que los niños, son utilizadas como combatientes, como escudos humanos, las hacen caminar para comprobar si el terreno tiene minas, son utilizadas como armas explosivas y además, son convertidas en esclavas sexuales.

Es cierto que hay ejércitos regulares que reclutan a menores en sus filas, pero resulta particularmente alarmante el incremento del uso que hacen de los niños los grupos armados no estatales. Es el caso del llamado Ejército Democrático de Sudán del Sur (SSDA), Boko Haram en Nigeria, o Daesh en Irak. Según el secretario general de Naciones Unidas, este problema afecta directamente a 18 países<sup>32</sup>: Afganistán, Colombia, Costa de Marfil, Filipinas, Irak, Líbano, Mali, Myanmar, Nigeria, Pakistán, República Centroafricana,

28. Diccionario Merriam Webster: acepción 1a: a person in military service and especially in the army.

29. PALACIÁN DE INZA, Blanca. «El creciente uso de los niños soldado». Documento de Análisis del IIEE, 12/2015.

30. Girl child soldiers face new battles in civilian life. Analysis. IRIN, 2013.

31. Como ya se apuntaba en los Compromisos de París firmados por 105 Estados miembros de la ONU: «Profundamente preocupados de que las niñas sigan siendo generalmente invisibles en las iniciativas programáticas y diplomáticas relativas al reclutamiento y el uso ilícito de los niños y niñas por fuerzas o grupos armados y comprometiéndonos a modificar y reparar este desequilibrio» Los Compromisos de París para proteger a las niñas y niños reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas o grupos armados, París, febrero de 2007, p. 2.

32. Según Amnistía Internacional, Entreculturas, Fundación El Compromiso, Alboán y Save de The Children.

República Democrática del Congo, Siria, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Tailandia y Yemen.

Al igual que sucede con las mujeres, en muchos casos las situaciones de pobreza y desamparo, o el deseo de vengar la violencia sufrida por ellos o sus familias, llevan a los menores a unirse a estos grupos. En otros, son secuestrados y obligados a combatir o a desempeñar otras funciones como las de espías, portadores, limpiadores, cocineros, plantadores o detonadores de minas terrestres<sup>33</sup> o para satisfacer apetencias sexuales. En estos casos, los expertos señalan que rehabilitar y reinsertar a las niñas es aún mucho más difícil que a los varones<sup>34</sup>. Quedan confundidas, a veces con síndrome de Estocolmo hacia sus captores, que las convierten en madres al albur del rechazo y el abandono social<sup>35</sup>.

#### MUJERES Y NIÑOS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA SEXUAL

Las guerras de Bosnia y Ruanda de los 90 despertaron un necesario interés mediático sobre la violencia sexual. Esta atención de la opinión pública internacional<sup>36</sup>, sin embargo, no ha logrado que cese la práctica de estos delitos, ni tampoco que se pongan en marcha actuaciones contra la impunidad con que generalmente se perpetran. Ni siquiera se han logrado reparaciones para las víctimas de entonces. La violencia sexual<sup>37</sup> tiene como blanco principal,

33. En datos de UNICEF, cada año, las minas terrestres matan o mutilan a entre 8.000 y 10.000 menores de edad.

34. Para un análisis de género en niños combatientes consultar el documento de IRIN, el servicio de noticias de la ONU sobre asuntos humanitarios <http://www.irinnews.org/Report/97463/Analysis-Girl-child-soldiers-face-new-battles-in-civilian-life>

35. Se recomienda la lectura de la completísima guía sobre los niños soldados que ha elaborado Child Soldiers, de la Universidad de Dalhousie en Halifax, Canadá, para los profesionales que trabajan en el sector de seguridad: Child Soldiers Initiative (2012), *Child Soldiers: A Handbook for Security Sector Actors*, 2012. Disponible en su página web.

36. En este artículo de 2001 se aprecia el interés despertado en los años noventa, que no hubiera sido posible si las víctimas no hubieran comenzado a romper su doloroso silencio (Zipfel, Gaby (2001), «Blood Sperm and Tears – Sexual Violence in War», *Eurozine*, Vienna, 29 de noviembre 2001).

37. La ONU tiene una página web dedicada a la lucha contra la violencia sexual en el conflicto. Disponible en [www.stoprapenow.org](http://www.stoprapenow.org)

aunque no exclusivo<sup>38</sup>, a mujeres y niñas<sup>39</sup>. Este fenómeno, habitual en la guerra, se ha visto favorecido por la generalización de los conflictos irregulares, protagonizados por milicianos o paramilitares. Poco se sabe sobre la magnitud de este problema porque muchas víctimas no sobreviven y las que lo hacen, no quieren o no pueden informar de lo vivido. Tal es así que se estima que la mayoría de las violaciones no son denunciadas.

Se trata de un problema de enormes dimensiones. Hiriendo a una mujer se dañan dos generaciones y, además, se humilla a una comunidad entera. De hecho, la violación en los conflictos es, a menudo, utilizada de manera sistemática para expulsar grupos étnicos o redefinir las mayorías. Ese fue el caso de las violaciones en la guerra de Bosnia, que tenían como objetivo calculado que las mujeres bosnias engendrasen niños serbios, por lo que no eran liberadas hasta el séptimo mes de embarazo<sup>40</sup>.

Como en otras muchas situaciones en conflicto, incluso después de que se considere terminado, las huellas de la violencia sexual persisten en forma de traumas psicológicos<sup>41</sup> y físicos, familias y comunidades rotas, embarazos no deseados<sup>42</sup>, hijos engañados y a veces repudiados, enfermedades sexuales, estigmatización y rechazo de las propias víctimas: «El comandante de los paramilitares me violó [...] pero a una le toca estar callada, ya que si hablas la gente

38. Es una opinión generalizada que cada vez más hombres y niños sufren violaciones y otro tipo de abusos aunque apenas se tienen cifras debido al temor a la denuncia por miedo a la estigmatización.

39. Las agencias de la ONU apuntan datos estimados de 60.000 mujeres violadas durante la guerra civil de Sierra Leona (1991-2002), más de 40.000 en Liberia (1989-2003), 60.000 en las guerras de la antigua Yugoslavia (1992-1995) y al menos 200.000 en los últimos 12 años de guerra de la República Democrática del Congo. <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgsexualviolence.shtml>

40. KUCUKALIC IBRAHIMOVIC, Esma. «Las mujeres violadas en la guerra de Bosnia, dobles víctimas del conflicto 20 años después». Documento de opinión del IIEE 35/2014.

41. Para leer más sobre los daños psicológicos: Josse, Evelyne (2010) «Vinieron con dos armas: las consecuencias de la violencia sexual en la salud mental de las víctimas mujeres en los contextos de conflicto armado». *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, 2010, núm. 877, pp. 177-195. Disponible en la web del ICRC.

42. Se recomienda la película *Grbavica: el secreto de Esma*, dirigida por Jasmina Zbanic en 2006. Trata sobre la vida de una madre soltera en el Sarajevo de posguerra y los problemas que afronta en el día a día con su hija, ahora adolescente, fruto de las violaciones de las tropas serbias durante la guerra.

dice que una se lo busca. Es una pesadilla que no acaba», explicaba una mujer colombiana en el informe de 2004 *Cuerpos marcados, crímenes silenciados de Amnistía Internacional*<sup>43</sup>. En la guerra civil Siria, y según un informe de 2013<sup>44</sup> de la organización *International Rescue Committee (IRC)*, aunque aún no se conocen los datos de la violencia sexual desde que comenzó el conflicto en 2011, esta es la principal razón que aducen miles de refugiados para huir a otro país.

El reconocimiento por parte de la comunidad internacional de la violación como arma de guerra es un legado de vital trascendencia que dejó el conflicto serbo-bosnio. La violación oportunista y no premeditada —como venganza personal en medio del caos que supone un conflicto armado— ha dado paso, en tiempos más recientes, a una violencia sexual organizada y orquestada con fines tácticos: para sembrar el terror y provocar desplazamientos de población, destruir comunidades enteras o eliminar una raza o etnia determinada<sup>45</sup>.

#### SITUACIONES DE ESPECIAL VULNERABILIDAD: VIUDAS Y HUÉRFANOS DE GUERRA

##### *Las viudas de guerra*

Muchas mujeres quedan viudas en un conflicto armado. Existen tres millones de viudas en Irak y hay más de 70.000 en Kabul<sup>46</sup>. Se calcula que en ciertas partes del Este de la República Democrática del Congo alrededor del 50 por ciento de las mujeres son viudas. Pero a pesar de estas cifras, las viudas son otro colectivo invisible. No hay estadísticas, apenas hay estudios y además, en la mayoría de los países, son abandonadas por las autoridades e ignoradas por las organizaciones civiles.

43. *Colombia: Cuerpos marcados, crímenes silenciados. Violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto armado*, AI: AMR 23/040/2004. Disponible en la web de Amnistía Internacional.

44. *International Rescue Committee, Syria: a regional crisis*, 2013.

45. FRIEYRO DE LARA, Beatriz, «La integración de la perspectiva de género en el análisis de los conflictos armados y la seguridad», *El papel de la mujer y el género en los conflictos, Cuadernos de Estrategia*, núm. 157, 2012, pp. 55-65. Disponible en la web del IEEEE.

46. Datos calculados por la organización británica Widows For Peace, que consideran que la prioridad en el trabajo a favor de las viudas ha de ser la obtención de unas estadísticas fiables. <http://www.widowsforpeace.org>

En muchos lugares, la vida de las mujeres está determinada por la interpretación del derecho consuetudinario, de la tradición y de las creencias locales y todas ellas tienden a ser discriminatorias con las viudas. Sus vidas se entienden ligadas y dependientes del marido. Por tanto, una vez que éste fallece, ya no tienen derechos y quedan, al igual que sus hijos, expuestas a toda forma de explotación posible, incluso a manos de sus propios parientes. En Tanzania, por ejemplo, además de ser desposeídas de la propiedad de la tierra y otros bienes, muchas viudas son asesinadas tras ser acusadas de brujería<sup>47</sup>. Aunque al morir el esposo la viuda puede seguir utilizando la tierra, en muchas ocasiones, la acusación de brujería es utilizada por los herederos para deshacerse de ellas y apropiarse de esa tierra. Este drama encadenado empeora para aquellas mujeres cuyos maridos han desaparecido y no se tiene constancia de su situación. En esos casos, a las dificultades propias de la lucha por la supervivencia se suma la negación de asistencia social, de un subsidio o una pensión.

### *Los huérfanos de guerra*

La situación de los niños huérfanos es, si cabe, más penosa aún que la de las viudas<sup>48</sup>. En Irak, por ejemplo, un estudio de 2011 de UNICEF calculaba que 800.000 niños habían perdido al menos a uno de sus padres<sup>49</sup>. Resulta escalofriante pensar lo mucho que se habrá elevado esa cifra en los últimos años. En no-

47. *Women 2000: Widowhood: Invisible Women, Secluded or Excluded*, División para el Adelanto de las Mujeres de las Naciones Unidas/DESA, Diciembre de 2001, p. 10. En Tanzania, en 2010, hubo 579 asesinatos de personas acusadas de brujería. En 2011 fueron 642, muchas de ellas viudas, según un informe de la ONG Legal and Human Rights Centre.

48. En los países de nuestro entorno se considera que un huérfano es aquel niño que ha perdido ambos progenitores. Sin embargo, para UNICEF y organizaciones similares, un huérfano es un niño que ha perdido uno o sus dos padres. Bajo esta definición se calculaba para 2005 que había 132 millones de huérfanos de los cuales un 10% había perdido a sus dos padres. Esta diferenciación puede conducir a confusiones en las cifras a manejar y por tanto a cuantificar el problema y también a evaluar las diferentes necesidades de niños que han perdido a sus dos padres o que han perdido uno de ellos. Ver UNICEF (2012, May 25), *Orphans*. Disponible en la web de UNICEF.

49. UNICEF (2011), *The Situation of Children and Women in Iraq, 2011*. Disponible en la web de UNICEF.

viembre de 2014 se calculaba que miles de niños habían perdido uno o dos de sus padres en el larguísimo conflicto sirio<sup>50</sup>.

Una vez más, una situación dramática desemboca en otra peor. Los niños huérfanos, sin nadie que se haga cargo de sus cuidados, se convierten con facilidad en combatientes. Los grupos armados les ofrecen protección y suelen representar el papel de una familia. En ocasiones, es el mismo grupo armado el que deja huérfano al niño, asesinando a sus padres o hasta obligando al propio hijo a hacerlo él<sup>51</sup>.

Sumando la violencia sexual, el uso bélico de los niños, la orfandad, los patrones de violencia vividos y demás horrores asociados al conflicto, hay lugares como Siria donde se habla de una generación perdida. Quizá podríamos hablar de al menos dos generaciones dañadas, pues los traumatizados niños de hoy serán los progenitores de mañana, pero también los líderes de su país.

#### MUJERES Y NIÑOS DESPLAZADOS Y REFUGIADOS

Se considera que un refugiado es una persona que ha cruzado una frontera internacional por correr el riesgo de ser perseguida o haberlo sido en su país de origen. Un desplazado, sin embargo, es aquella persona que también abandonó su hogar pero no llegó a cruzar una frontera. En marzo de 2015, ACNUR tenía registrados casi 4 millones de refugiados sirios. Y Acción contra el Hambre nos hablaba en febrero de 2015 de 7,6 millones de desplazados dentro de este país calificando la situación que se está viviendo como «la mayor crisis humana del siglo XXI»<sup>52</sup>.

Los desplazados y refugiados huyen de situaciones terribles, pero lo que encuentran al final de su peregrinar no siempre es una vida más fácil o segura. Cuando se cruza una frontera huyendo de un conflicto, generalmente, se llega a un país cuyas condiciones no le permiten hacer frente a estos movimientos masivos de población.

50. DAMON, Arwa, «I used to see my dad in my dreams: Syria's children recall horrors of war.» CNN, 18/11/2014.

51. Existen muchos testimonios de niños que han sido obligados a asesinar a su propio padre o hermano <http://www.independent.co.uk/voices/comment/orphans-of-war-why-unicef-does-no-more-valuable-work-than-when-helping-african-child-soldiers-8406581.html>

52. Acción contra el Hambre. «Tú contra el hambre», núm. 68, febrero de 2015. Editorial p. 2.

En los campos de refugiados y desplazados, con frecuencia las mujeres y los niños, son víctimas directas de abusos sexuales, enfermedades y malnutrición<sup>53</sup>. Muchos niños pasan toda su infancia en un campo de este tipo. Y cuando son adolescentes son especialmente vulnerables al secuestro para reclutamiento forzoso o tráfico de personas y, en el caso de las niñas, suelen ser víctimas de abusos sexuales. Las madres, incluso, se ven abocadas a prostituirse para alimentar a sus hijos<sup>54</sup>. Por estos motivos, estos movimientos de población se han convertido en uno de los mayores y más difíciles desafíos para la comunidad internacional no solo en sí mismos, sino también por las terribles situaciones que generan.

#### MUJERES Y NIÑOS Y LA EXPLOTACIÓN DE LOS «RECURSOS DE CONFLICTO»

Los recursos naturales, que deberían ser la riqueza motor del desarrollo de un país, son, en muchos casos, su maldición. Esto se debe a que forman parte de un círculo vicioso que posibilita, en zonas afectadas por la guerra, que los bandos enfrentados financien material y tropas para continuar con ella. El caso más conocido es el de la República Democrática del Congo donde la explotación de sus recursos sirve, por un lado, para pagar sus conflictos y los de países vecinos y, por otro, para que en lugares remotos tengamos teléfonos móviles, portátiles y otros tantos avances tecnológicos<sup>55</sup>.

53. En los campos de Níger, el 21% de los niños sufre malnutrición. Dato tomado del informe de Oxfam de recomendada lectura *Mali's conflict refugees: responding to a growing crisis*. *Oxfam Briefing Paper* núm. 167, enero 2013. Disponible en la web de Oxfam.

54. Muy interesante la lectura de los ejemplos de mujeres en campos de refugiados en Pilar Estébanez Estébanez, «La mujer en conflictos armados y guerras», *El papel de la mujer y el género en los conflictos. Cuadernos de Estrategia*, núm. 157, 2012, pp. 287-295. También indispensable el informe ya citado de ACNUR sobre la mujer refugiada, («Women: seeking a better deal: the lost girls of Sudan», *Refugees*, vol. 1, 2002, núm. 126).

55. Se habla de «blood computers»: ordenadores de sangre (Dias, Elizabeth. «First Blood Diamonds, Now Blood Computers?», *Time*, 24/7/2009). El término «ordenadores de sangre» hace clara alusión a la expresión «diamantes de sangre» popularizada por la película del mismo nombre. Bajo mi punto de vista «diamantes de conflicto» y por extensión «recursos de conflicto» son términos más adecuados para esta realidad.

Estos recursos que se explotan para financiar conflictos son en su mayoría minerales. Bautizados como «minerales de sangre», los más conocidos son la casiterita, la wolframita, el coltán, el oro y el diamante. Pero también hay otros recursos no minerales como el opio, la cocaína, el cacao o la madera, cuya explotación subyace en muchos escenarios de conflicto, tanto en su fase armada como en las posteriores. Es el caso de Afganistán donde la superficie de cultivo de opio no deja de crecer desde el anuncio del repliegue de las fuerzas internacionales.

No obstante, el diamante es el mineral más conocido como el enlace entre la guerra y la tierra<sup>56</sup>. Es pequeño y, por tanto, de fácil transporte y tiene un precio muy alto en los mercados mundiales. De los diez años que duró la guerra civil de Sierra Leona, los combates más encarnizados fueron aquéllos que se llevaron a cabo por el control de los yacimientos de diamantes y además, esas piedras preciosas fueron las que financiaron gran parte de la guerra del país vecino, Liberia.

Una vez más, los niños son el colectivo más perjudicado que, en condiciones de esclavitud, son forzados a trabajar con todo tipo de recursos, algunos de ellos tan nocivos que acaban con la mano de obra, infantil o adulta. Éste es el caso de los trabajadores afganos del opio, casi todos adictos, y de sus familias, que en algunos casos comienzan a consumir para sentir menos el dolor, como sucede con mujeres que son maltratadas.

Las nuevas tecnologías también se pueden convertir en multiplicadores del conflicto, como ocurre con el coltán<sup>57</sup> y la casiterita. Estos minerales han cobrado especial protagonismo y su extracción también depende en gran medida de la mano de obra infantil. La República Democrática del Congo cuenta con las ma-

56. Para más información sobre los diamantes de conflicto y sobre el Proceso de Kimberley, iniciativa conjunta de gobiernos, industrias del sector y organizaciones de la sociedad civil, auspiciada por Naciones Unidas, para detener el flujo de diamantes de conflicto, véase PALACIÁN DE INZA, Blanca, «Los diamantes de conflicto». *Revista Española de Defensa*, 2011, núm. 272. pp. 54-57. Disponible en la web del IEEE.

57. El coltán es una aleación de la que se extrae el tantalio, metal de gran resistencia al calor y con unas propiedades eléctricas que lo hacen insustituible en los teléfonos móviles, consolas de videojuegos y todo tipo de equipos electrónicos.

yores reservas conocidas de ambos minerales. El coltán es fácil de extraer y, a día de hoy, es insustituible pero según la ONG *Global Witness*, a día de hoy, es la casiterita la que propicia los mayores casos de explotación infantil.

#### EL PROTAGONISMO DE LA MUJER EN CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

En la Resolución 1325<sup>58</sup> del Consejo de Seguridad de la ONU subyace una idea doble: la de proteger a mujeres y niñas, pero al mismo tiempo, fortalecer su presencia como protagonistas en la construcción de la paz. Sin embargo, esta segunda parte sigue siendo una asignatura pendiente, de modo que las mujeres continúan únicamente como víctimas, más o menos invisibles, y no se les permite convertirse en agentes activos de los procesos de paz y de las instituciones estatales que se implantan después del conflicto.

La participación de las mujeres en la construcción de la paz es positiva desde todos los ángulos posibles: inclusión en misiones de paz internacionales; participación en las negociaciones de paz<sup>59</sup>; o en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, entre otros, aumenta su eficacia. El informe de UNICEF sobre infancia de 2007 recoge la importancia del papel de las mujeres en los procesos de paz y destaca que «un aumento de la presencia de mujeres entre los negociadores de la paz y las fuerzas mante-

58. Para más información sobre el alcance e implicaciones de esta Resolución y relacionadas ver Robles Carrillo, Margarita, «La integración de la perspectiva de género en el análisis de los conflictos armados y la seguridad», *El papel de la mujer y el género en los conflictos. Cuadernos de Estrategia*, núm. 157, 2012, pp. 65-82; Robles Carrillo, Margarita (Coord.), (2012), *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones*, Universidad de Granada, Centro Mixto UGR-Madoc.

59. Especial mención merece el caso del proceso de paz de Filipinas que, en comparación con otros procesos, tiene un porcentaje relativamente alto de participación femenina. Había mujeres en ambos lados de la mesa de negociaciones en los dos procesos abiertos del gobierno con el FMLL, proceso aún en marcha en la fecha de publicación de este artículo, y con el Nuevo Ejército del Pueblo (NEP), proceso roto por éste grupo en enero de 2013. Sin embargo, en el proceso de paz de Colombia, a pesar de que el gobierno anunció que la participación de las mujeres sería destacada, no hay apenas presencia femenina por lo que se emborrona la esperanza de sacar a la luz la violencia contra la mujer, utilizada como arma de guerra durante casi 50 años de conflicto armado.

nedoras de la paz, junto a otros protagonistas decisivos, mejoraría notablemente la aportación de las mujeres a la resolución de conflictos y a su posterior rehabilitación»<sup>60</sup>.

Citando a Michelle Bachelet, ex directora de la organización de Naciones Unidas específicamente dedicada a la mujer (ONU Mujeres), en muchos países que atraviesan situaciones posteriores a conflictos el 40 por ciento de los hogares tiene como cabeza de familia una mujer, y diversas investigaciones reflejan que las mujeres invierten hasta el 90 por ciento de sus ingresos en la educación, salud y nutrición de su familia, tanto durante como después del conflicto<sup>61</sup>.

Se ha venido asociando tradicionalmente al hombre a la guerra, la violencia y la lucha y a la mujer a la paz, la armonía y la reconciliación. Esta concepción errónea debería desembocar en la situación lógica en la que el hombre hace la guerra y la mujer hace la paz. Pero no ha sido así. Hay mujeres que hacen la guerra, pocas, es cierto, pero más por su situación alejada del poder y por las concepciones de género que la sitúan en el entorno doméstico y al cuidado de la familia. La cifra de mujeres que participan en lo que Eleanor Roosevelt llamara los «trabajos de la paz»<sup>62</sup> es muy baja.

Los datos avalan esta opinión. ONU Mujeres hizo un estudio de 585 acuerdos de paz de entre 1990 y 2010, de los cuales sólo el 16% de ellos mencionaba a las mujeres y apenas el 3% incluía referencia alguna a la violencia sexual<sup>63</sup>. Como subraya Mari Skåre, Representante Especial de la OTAN en asuntos de mujer, paz y seguridad, la exclusión de referencias a las mujeres no es negativa solamente para este colectivo:

60. UNICEF, *Estado mundial de la infancia: la mujer y la infancia, el doble dividiendo de la igualdad de género*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2006.

61. BACHELET, Michelle, El siglo de la inclusión y la plena participación de las mujeres, Dublín, Irlanda, 21 de febrero de 2013.

62. Citado por Bachelet, Michelle, *Las mujeres, la guerra y la paz*, Discurso pronunciado en la Conferencia sobre Políticas Phyllis Kossoff celebrada en la Casa Roosevelt de Hunter College, Nueva York, el 3 de marzo de 2011.

63. UNIFEM, *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence*, 2010. Disponible en la página web de UNWomen.

Si nuestro intelecto, habilidades, competencias y experiencias no están incluidos en la prevención y resolución de conflictos, perdemos oportunidades para resolver los problemas. No podemos permitirnos el no incluir a las mujeres. No es simplemente una cuestión que beneficie a las mujeres, sino que beneficia a toda la sociedad, hombres y mujeres, niños y niñas<sup>64</sup>.

La excepción a esta exigua participación femenina en la construcción de la paz lo constituyen dos colectivos: las cooperantes y las mujeres de las asociaciones locales. El 70% de los cooperantes españoles son mujeres y comparten, en muchos casos, los peligros cotidianos de aquellas oriundas de la zona del conflicto<sup>65</sup>. Pero también está constatado que, por su mera condición de mujer, su trabajo puede ser muy valioso y, en ocasiones, imprescindible. El trabajo de los cooperantes, al igual que el del resto de actores que participan en la resolución de conflictos, no debe llevarse a cabo de espaldas a las asociaciones locales de mujeres que, en muchos casos, como en el de Mali<sup>66</sup>, piden mayor participación y apoyo.

A este respecto, y a modo de conclusión, la reflexión de un oficial del distrito de la provincia de Ituri (República Democrática del Congo), recogida en un informe al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, resulta muy clarificadora:

a las mujeres de aquí [y muchachas jóvenes] les resulta difícil hablar con libertad a los hombres uniformados, por ejemplo a los observadores militares, especialmente si se trata de temas delicados como la violencia y los abusos sexuales... En muchos casos, sobre todo cuando se trata de una violencia endémica, prefieren contárselo a una de las mujeres encargadas de mantener la paz porque temen padecer una violencia adicional que no excluye la de los mismos mantenedores de la paz que son hombres<sup>67</sup>.

64. SKÅRE, Mari (2012) Discurso en el Seminario *UNSCR 1325 in NATO-led Operations and Missions*, Estocolmo, Suecia, 17-18 diciembre de 2012.

65. En esta cifra solamente se consideran las mujeres cooperantes que son remuneradas por su trabajo.

66. ONU Mujeres (2012), «Mujeres de Mali exigen más protección y participación en la resolución del conflicto», 05/11/2012. Noticia disponible en la página web de ONU Mujeres. Fecha de consulta: marzo de 2013.

67. UNICEF, *Estado mundial de la infancia: la mujer y la infancia, el doble dividendo de la igualdad de género*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2006.



*Capítulo 4*  
*La protección internacional*  
*de la mujer en el conflicto armado*

EVA DíEZ PERALTA

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público.*  
*Universidad de Almería*

CONSIDERACIONES GENERALES

Es lugar común reconocer que algunos grupos de mujeres, y particularmente las mujeres en situaciones de conflicto armado, son especialmente vulnerables a la violencia. Ciertamente, durante un conflicto armado las mujeres experimentan todas las formas de violencia física y psicológica, cometida por actores estatales y no estatales, que suelen estar enmarcadas, por lo demás, en un contexto amplio de discriminación contra la mujer. Y cada vez está más documentada la violencia sexual ejercida, en mayor proporción, contra mujeres y niñas en escenarios de conflicto y en situaciones posteriores a los conflictos y crisis humanitarias.

Ciertamente, a pesar de la protección especial y general que confieren el Derecho Internacional Humanitario y el elenco de tratados internacionales sobre derechos humanos, las mujeres (incluidas las niñas), a causa de su condición y sexo, y atendiendo a diversos factores, padecen doblemente los efectos y amenazas de la guerra: los que se ciernen sobre la población civil y por ser el blanco de violaciones y otras agresiones sexuales que se cometen, de forma sistemática y generalizada, en el marco de planes y estrategias de guerra diseñados deliberadamente para humillar, desestabilizar familias y comunidades y desmoralizar a la otra parte en el conflicto. Esta dramática realidad se perpetúa, en las postrimerías del segundo decenio del siglo XXI, en Afganistán, República Centroafricana, Colombia, República Democrática del Congo, Iraq, Libia, Malí, Myanmar, Somalia, Sudán del Sur, Sudán (Darfur), Siria y Yemen, por citar los países que se relacionan

en el último Informe del Secretario General de la ONU sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos<sup>1</sup>.

Son muy numerosos los estudios en los que se han abordado las relaciones entre el Derecho Internacional Humanitario (en adelante, DIH) y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en lo sucesivo, DIDH). Solo apuntaremos aquí, en términos generales, que el DIH se aplica en situaciones de conflicto armado mientras que el DIDH está vigente en todo momento, tanto en tiempo de paz como de guerra. De manera que conviene siempre recordar que, aun tratándose de dos conjuntos normativos distintos, en períodos de conflicto armado ambas ramas del ordenamiento internacional están inexorablemente conectadas puesto que confluyen en los valores de la protección de la persona y el respeto de su dignidad. No en vano, en los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, y en los dos Protocolos Adicionales de 1977, figura la llamada «cláusula Martens» cuya versión más actual es la recogida en el art. 1 del Protocolo Adicional I, relativo a la protección de las víctimas en los conflictos armados internacionales, y a cuyo tenor las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública. Por su parte, el art. 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 autoriza a las Partes contratantes, «en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación», la suspensión de los derechos consagrados en su texto, a excepción de algunos derechos básicos que no pueden ser suspendidos como el derecho a la vida, la prohibición de torturas y otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, la esclavitud o servidumbre, o el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, entre otros. Como ha observado Pérez González este «núcleo irreductible de derechos no susceptible de suspensión que está en la base de los derechos humanos constituye a la vez la protección mínima que procuran garantizar el art. 3 común y el Protocolo adicional II en los conflictos no internacionales, representando la zona de

1. Ver el informe del Secretario General, Violencia sexual relacionada con los conflictos, de 29 de marzo de 2019, recogido en el documento S/2019/280.

convergencia entre el Derecho Humanitario y el Derecho de los Derechos Humanos» (Pérez González, 2012: 487).

En las líneas que siguen nos ocuparemos de retratar la violencia contra la mujer en escenarios de conflicto, haciendo hincapié en la protección que confiere el Derecho Internacional Humanitario, y con breves referencias sobre la incorporación de la violencia sexual y de género en la actual agenda de seguridad. Se analizarán, por otro lado, los más importantes instrumentos para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres elaborados en los últimos decenios en el sistema universal de protección de los Derechos Humanos. Y concluiremos dando algunas pinceladas sobre la justicia de género en el marco de la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales.

#### LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN SITUACIONES DE CONFLICTO ARMADO Y LA TENUE PROTECCIÓN QUE CONFIERE EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Tras la Primera Guerra Mundial, el escenario de todos los conflictos armados que han ido sucediéndose a lo largo y ancho del planeta no ha sido un campo de batalla alejado de los núcleos de población, en los que se enfrentaran y dañaran exclusivamente las fuerzas combatientes enfrentadas. Como resultado de ello, ha ido produciéndose un crecimiento exponencial de las víctimas civiles: el veinte por ciento en la Primera Guerra Mundial (casi cuatro millones), el cincuenta en la segunda gran guerra (entre quince y veinte millones) y, de los treinta millones de víctimas producidas por los conflictos armados que han estallado después de 1945, el ochenta por ciento han sido civiles, sobre todo mujeres y niños. La lógica militar y, sobre todo, el uso de armas con un enorme potencial destructivo, hacen casi imposible evitar que, entre las víctimas de las acciones militares haya también y, a veces, en su mayoría, civiles no combatientes. En nuestros días, además, muchos conflictos son «intrínsecamente difíciles de categorizar» y conllevan un altísimo coste en la población civil.

Después de la Gran Guerra, como también se la llamó, el Comité Internacional de la Cruz Roja redobló sus esfuerzos con vistas a extender la protección de las víctimas de guerra, de ahí que auspiciara la celebración de la Convención de Ginebra de 1929 sobre el trato debido a los prisioneros de guerra. Por lo que a nuestro objeto de estudio se refiere, en el cuerpo dispositivo

de dicha Convención se recoge que las mujeres serían tratadas con la consideración debida a su sexo (art. 3). Esta disposición de carácter general va a ser reproducida, dos décadas más tarde, en el artículo 12 del I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, y en el mismo artículo del II Convenio de Ginebra relativo a los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, ambos firmados en 1949. Este aserto se recoge, además, en el art. 14 del III Convenio de Ginebra del mismo año relativo al trato debido a los prisioneros de Guerra que añade, en su último enunciado, el principio de igualdad de trato entre las prisioneras y prisioneros de guerra, lo cual no es óbice para que reserve un tratamiento privilegiado a las mujeres que se hallen detenidas o encarceladas: así, por citar algunos ejemplos, se prevén instalaciones higiénicas y dormitorios separados a las mujeres prisioneras de guerra (arts. 25 y 29); o que la vigilancia de las mujeres prisioneras de guerra esté a cargo solo de mujeres (art. 97); o que no se pueda imponer a una prisionera de guerra condenas o sanciones más severas que las que se impondrían a una mujer o a un hombre pertenecientes a la fuerza armada de la potencia encargada de la detención (art. 88).

Por su parte, el IV Convenio de Ginebra confiere una protección especial para personas especialmente vulnerables como las mujeres y los niños en los conflictos armados, en tanto que integrantes de la población civil. Pero, como insistentemente se ha denunciado, este Convenio, como los restantes, resulta hoy del todo insuficiente y revela algunas deficiencias, puesto que no proporciona una respuesta satisfactoria a todos los problemas y dificultades específicos a los que se enfrentan las mujeres en situaciones de conflicto armado (Gardam, 1998: 453), a pesar de que brinda, eso sí, una protección especial a las mujeres embarazadas, madres lactantes y madres en general. Por citar varios ejemplos: las madres y mujeres embarazadas deben recibir tratamiento especial en lo que asistencia médica se refiere (art. 91 del Convenio IV); los Estados deben permitir el paso de todo envío de víveres y artículos indispensables para mujeres embarazadas y parturientas (art. 23 del Convenio IV); en la distribución de los envíos de ayuda humanitaria debe darse prioridad a mujeres embarazadas y madres lactantes (art. 70 del Protocolo I); Los Estados Partes deben considerar la posibilidad de establecer zonas de seguridad

para mujeres embarazadas y madres con hijos de menos de siete años, entre otros casos (art. 14 del Convenio IV); No se ejecutará la pena de muerte impuesta a mujeres embarazadas en el curso de un conflicto armado interno (art. 6.4 del Protocolo II).

A lo anterior se añade que las disposiciones que se ocupan de definir los actos de violencia sexual, particularmente la violación y la prostitución forzada, no consiguen apreciar el verdadero alcance y la gravedad de tales crímenes, ya que los conciben como meras afrentas al honor en lugar de considerarlos infracciones graves del derecho de la guerra, por lo que aparentan situar la reprobación de tales conductas básicamente en el terreno de la moral. Así, en efecto, el art. 27 del IV Convenio de Ginebra de 1949 recoge la protección especial que el Derecho internacional humanitario confiere a las mujeres en caso de atentado a su honor y, en particular, «contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor». Esta expresión se reproduce, prácticamente, en el art. 76.1 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, así como en el art. 4.2. e) del Protocolo Adicional II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, firmados ambos el 8 de junio de 1977.

En la práctica, y por diferentes motivos, se ha constatado la eficacia limitada del Derecho humanitario convencional, de manera que con objeto de completar y suplir sus carencias y deficiencias, cabe invocar las reglas del derecho internacional consuetudinario aplicable tanto a los conflictos armados internacionales como a los que no tienen índole internacional. En particular, la norma 93, que resulta de una práctica general aceptada como derecho, establece, sin ambages, que quedan prohibidas las violaciones y cualquier otra forma de violencia sexual.

Por lo demás, la falta de actualización y revisión del Derecho Internacional Humanitario está siendo compensada con el conjunto de disposiciones que integran el *soft law* destinadas a reforzar la protección de las mujeres en tiempos de conflicto armado. Es ilustrativa, a estos efectos, la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia y en Conflictos Armados, proclamada por la Asamblea General en su Resolución 3318 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, si bien en la misma se echa en falta referencias explícitas a los delitos de naturaleza

sexual. De ahí que podamos afirmar que el compromiso más claro en lo que respecta a la violencia sexual ejercida contra mujeres y niños en los conflictos armados lo encontramos, en los últimos tiempos, en la Resolución 1820 del Consejo de Seguridad, de 19 de junio de 2008. En ella se reconoce que «las mujeres y las niñas son especialmente objeto de actos de violencia sexual, incluso como táctica de guerra, destinada a humillar, dominar, atemorizar, dispersar o reasentar por la fuerza a miembros civiles de una comunidad o grupo étnico, y que la violencia sexual utilizada de esta manera puede en algunos casos persistir después de la cesación de las hostilidades». En esta resolución, asimismo, aparte de propugnar el avance en las estrategias de prevención, el Consejo de Seguridad «*expresa su disposición* (...) a adoptar, cuando sea necesario, medidas apropiadas para hacer frente a la violencia generalizada o sistemática», en tanto que esta última puede constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Con ello, se está legitimando, incluso, el recurso al *ius ad bellum*. El nombramiento de una Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos, por mor de la Resolución 1888, de 30 de septiembre de 2009, supone un complemento de las previsiones anteriores, que han sido confirmadas en las Resoluciones 1690 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015) y 2467 (2019).

Conviene tener en cuenta que este elenco de Resoluciones constituye el marco político de actuación en materia de mujeres, paz y seguridad, iniciado con la célebre Resolución 1325 (2000), que centra los debates tanto en la prevención de la violencia sexual en situaciones de conflicto como en la justicia de género, aspecto este último que, aunque solo parcialmente, abordaremos en más adelante. En opinión de Barbé, la Resolución 1325, «que forma parte de un proceso más amplio de humanización del Consejo de Seguridad (...) y que deriva de los fracasos del Derecho Internacional humanitario durante la década de los noventa (...), se enmarca normativamente, por una parte, en el Derecho internacional humanitario y de ahí su implementación centrada en luchar contra la violencia sexual en los conflictos. Por otra parte, la Res. 1325 se enmarca en los Derechos Humanos y en el marco específico de la igualdad de género. De ello se deriva una implementación centrada en la participación de las mujeres en las situaciones de conflicto y posconflicto (resolución, mediación,

negación, reconstrucción posconflicto)». La profesora Barbé habla también «de un desequilibrio entre participación y protección a favor del último». (Barbé, 2016: 105, 109,117).

Particularmente, la Resolución 2242 (2015), de 13 de octubre, liderada por España durante su presidencia del Consejo de Seguridad, integra la perspectiva de género en el análisis del extremismo violento. En síntesis, la citada Resolución pone énfasis en la idea de que el terrorismo y el extremismo violento tienen un impacto diferente en los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y «reconoce que los actos de violencia sexual y por razón de género son parte de los objetivos estratégicos y la ideología de ciertos grupos terroristas, que los utilizan como táctica de terrorismo y como instrumento para aumentar su poder apoyando la financiación, el reclutamiento y la destrucción de las comunidades». De manera complementaria, también a iniciativa de nuestro país, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2331 (2016), de 20 de diciembre, sobre la trata de seres humanos en el marco de los conflictos, la primera en la que se aborda el nexo indiscutible entre la trata de personas, la violencia sexual, el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional.

La última de las Resoluciones adoptadas, la núm. 2467 (2019), que ha contado tan solo con 13 votos favorables de los miembros del Consejo de Seguridad, tras las abstenciones de Rusia y China, está muy cercana al vigésimo aniversario de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. En ella se incide en la responsabilidad nacional al abordar las causas profundas de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y posconflicto, y reconoce además que el enjuiciamiento sistemático y riguroso de los delitos de violencia sexual es fundamental para la disuasión y la prevención. En definitiva, un enfoque basado en los supervivientes que garantice la rendición de cuentas y el acceso a una justicia reparadora.

#### LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN EL MARCO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Son muchas las manifestaciones y actos de violencia cometidos contra las mujeres en tiempos de paz o en tiempos de conflicto armado. Sirvan como ejemplos, el caso de las violaciones de ciento diez mil berlinesas por los soldados rusos en la Segunda Guerra Mundial, miles de mujeres convertidas en esclavas sexuales por los militares japoneses durante la misma guerra, o las

violaciones de doscientas mil mujeres bengalíes por los soldados paquistaníes durante la independencia. En el marco de regímenes dictatoriales, se han constatado las violaciones que sufrieron miles de mujeres durante los años de represión política que acometieron las dictaduras de Chile, Argentina y Uruguay.

Naciones Unidas ni se ocupó ni se preocupó de esta cuestión en sus cuarenta primeros años de existencia. Efectivamente, hasta bien entrada la década de los ochenta del pasado siglo xx no salen a la luz los primeros y tímidos esfuerzos encaminados a combatir y neutralizar la denominada «violencia de género». De este modo, no debe pasar inadvertida la Resolución 14/84 del Consejo Económico y Social, de 24 de mayo de 1984 que, limitada a la violencia en la familia, sirvió de fundamento para la aprobación por la Asamblea General, el 29 de noviembre del año siguiente, de la Resolución 40/36 sobre la violencia en el hogar. En esta última, se invita a los Estados Miembros a adoptar, con carácter de urgencia, tanto medidas para prevenir la violencia en el hogar y prestar asistencia adecuada a las víctimas, como medidas de justicia penal y civil más eficaces para responder a la violencia en el hogar.

En 1991, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se mostraron de acuerdo en la necesidad de afrontar y atajar el problema de la violencia ejercida contra la mujer, entendida en su acepción más amplia, a través de la adopción de medidas en la esfera internacional. Conviene advertir, a este respecto, que en la Convención de la Mujer de 1979 no se encuentran referencias explícitas a la violencia basada en el sexo, a excepción del art. 6 en el que se contempla el deber de los Estados de adoptar medidas para suprimir todas las formas de trata y explotación de la prostitución de la mujer. Sin embargo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer declaró sin ambages, en su Recomendación General núm. 19 de 1992, que en la definición de discriminación que figura en el art. 1 de la Convención mencionada se entiende incluida, sin lugar a duda, la violencia ejercida contra la mujer.

Pero, la afirmación de que la violencia contra la mujer afecta al valor primordial de la dignidad de la persona, tiene lugar más concretamente, en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena, del 14 a 25 de junio de 1993, que

percibió el problema como de primera magnitud y requirió de los Estados una actitud inequívoca en la lucha por erradicarlo tanto en sus ordenamientos internos como en las distintas esferas de cooperación internacional<sup>2</sup>.

Precisamente, en el plano internacional, la Asamblea General adoptaba algunos meses después, a iniciativa canadiense y sobre la base de la Declaración arriba citada, el primer instrumento internacional que aborda explícitamente y de forma genérica la violencia de género: se trata de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, recogida en su Resolución 48/104, de 23 de febrero de 1994. Conviene detenerse, siquiera brevemente, en los elementos principales de dicha Declaración: en su preámbulo, comienza exponiendo y describiendo con realismo la violencia que pretende combatir. Así, reconoce que «la violencia contra la mujer no constituye sino una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, añadiendo que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre». En segundo lugar, la Declaración citada viene a complementar y reforzar el proceso de protección de los derechos de las mujeres y de erradicación de las desigualdades en el Derecho internacional en la medida en que recoge, por vez primera, una definición amplia y nítida de la violencia ejercida contra la mujer, que engloba, según su art. 1, «todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada». A renglón seguido, su art. 2, especifica los tres ámbitos donde estos actos de violencia suelen ejercerse, a saber:<sup>3</sup> en el seno de familia, los perpetrados

2. La Declaración y el Programa de acción de Viena se encuentran recogidos en el documento A/CONF157/23, de 12 de julio de 1993.

3. Por lo que se refiere a los actos de violencia concretos, conviene tener presente que dicho artículo no establece una relación ni exhaustiva ni cerrada de los mismos, a saber: los actos de violencia física, sexual y psicológica, inclusive

dentro de la Comunidad y los ejercidos o tolerados por el Estado. En tercer lugar, el art.3 especifica los derechos protegidos de la mujer, entre los que figura el derecho a la vida, a la libertad y seguridad personal, a igual protección ante la ley, a verse libre de todas las formas de discriminación, al más alto nivel de salud física y mental, a condiciones de empleo justas y favorables, y a no ser sometidos a tortura, ni a otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes. En último lugar, el art. 4, aparte de enumerar un elenco de obligaciones específicas que los Estados deben asumir en el ámbito legislativo penal, civil o administrativo, introduce en el apartado c) un matiz decisivo al instar a los Estados a proceder con la *debida diligencia* a fin de prevenir, investigar y sancionar, conforme a la legislación nacional, cualquier acto de violencia contra la mujer, *ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares*. De esta forma, las situaciones de violencia que afectan a las mujeres y que se ejercen en el ámbito privado, incluido el estrictamente familiar, no pueden quedar excluidas de toda investigación o escrutinio.

Como valoración general, y por lo que se refiere a su naturaleza y alcance, el hecho de que la mencionada Declaración carezca de fuerza vinculante no le resta un cierto valor jurídico, político y sobre todo moral. Incluso, hay quienes han llegado a sostener, con excesivo optimismo, que al haber sido adoptada utilizando la técnica del consenso tiene el potencial de generar una práctica estatal y una *opinio iuris* que podría cristalizar, a la postre, en una costumbre internacional.

Con el transcurso de los años, esta afirmación ha sido corroborada por la Recomendación general núm. 35 de 2017, *sobre la violencia por razón de género contra la mujer*, en la que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha venido a actualizar la primigenia Recomendación núm. 19 de 1994. Así, en

---

los malos tratos, la violación, el abuso sexual y, en particular, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas nocivas para la mujer, la violencia relacionada con la explotación, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada. En efecto, en otros muchos documentos de Naciones Unidas se consideran, además, actos de violencia sexista la selección prenatal del feto y abortos de fetos de sexo femenino, los embarazos forzados, el infanticidio de niñas, la quema de viudas, la esterilización forzada o el matrimonio precoz.

opinión de este órgano, «la *opinio iuris* y la práctica de los Estados dan a entender que la prohibición de la violencia por razón de género contra la mujer ha pasado a ser un principio del derecho internacional consuetudinario. En esta flamante y actualizada recomendación, asimismo, el Comité ha ofrecido orientaciones adicionales a los Estados para acelerar la eliminación de la violencia por razón de género contra la mujer. Este órgano opta por la utilización de esta última expresión, en su actual recomendación, puesto que considera que «refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes». De ahí que haya expresado que «la violencia por razón de género contra la mujer es uno de los medios sociales, políticos y económicos fundamentales a través de los cuales se perpetúa la posición subordinada de la mujer con respecto al hombre y sus papeles estereotipados»<sup>4</sup>.

Transcurridas dos décadas desde la adopción de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, así como de otros instrumentos internacionales que promueven la defensa de los derechos de las mujeres, es fácilmente constatable que hay un buen número de Estados Miembros de las Naciones Unidas que ni previenen, ni persiguen, ni sancionan en sus ordenamientos jurídicos nacionales los actos de violencia contra las mujeres. Estas carencias y deficiencias de los sistemas nacionales se han puesto de manifiesto en un reciente informe temático de la anterior Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, la Sra. Rashida Manjoo, en el que una vez más se abordó *la responsabilidad del Estado en la eliminación de la violencia contra la mujer*<sup>5</sup>. Más aún, incluso aquellos Estados que están dando buena muestra de la observancia de la noma de la diligencia debida, en la medida en que se han provisto de un marco jurídico de carácter punitivo efectivo encaminado a reprimir dicha forma específica de violencia, deben concentrar más esfuerzos ante todo en la prevención y, en particular, afrontar la obligación de transformar las estructuras sociales y los estereotipos patriarcales que perpetúan y consolidan la violencia machista.

4. CEDAW/C/GC/35, de 26 de julio de 2017, párrs. 2, 9 y 10.

5. A/HRC/23/49, de 14 de mayo de 2013.

Conviene añadir que en las comunicaciones individuales presentadas al Comité instituido por la Convención de 1979, sobre la base de la competencia que le confiere el nuevo Protocolo Facultativo de 1999, se puede encontrar una herramienta propicia para determinar el grado de cumplimiento por parte los Estados de la obligación de combatir la violencia contra la mujer que se deriva de la Convención citada, así como para hacer valer el derecho de la mujer a pedir reparación de sus derechos humanos. De hecho, es significativo que la mayoría de las denuncias individuales en las que el Comité se ha pronunciado sobre el fondo del asunto versan sobre actos de violencia de género, y la inobservancia por los Estados de la norma de la diligencia debida está cuando menos implícita en algunas de las decisiones del Comité<sup>6</sup>.

6. La Comunicación núm. 2/2003, en el asunto *A.T c. Hungría*, es ilustrativa en este sentido. Se trataba de una Comunicación presentada por una ciudadana húngara contra su Estado, aquejada de actos sistemáticos de violencia de género y atentados contra su integridad física y mental y la de sus hijos (uno con lesión cerebral grave) por parte de su compañero sentimental y padre de los niños. En su opinión, emitida el 26 de enero de 2005, este órgano manifestó que Hungría no había otorgado una protección real y efectiva a esta ciudadana, en la medida en que no existía una condena firme contra el maltratador y, ni tan siquiera, había adoptado medidas de carácter preventivo frente al maltrato; como tampoco garantizó a esta ciudadana una asistencia económica y legal adecuada, ni proporcionó un hogar digno para ella y sus hijos. También en su Dictamen de 29 de agosto de 2006 sobre la comunicación núm. 4/2004 manifestó que la esterilización forzada a la que fue sometida una ciudadana húngara de origen romaní, sin su consentimiento pleno e informado, por el personal médico de un hospital húngaro, debía considerarse una privación de su capacidad de procrear contraria a la Convención de 1979. Por otra parte, en las opiniones formuladas por el Comité, a propósito de la presentación de las comunicaciones núm. 5/2005 y núm. 6/2005, de 6 de agosto y 10 de octubre de 2007, respectivamente, manifestó que el Estado parte, Austria en estos casos, no procedió con la debida diligencia para proteger a dos ciudadanas que había resultado ser víctimas mortales de violencia doméstica, dejando sin efecto los derechos humanos a la vida y a la integridad física y mental de dichas mujeres. Por el contrario, el 12 de junio de 2007, el Comité ha inadmitido una comunicación, la núm. 10/2005, presentada por una solicitante de asilo pakistaní, residente en Reino Unido que alega temer por su vida a manos de su ex marido en Pakistán, sobre la base de que no se han agotado aún todas las vías de recurso que pone a su disposición el derecho interno británico. Todas estas opiniones pueden encontrarse en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/index.html>. Algunos aspectos particulares de las comunicaciones presentadas ante el Comité se han analizado por ABRIL STOFFELS, R., «El Comité de la CEDAW ante las comunicaciones individuales: requisitos de admisión y medidas provisionales», *REEI*, núm. 30, 2015. DOI: 10.17103/reei.30.10.

Para terminar es indiscutible que Naciones Unidas ha reafirmado hasta la saciedad su compromiso para la eliminación definitiva de todas las situaciones de violencia contra la mujer: lo ha hecho en el Programa de Acción del Cairo de 1994, en la Declaración y la Plataforma de Acción de Pekín de 1995, en las sucesivas Resoluciones de la Asamblea General sobre intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer, y en la campaña de sensibilización, «únete para poner fin a la violencia contra la mujer» emprendida por el Secretario General Ban Ki-moon en 2008. Además, la Asamblea General no sólo se ha ocupado de la violencia contra la mujer en general, sino también de formas y manifestaciones específicas de tal violencia. Así, desde el punto de vista sectorial, la Asamblea General aprobó la Resolución 49/165, de 23 de febrero de 1995, sobre violencia contra las mujeres trabajadoras migrantes. Es igualmente reseñable, la Resolución 59/165, de 10 de febrero de 2005, hacia la erradicación de los delitos de honor cometidos contra la mujer y la niña. Más recientemente, en marzo de 2013, la Asamblea General aprobaba por consenso una resolución histórica en la que se recoge la prohibición mundial de la mutilación genital femenina, y el 19 de diciembre de 2016 adoptaba la resolución 71/175 relativa al matrimonio infantil, precoz y forzado.

A pesar de que en el plano mundial se recurre con demasiada frecuencia a instrumentos que integran el *soft law*, desprovistos de fuerza obligatoria, lo cierto es que a través de los mismos, al menos, se mantiene vivo un debate sobre esta cuestión en el seno de la comunidad internacional, y podrían constituir una buena base para la aprobación, en años venideros, de un tratado internacional con vocación universal que proscriba todas las formas de violencia contra las mujeres, al estilo de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1994. En el ámbito africano es igualmente reseñable, a pesar de sus áreas débiles, el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres, firmado en Maputo en 2003, que obliga a los Estados Parte a adoptar medidas para erradicar la discriminación contra las mujeres y penalizar los delitos de naturaleza sexual.

Para concluir, es preciso reseñar que, en el marco del Consejo de Europa, ha entrado en vigor una Convención relativa a

la violencia sobre las mujeres, que pretende tipificar la violencia machista como una violación de los derechos humanos y un obstáculo para la consecución de la igualdad real: se trata del Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, firmado en Estambul, el 11 de mayo de 2011, que contiene una de las regulaciones más completas y extensas para combatir las manifestaciones de violencia que se ejercen contra las mujeres, y que está abierto a la participación de Estados miembros de esta organización, a la UE, y a otros Estados no miembros del Consejo de Europa, hayan o no participado en su elaboración, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 76. El 11 de abril de 2014, España se convertía en el noveno país en ratificar este convenio, que alcanzó las diez ratificaciones necesarias para su entrada en vigor, incluyendo las de ocho Estados miembros de la organización, el 1 de agosto de 2014. A fecha de 30 de octubre de 2019, treinta y cuatro Estados miembros del Consejo de Europa habían ratificado la Convención de Estambul, mientras que 12 la habían firmado, pero aún no la han ratificado. Azerbaiyán y la Federación Rusa no la han suscrito siquiera. Y la UE la firmó el 13 de junio de 2017.

Entre los aspectos más destacados y positivos de este Convenio, cabe señalar que se ha incorporado el arquetipo de la discriminación estructural en la comprensión global de la violencia de género. Este vínculo entre la discriminación estructural y las formas de violencia de género, constituyen un gran avance de cara a impulsar las mejoras que deben dirigirse también al conjunto de la sociedad. Reconocer que esta violencia está basada en el género permite que su preámbulo describa, con más claridad que los textos pertinentes americano y africanos, el origen de la violencia de género como «una manifestación de desequilibrio histórico entre la mujer y el hombre que ha llevado a la dominación y a la discriminación de la mujer por el hombre, privando así a la mujer de su plena emancipación», de manera que, prosigue, «la realización *de iure* y *de facto* de la igualdad entre mujeres y hombres es un elemento clave de la prevención de la violencia contra las mujeres». Con este fin, los Estados parte están obligados tanto a derogar leyes o prácticas que discriminan a las mujeres, como también a adoptar las medidas necesarias «para promover los cambios en los modos de comportamiento socioculturales de las mujeres y los hombres con vistas a erradicar los prejuicios,

costumbres, tradiciones y cualquier otra práctica basada en la idea de la inferioridad de la mujer o en un papel estereotipado de las mujeres y los hombres». Con todo, conviene advertir que el Convenio de Estambul se aplicará tanto en tiempo de paz como en situación de conflicto armado.

#### LA «JUSTICIA DE GÉNERO» EN EL MARCO DE LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES PENALES INTERNACIONALES

Los principales progresos en lo que respecta a la cuestión de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado se han dado en el contexto de la «justicia de género», y han consistido en la creación de normas y mecanismos internacionales que han asumido la tarea de combatir la impunidad que ha rodeado, de costumbre, la comisión de tales crímenes llevando a la justicia a individuos presuntamente responsables de los mismos y, ofreciendo protección y, en determinados casos, justicia reparativa a las víctimas. Estas y otras razones justificaron, en su día, la creación de los Tribunales Penales *ad hoc* para la Antigua Yugoslavia y Ruanda, como también han impulsado el establecimiento de un Tribunal Especial para Sierra Leona y, desde luego, la creación de la Corte Penal Internacional. Así, la potencial inclusión de la violación y otras muchas agresiones sexuales en las categorías de genocidio, crimen de guerra, crimen contra la humanidad y tortura, cuando concurren los elementos requeridos para que existan tales delitos, permite dejar atrás y superar ampliamente la consideración anacrónica y desfasada de la violación y otros actos de violencia sexual como meros atentados al honor.

Mientras que la violación y otras agresiones sexuales no fueron específicamente enjuiciadas por el Tribunal de Nuremberg, la violación fue clasificada expresamente como un crimen de lesa humanidad al amparo del artículo II (1) c) de la Ley núm. 10 del Consejo de Control Aliado, aprobada por las potencias de ocupación de Alemania. Por su parte, el Tribunal Militar Internacional de Tokio condenó a algunos generales japoneses como responsables de las leyes y costumbres de guerra cometidos por los soldados a su cargo en Nanking, que incluían muchas violaciones y agresiones sexuales. Pero este fue el único legado que dejó la justicia (multinacional) de posguerra en la lucha contra la comisión de crímenes de naturaleza sexual, quedando excluidas de toda investigación o escrutinio las mutilaciones sexuales y

esterilizaciones forzadas perpetradas por los nazis en los campos de concentración, las violaciones masivas de cientos de miles de mujeres alemanas por soldados del ejército ruso durante la Segunda Guerra Mundial, o la esclavitud sexual a la que fueron sometidas miles de mujeres de origen asiático por el ejército imperial japonés durante la misma contienda.

En las postrimerías del siglo XX, tanto el art. 5 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional (TPI, en lo sucesivo) para la ex Yugoslavia como el art. 3 del Estatuto del TPI para Ruanda mencionan explícitamente la violación entre los crímenes contra la humanidad. El art. 4 del Estatuto del TPI para Ruanda contempla, además, la violación como una vulneración del art. 3 común a las Convenciones de Ginebra de 1949 y de su Protocolo Adicional II.

Ciertamente, hemos tenido que esperar a la sentencia *Akayesu* del TPI para Ruanda, recaída el 2 de septiembre de 1998, para encontrar una definición precisa de violación y agresión sexual en el plano jurídico internacional;<sup>7</sup> un concepto que acaso tendría que haberse formulado en la Primera Conferencia de Paz de La Haya de 1899, habida cuenta la prevalencia de tal conducta como táctica organizada de guerra cien años atrás. En este asunto, el ex alcalde de la comuna de Taba fue acusado de incitar y ordenar el asesinato, la tortura y la violación de tutsis que buscaron refugio en la comuna durante el genocidio ruandés de 1994. Por lo que hace a nuestro objeto de estudio, el Tribunal formuló una definición de violación novedosa y amplia, al considerarla como «la invasión física de naturaleza sexual, cometida en una persona bajo circunstancias coercitivas». Además, el Tribunal analizó la violencia sexual y afirmó que aquella «no está limitada a la invasión física del cuerpo humano y puede incluir actos que no suponen penetración o siquiera contacto físico». Asimismo, determinó que la violación y otros actos de violencia sexual, aparte de ser consideradas como un crimen contra la humanidad, pueden ser

7. *The Prosecutor Versus Jean-Paul Akayesu*, Case No. ICRT 96-4-T, 2 september 1998, párrs. 596 y 687, disponible en <http://www.unict.org>. Conviene tener presente que el 17 de junio de 1997, el Tribunal permitió al fiscal modificar su denuncia para incluir los cargos de violencia sexual. Finalmente, el Tribunal encontró culpable a J-P. Akayesu de los cargos de genocidio e incitación al genocidio; también se le encontró culpable de crímenes de lesa humanidad como exterminio, asesinato, tortura, violación sexual y otros actos.

actos constitutivos de genocidio, siempre que se cometan con la intención de destruir, total o en parte, a un grupo de población. Y, finalmente, reconoció la violación como tortura al establecer que «como la tortura, la violación es usada para producir intimidación, degradación, humillación, discriminación, castigo, control o destrucción de una persona. Como la tortura, la violación es una vulneración de la dignidad personal, y la violación constituye tortura cuando es infligida por o bajo la instigación de o con el consentimiento de un funcionario público u otra persona que actúe en calidad de oficial».

En épocas más recientes, es reseñable igualmente la sentencia del TPI para Ruanda de 24 de junio de 2011, a propósito del conocido como «caso Butare»<sup>8</sup>, porque constituye la primera condena internacional por genocidio y conspiración al genocidio dictada contra una mujer, la antigua ministra ruandesa de la Mujer y de la Familia. En efecto, ha quedado demostrado que Pauline Nyiramasuhuko, de origen hutu, organizó con la ayuda de su hijo el secuestro y las violaciones de mujeres tutsis en la ciudad de Butare, al sur de Ruanda, y por este motivo ha sido declarada culpable de violación en concepto de crimen contra la humanidad y de ultraje a la dignidad personal como crimen de guerra.

Del lado de la jurisprudencia del TPI para la antigua Yugoslavia, conviene invocar, particularmente, los asuntos *Tadic*, *Celebici*, *Furundzija* y *Foca*<sup>9</sup>, en la medida en que han generado, en relación con tales crímenes de naturaleza sexual, un cuerpo sólido de jurisprudencia que ha ejercido una influencia notable en la resolución por este mismo Tribunal de otros muchos asuntos de similar objeto; y es prácticamente seguro que ejercerá la misma influencia en las decisiones que, a estos fines, adoptará próximamente la Corte Penal Internacional. En el asunto *Tadic*, que constituyó la primera acusación por crímenes de guerra ante una jurisdicción internacional, ya se incluyeron cargos por violación y abusos sexuales cometidos contra ciudadanos musulmanes y croatas en

8. *The Prosecutor v. Pauline Nyiramasuhuko et al.*, Case No. ICTR-98-42-T, de 24 de junio de 2011.

9. *Prosecutor v. Dusko Tadic «Dule»*, Case No. IT-94-1-T, de 7 de mayo de 1997; *Prosecutor v. Delalic et al.*, Case No. IT-96-21-T, de 16 de noviembre de 1998; *Prosecutor v. Furundzija*, Case No. IT-95-17/1-T, de 10 de diciembre de 1998; *Prosecutor v. Kunarac, Kovac, Vukovic*, Case No. IT-96-23&23/1, de 22 de febrero de 2001.

los campos de detención situados en el distrito de Prijedor, en la República de Bosnia-Herzegovina. Aunque en el caso referido, habida cuenta las declaraciones inconsistentes de los testigos, el Tribunal no halló elementos de prueba suficientes para condenar al acusado por la participación en los actos de violencia sexual que figuraban en el acta de acusación presentada por el Fiscal.

Por otra parte, en el conocido asunto del campo de prisioneros de *Celebici*, el TPI para la antigua Yugoslavia sentenció, el 16 de noviembre de 1998, que las violaciones y otras formas de violencia sexual sufridas por mujeres bosnias serían imputadas como conductas constitutivas de tortura y otros actos inhumanos, siempre que concurrieran los elementos para calificar tales conductas como tortura, esto es, cuando las cometiera o instigara un agente del Estado o terceros con su beneplácito o consentimiento, y se llevaran a cabo como medio para castigar, coaccionar, discriminar o intimidar. Este argumento fue retomado por el Tribunal en el Asunto *Furundzija*, de 10 de diciembre de 1998, respecto de las violaciones que se llevan a cabo dentro del marco de un interrogatorio o durante el desarrollo de una detención. Sin embargo, en el caso señalado, y a diferencia de lo acontecido en el asunto *Celebici*, el Tribunal se apartó de la definición genérica de violación formulada por el TPY para Ruanda en el ya mencionado asunto *Akayesu*, y se ocupó de precisar las partes del cuerpo o instrumentos que participan en el crimen de violación que, por lo demás —como este mismo Tribunal se apresuró a señalar— debe perpetrarse de forma coercitiva, bien mediante fuerza o amenaza de fuerza contra la víctima o una tercera persona. Así, los elementos del crimen de violación serían a juicio del Tribunal: «i. Penetración sexual, incluso leve: a) de la vagina o ano de la víctima por el pene del perpetrador u otro objeto utilizado por el perpetrador; o b) de la boca de la víctima por el pene del perpetrador; ii. Bajo coerción o fuerza o amenaza contra la víctima o una tercera persona».

Pero no será hasta el asunto de la municipalidad de *Foca* cuando el TPI para la antigua Yugoslavia conozca de una causa que incorpora exclusivamente cargos de violencia sexual cometidos por miembros de las fuerzas armadas serbias contra mujeres de etnia musulmana. El Tribunal los encontró culpables por los crímenes de violación, tortura, esclavitud y ultrajes a la dignidad personal como crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Bien es verdad que en este caso el Tribunal precisó que no se

recurrió a la violación sistemática de mujeres de otra etnia como arma de guerra, sino como instrumento de terror, en la medida en que no se pudo demostrar que las fuerzas armadas serbias de Bosnia habían recibido una orden de violar en el marco de sus actividades de combate. Otra particularidad de este asunto atañe a la interpretación que hace el Tribunal del consentimiento de la víctima, aducido por la defensa del acusado, puesto que las especiales circunstancias que rodean un conflicto armado impiden que el consentimiento pudiera ser prestado de forma libre.

En cuanto al Tribunal Especial para Sierra Leona fue creado por un acuerdo alcanzado entre Naciones Unidas y el Gobierno de Sierra Leona, según lo previsto en la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1315 (2000), de 14 de agosto de 2000. Este acuerdo ha servido de fundamento para instituir una jurisdicción de naturaleza mixta, nacional e internacional. Particularmente, su Estatuto menciona, en el artículo 2 g) la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado y cualquier otra forma de violencia sexual como crímenes contra la humanidad, y en su artículo 3 e) se refiere a los abusos contra la dignidad personal, en particular el trato humillante y degradante, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de abuso deshonesto como violaciones graves al artículo 3, común a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para la protección de las víctimas de guerra y de su Segundo Protocolo Adicional del 8 de junio de 1977. De la jurisprudencia de este Tribunal ha surgido un pronunciamiento especialmente relevante y novedoso, recaído en 2009 en la causa del *Frente Revolucionario Unido*. En el asunto reseñado, aparte de enjuiciar y emitir una condena por los delitos de violación, esclavitud sexual y otras formas de violencia contra la población femenina, este Tribunal pronunció un veredicto histórico de culpabilidad por la práctica de los matrimonios forzados, a los que consideró ultrajes contra la dignidad personal. Por lo demás, la sentencia reconocía que los crímenes de violencia sexual fueron cometidos como una táctica de guerra que, a menudo, fue perpetrada con impunidad para humillar, dominar e infundir temor a sus víctimas, a sus familias y comunidades durante el conflicto armado<sup>10</sup>.

10. *Prosecutor v. Issa Hassan Sesay, Morris Kallon, Augustine Gbao, Case No. SCSL-04-15-T. Trial Chamber I, 2 de marzo.*

Por último, el 26 de abril de 2012, en el célebre y triste asunto conocido como «diamantes de sangre», este mismo Tribunal dictaba la primera condena, en el ámbito internacional, contra un ex jefe de Estado por los crímenes cometidos durante la guerra civil de Sierra Leona (1991-2002), entre los que se citan violaciones y delitos de esclavitud sexual<sup>11</sup>.

Particularmente, las disposiciones contempladas en los Estatutos de los Tribunales penales especiales, para la ex-Yugoslavia y Ruanda, así como la jurisprudencia desarrollada por los mismos, han ejercido una influencia directa en la tipificación y configuración de los delitos relacionados con el sexo y los delitos de violencia sexual recogidos en el Estatuto de Roma de la CPI de 1998 (ER, en adelante), si bien es verdad que este último amplía de manera considerable la lista de crímenes de naturaleza sexual por comparación a los anteriores. En efecto, el ER establece que son crímenes de guerra de la competencia de la Corte la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y otras formas de violencia sexual de gravedad comparable (art. 8.2.a.xxii). Y el art. 8.2.d.vi relaciona estos mismos actos, aunque para el caso de un conflicto armado no internacional. Si los mencionados actos son cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático sobre la población civil y con consentimiento de dicho ataque, constituyen, a su vez, crímenes de lesa humanidad (art. 7.1.g). Asimismo, la persecución de un grupo o colectividad propia fundada, entre otros, en motivos de género, se entenderá crimen de lesa humanidad (art. 7.1.h). Y una lectura conjunta de los artículos 7.1.c y 7.2.c permiten concluir que el tráfico de personas, en particular de mujeres y niños, está subsumido en el delito de esclavitud que, en virtud de la primera de las disposiciones citadas, está considerado un crimen contra la humanidad.

Por lo demás, si atendemos a los precedentes jurisprudenciales, la violación y otras formas de violencia sexual podrían ser consideradas, en potencia, como un acto constitutivo de genocidio del art. 6, siempre que concurra un *dolus specialis*, esto es, la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal. Y nada impediría, por otra

11. *Prosecutor v. Charles Ghankay Taylor*, Case núm. SCSL-03-1-T. Trial Chamber II.

parte, que las violaciones y otras formas de violencia sexual fueran imputadas como conductas constitutivas de tortura, y otros actos inhumanos, siempre que concurren los elementos para calificar tales conductas como tortura, esto es, cuando las comete o instiga un agente del Estado o terceros con su beneplácito o consentimiento, y se llevan a cabo como medio para castigar, coaccionar, discriminar o intimidar. Así lo argumentó el TPI para Ruanda en el citado asunto *Akayesu*, y el TPI para la Ex Yugoslavia en el conocido asunto del campo de prisioneros de *Celebici* y en el asunto *Furundzija*, respecto de las violaciones que se llevaron a cabo dentro del marco de un interrogatorio o durante el desarrollo de una detención.

En el instante de redactar estas líneas, en la mayoría de las situaciones de las que se está ocupando la CPI —son once las situaciones y un total de veintiséis casos— se han iniciado investigaciones o hay procesos abiertos para tratar de enjuiciar, entre otros, las violaciones de mujeres y niñas y otros delitos de naturaleza sexual que se vienen perpetrando principalmente en Darfur, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Uganda, Kenia, Costa de Marfil, Malí, Georgia y Burundi.

Como se desprende en las líneas arriba expuestas, el mapa de la justicia penal internacional, especialmente la que deriva de la CPI, se concentra África, lo que ha sido objeto de duras y fundadas críticas. De ahí que la Fiscalía de la Corte haya manifestado públicamente que, en la actualidad, se está investigado otras situaciones en cuatro continentes: Afganistán, Colombia, Nigeria, Georgia, Guinea, Honduras, Irak, República de Corea y Ucrania.

Por el momento, las investigaciones o causas abiertas ante la CPI para enjuiciar los delitos de naturaleza sexual arrojan resultados muy limitados. Así, muchos de los individuos encausados por la presunta comisión de tales delitos se encuentran, lamentablemente, prófugos de la justicia, y algunos Estados se resisten a ofrecer a la Corte una cooperación leal e incondicional: esto sucede, por ejemplo, en el asunto *El Fiscal c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, (ICC-02/05-01/09), en el que se imputan al presidente sudanés cinco cargos correspondientes a crímenes de lesa humanidad, incluidas violaciones. Asimismo, sobre él pesa una orden de arresto por la presunta comisión de actos constitutivos de genocidio y crímenes de guerra. Sin embargo, no parece que la detención vaya a obtenerse con la cooperación de las autoridades

sudanesas o de la treintena de países africanos que por haber ratificado el Estatuto de la CPI están obligados ineludiblemente a ejecutar esa orden.

Por otra parte, más de tres lustros después de su entrada en vigor, la Corte ha emitido escasos pronunciamientos de condena por la comisión de crímenes de género. Ciertamente, la primera sentencia de la CPI fue dictada el 14 de marzo de 2012<sup>12</sup>. En ella se declara a Thomas Lubanga Dyilo culpable del crimen de guerra de reclutar y alistar, entre septiembre de 2002 y agosto de 2003, a niños menores de quince años y utilizarlos para participar en las hostilidades en un conflicto armado interno en la República del Congo. Pues bien, en un voto particular disidente, la juez Odio Benito ha lamentado que la opinión mayoritaria no haya tenido a bien incluir en el concepto legal de «utilizar para participar activamente en las hostilidades» los actos de violencia sexual y otros tratos inhumanos que sufren las niñas y los niños soldado en el marco de un conflicto armado, lo que, en su opinión, hace «*this critical aspect of the crime invisible*». El 7 de marzo de 2014, la CPI dictaba su segunda sentencia en el Asunto Germain Katanga, declarado culpable de la comisión de ciertos crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad durante el ataque lanzado en 2002 contra la villa de Bogaro, también en República Democrática del Congo, pero lamentablemente ha sido absuelto de los delitos de violación, esclavitud sexual y del delito de reclutar niños soldados. Los jueces expresaron que a pesar de que se comprobó la comisión de dichos crímenes, no había suficiente evidencia para probar, más allá de toda duda razonable, que Katanga fuera responsable<sup>13</sup>.

La Corte emitió su primer pronunciamiento de condena por la comisión de crímenes de género en la sentencia dictada el 21 de marzo de 2016, en el asunto *El Fiscal c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, en la Situación de la República Centroafricana, en la que se declaró culpable al ex Presidente y Comandante en Jefe del Movimiento para la Liberación del Congo de tres cargos por crí-

12. ICC-ICC 01/04-01/06-2842. Posteriormente, el 10 de agosto de 2012, se ha emitido la sentencia que condena a este individuo a una pena de prisión de 14 años. Separate and Dissenting opinion of judge Odio Benito, párr. 16. Disponible <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1379838-O.pdf>.

13. *Affaire Le Procureur c. Germain Katanga*. No. ICC-01/04-01/07.

menes de guerra —asesinato, violación y pillaje— y dos cargos por crímenes de lesa humanidad —asesinato y violación—, durante una particularmente violenta operación militar en la República Centroafricana entre 2002 y 2003. La importancia de esta decisión reside en que aborda por vez primera la violencia sexual como arma de guerra, en el contexto de la responsabilidad de los jefes y otros superiores, prevista en el artículo 28 a) del Estatuto de Roma. De otro lado, la gravedad de las violaciones se ha evaluado independientemente de cualquier otro delito, de modo que la naturaleza sistemática de la violencia ejercida contra la mujer fue el elemento clave para pronunciar una condena contra Bemba. Sin embargo, el 8 de junio de 2018, la Sala de Apelaciones lo absolvía de los cargos de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad cometidos entre el 26 de octubre de 2002 hasta el 15 de marzo de 2003<sup>14</sup>.

Conviene tener presente, además, que el 2 de septiembre de 2015 comenzó el juicio en el asunto *The Prosecutor V. Bosco Ntaganda*, en la situación de la República Democrática del Congo. En julio de 2019, la Corte lo condenaba, como coautor indirecto, por la comisión de crímenes de violación y de esclavitud sexual, tanto como crimen contra la humanidad como crimen de guerra, así como por actos de violación y esclavitud sexual cometidos contra niños soldados de edad inferior a los 15 años<sup>15</sup>.

En nuestros días, el crimen de matrimonio forzado está presente en una de las situaciones investigadas por la oficina del Fiscal, concretamente la Situación en Uganda. A Dominique Onwgen, que fue un niño soldado, se le imputan nada menos que setenta cargos, de los cuales diecinueve incluyen delitos sexuales cometidos entre 2002 y 2005 en la Brigada Sinia del Ejército de Resistencia del Señor: entre ellos, figuran matrimonios forzados, violación, tortura, esclavitud sexual y esclavitud. Como ya sucediera en los casos sustanciados ante el TESL, la Fiscal ha considerado que los matrimonios forzados pueden estar comprendidos en la categoría de otros actos inhumanos del artículo 7.1 k) del ER, en cuantos crímenes contra la humanidad. La defensa sostiene,

14. ICC-01/05-01/08-3343.

15. ICC-01/04-02/06-2359, Sentencia de 8 de julio de 2019 dictada por Sala de Primera Instancia IV.

en cambio, que el crimen de matrimonio forzado debe quedar subsumido en la categoría de esclavitud sexual<sup>16</sup>.

Para concluir, conviene no olvidar que la labor llevada a cabo por los tribunales penales internacionales especiales, y de seguro la que está desarrollando la Corte Penal Internacional, es, sin lugar a duda, ejemplarizante, pero queda reservada al enjuiciamiento de los crímenes y delitos de mayor gravedad. De manera que son pocos los individuos procesados y condenados en instancias judiciales internacionales, si atendemos a la magnitud de los delitos sexuales que se comenten en el marco de un conflicto armado. Para acabar con la impunidad, está fuera de duda que la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres es una obligación que debe corresponder a cada Estado y que trasciende particularidades religiosas, culturales o de tradición. La justicia internacional es y debe ser subsidiaria con respecto a los procesos y mecanismos internos de salvaguarda de los derechos de las víctimas. Esto implica que sobre los autores, inductores o conspiradores de crímenes sexuales debe recaer, principalmente, todo el peso de la justicia estatal, local, interna, de manera que deben considerarse censurables las leyes nacionales de amnistía o los acuerdos de paz que disponen indultos para los combatientes de ambos bandos que han cometido violaciones y otros abusos sexuales contra la población civil.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABAD CASTELOS, Montserrat, «Las mujeres y las niñas en los conflictos armados y en la construcción de la paz: ¿hay perspectivas esperanzadoras en el horizonte?», en *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en Homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, Tomo I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, págs. 29-59.
- ABRIL STOFFELS, R., «El Comité de la CEDAW ante las comunicaciones individuales: requisitos de admisión y medidas provisionales», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 30, 2015.

16. Decision on the confirmation of charges against Dominic Ongwen, ICC-02/04-01/15, 15-422, Pre-Trial Chamber II, de 26 de marzo de 2016. El juicio se viene desarrollando desde el 6 de diciembre de 2016. La decisión de confirmación de los cargos se encuentra en el documento ICC 01/04-02/06, de 9 de junio de 2014, particularmente pueden verse los párrafos 53 a 57 y el párrafo 76, respectivamente. El 30 de agosto de 2018 la Sala de Primera Instancia VI se ha retirado a deliberar para tomar una decisión sobre el fondo del asunto.

- BARBÉ, E., «Contestación normativa y Consejo de Seguridad: la agenda de mujeres, paz y seguridad o de la resolución 1325 a la resolución 2242», *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2, 2016, págs. 103-131.
- BOU FRANCH, V., «Los crímenes de naturaleza sexual en la jurisprudencia internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 24, 2012.
- DÍEZ PERALTA, E., «Los crímenes de género ante la Corte Penal Internacional», en REQUENA, Miguel (ed.), *Seguridad y Conflictos: Una perspectiva multidisciplinar*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2012, págs. 15-40.
- DÍEZ PERALTA, E., «El marco político y jurídico para combatir la violencia contra la mujer en la Unión Europea: una aproximación global», *Revista General de Derecho Europeo*, 49, 2019, pp. 137-182.
- GARDAM, J., «La mujer, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario» *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 47, 1998, págs. 453-467.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, C., *Las mujeres en los conflictos armados: conflictos, proceso de paz y postconflicto*, Universidad de Málaga, 2015.
- OJINAGA RUIZ, M.R., «La prohibición y criminalización en Derecho internacional de las violencias sexuales contra mujeres civiles en conflictos armados». *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 19, 2002, págs. 199-265.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., «El art. 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 como expresión normativa del «poder de la humanidad»: Algunas reflexiones» en *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, Vol.1, Madrid, Marcial Pons, 2009, págs. 485-515.
- ROBLES CARRILLO, M., «Mujer, Paz y Seguridad en la ONU», en la obra que coordina, *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones de paz*, Universidad de Granada, 2012, págs. 135-186.
- VANYÓ VICEDO, V., *El horizonte 1325 en derecho internacional: cartografía del posconflicto con perspectiva de género*, Aranzadi, Pamplona, 2016.



## Capítulo 5

### *La protección de los menores en conflictos armados*

M.<sup>a</sup> CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS<sup>1</sup>

*Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Granada*

#### ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

En 1994, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución<sup>2</sup> en la que pedía al Secretario General que nombrara un experto independiente para dirigir un estudio en torno a las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños y las niñas. Graça Machel, educadora de Mozambique y defensora internacional de la infancia, fue escogida para dirigir ese estudio. Su informe, titulado «Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños»<sup>3</sup>, un documento sin precedentes, fue presentado a la Asamblea General en 1996 y se ha convertido en la principal referencia en esta materia y la base de toda la regulación posterior.

El Informe Machel afirma categórica y dramáticamente que «la guerra viola todos los derechos del niño: el derecho a la vida, el derecho a estar con su familia y con su comunidad, el derecho a la salud, el derecho al desarrollo de la personalidad y el derecho a ser formado y protegido. Muchos de los conflictos de la actualidad se prolongan durante toda la «infancia», lo que significa que desde el nacimiento hasta el principio de la edad adulta los niños experimentarán múltiples agresiones que se irán acumulando. El

1. *El título de este capítulo responde al Proyecto I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad, orientado a los Retos de la Sociedad, del que soy Responsable Principal, y cuyo título completo es: «La Protección de la Infancia en los conflictos armados: Enfoques normativo, operativo y judicial desde la perspectiva de los derechos humanos». DER-2016-80580-R.*

2. Resolución de la Asamblea General «Protección de los niños afectados por los conflictos armados» (A/RES/48/157), de 7 de marzo de 1994.

3. Informe a la Asamblea General «Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños» (A/51/306), de 26 de agosto de 1996.

resquebrajamiento de la red social y de las relaciones primarias que sirven de apoyo al desarrollo físico, emocional, moral, cognoscitivo y social de los niños durante tanto tiempo puede tener consecuencias físicas y psicológicas profundas».

Es difícil expresar de forma más clara los efectos que la guerra provoca sobre los menores. Las primeras reacciones a favor de proteger a los menores de los efectos de la guerra se producen en 1924, tras la Primera Guerra Mundial. La Declaración de Ginebra reconoce y afirma por primera vez la existencia de derechos específicos para los niños y niñas y la necesidad de protegerlos especialmente en las contiendas armadas, por lo que ponía más énfasis en las obligaciones de los adultos sobre los niños que en los derechos propiamente dichos.

Todos los conflictos armados, pero especialmente los acontecidos en las últimas décadas, ponen de manifiesto que la mayoría de las víctimas se encuentran entre la población civil y que, dentro de esta población, las mujeres y los niños son colectivos especialmente vulnerables, contra los que se dirigen deliberadamente formas de agresión focalizadas y selectivas, que se están manifestando especialmente graves cuando estos grupos pertenecen a minorías étnicas, raciales o religiosas. En los conflictos contemporáneos, la violencia empleada por algunos grupos armados manifiesta la voluntad expresa de utilizar a estos colectivos como armas de guerra para la consecución de fines diferentes a la lucha armada. Entre ellos, está el control social de la población civil a través de un régimen de terror, la imposición de éxodos que provocan flujos de desplazados y de refugiados, o el secuestro de personas, normalmente niños y jóvenes, para explotarlos en un régimen de esclavitud o para reclutarlos como combatientes forzosos. En el caso de las mujeres y las niñas, el componente sexual de las agresiones magnifica los efectos de la violencia que se ejerce sobre ellas.

Por esta razón, en los recientes conflictos armados los niños y las niñas se han convertido en objetivos directos de los ataques, y siempre, en víctimas de las secuelas de la guerra, solos o acompañando a sus familias. Estas situaciones constituyen la máxima vulneración de los derechos que les corresponden como personas y como seres humanos especialmente vulnerables y necesitados de protección.

Las estadísticas son abrumadoras y podemos decir que nos encontramos ante una auténtica situación de emergencia mundial,

desde el punto de vista de los Derechos Humanos. Es, sin duda, la situación más grave a la que ahora nos enfrentamos<sup>4</sup>.

Los conflictos armados afectan a los menores de manera desproporcionada y devastadora y, aunque las estadísticas son fundamentales para conocer la magnitud de este problema, no hay que olvidar nunca que cada niño, cada niña, tiene su propia historia y tenía su propio futuro antes de verse afectado por un conflicto armado de una u otra manera. Los menores se han hecho más vulnerables a causa de las nuevas tácticas de guerra, la ausencia de campos de batalla definidos, el número creciente y diversificado de partes en la contienda, los ataques deliberados a zonas de refugio como escuelas u hospitales. Las nuevas características de la guerra, en particular el uso de las nuevas tecnologías, suponen un mayor riesgo para los niños durante las acciones militares. Cada vez es más frecuente ver cómo son utilizados para transportar o colocar explosivos; no suelen ser conscientes de las acciones que son obligados a cometer o las consecuencias que tendrán esas acciones que, a menudo, provocan la muerte de muchos civiles. De otro lado, los Estados están deteniendo cada vez a más niños vinculados con grupos armados paramilitares que han participado de forma directa en combates, lo que implica un tratamiento jurídico-penal diferenciado.

Finalmente, una característica marcada de la naturaleza cambiante de los conflictos son los ataques deliberados a las instalaciones educativas, contra escolares y contra maestros; con ácido o gas mientras se dirigen a la escuela, los secuestros en el camino o en el recinto de la propia escuela o la misma utilización de la escuela como lugar de reclutamiento y secuestro. Esto impide que los menores vayan a la escuela cuando hay un conflicto armado, se sospecha que puede haberlo, o que las propias familias impidan a los menores acudir a ellas por estas razones.

#### MARCO LEGAL DE PROTECCIÓN

En 1924, la Sociedad de Naciones adoptó la Declaración de Ginebra. En 1939, dos asociaciones civiles que se habían involucrado activamente en la redacción de esta declaración, Save the Children y Cruz Roja, elaboraron un proyecto de Convención sobre la pro-

4. Vid: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/en-2018-el-mundo-no-ha-conseguido-proteger-los-ninos-en-conflicto>

tección de los niños en situaciones de emergencia durante un conflicto armado. Este proyecto tuvo que ser abandonado precisamente por el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Hasta 1949 no se aprobaría la *Convención de Ginebra* con el propósito de proteger a las víctimas de los conflictos armados; sin embargo, la IV Convención, relativa a la protección de personas civiles en tiempos de guerra, no abordó el tema de los niños y las secuelas de la guerra en ellos.

En 1977 se redactaron dos Protocolos a la Convención, que sí hacen referencia a los menores. El Protocolo I relativo a la protección de las víctimas en los conflictos armados, regula la edad mínima de participación de niños en conflictos armados, estableciéndose ésta en 15 años, aunque no se trataba de una prohibición absoluta y dejaba a los Estados libertad en su aplicación, admitiéndose aunque la interpretación era más dudosa el reclutamiento «voluntario» a una edad menor:

Las partes en conflicto tomarán todas las medidas posibles para que los niños menores de 15 años no participen directamente en las hostilidades, especialmente absteniéndose de reclutarlos para sus fuerzas armadas. Al reclutar a personas de más de 15 años, pero menores de 18, las Partes en conflicto procurarán alistar en primer lugar a los de más edad.

El Protocolo II, relativo a la protección de las víctimas en los conflictos armados no internacionales, es decir, en los conflictos internos, estableció la edad mínima de participación en 15 años como prohibición absoluta:

Los niños menores de 15 años no serán reclutados en las fuerzas o grupos armados y no se permitirán que participen en las hostilidades.

En 1990, la *Convención sobre los Derechos del niño* vuelve a tratar el tema en el artículo 38, de una forma que se aproxima a la regulación del Protocolo I anteriormente citado, estableciendo la edad en 15 años pero, no obstante, dejándolo a la discrecionalidad de los Estados:

Los Estados parte adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades. Los Estados parte se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados parte procurarán dar prioridad a los de más edad.

El artículo 1 de la Convención establece que para todos los efectos de la misma, se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. El artículo 38 parece ser la única excepción a esta norma.

En el año 2000 se firma el *Protocolo Facultativo* a la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, que pone fin definitivamente a esta situación fijando la edad en 18 años. El Protocolo fue adoptado por la Asamblea General el 25 de mayo de 2000 y entró en vigor en febrero de 2002. Compromete a los Estados a no reclutar niños menores de 18 años para enviarlos al campo de batalla, tomar todas las medidas posibles para impedir dicho reclutamiento (incluyendo la legislación para prohibir y penalizar el reclutamiento de niños menores de 18 años y su participación en hostilidades), desmovilizar menores de 18 años reclutados o utilizados en hostilidades y contribuir a su reinserción social; los grupos armados, distintos a las fuerzas armadas de un país, bajo ninguna circunstancia, deben reclutar o utilizar a menores de 18 años durante las hostilidades.

Podemos considerar que es, en la actualidad, la normativa vigente aplicable a la protección de los menores en los conflictos armados. Desde la Convención de los derechos del niño y su Protocolo facultativo, los Estados tienen un marco legal adecuado. La Convención sobre los derechos del niño ha sido ratificada por 196 Estados, todos los Estados con presencia en Naciones Unidas, a excepción de Estados Unidos que, aunque lo ha firmado no lo ha ratificado, probablemente porque lo que los estadounidenses consideran una injerencia en la autonomía plena de las familias en la educación de los hijos, o, tal vez tenga que ver con la prohibición del castigo corporal, la libertad religiosa del menor o la prohibición de utilizar armas. En cualquier caso, la Convención recoge, como no puede ser de otra forma, la obligación del Estado de respetar la responsabilidad de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle la dirección y orientación apropiadas a la evolución de sus facultades (art. 5); sin embargo, también atribuye al Estado la obligación de adoptar las medidas necesarias para que se respeten los derechos del niño recogidos en la Convención, velando siempre por el *interés superior del menor*.

En diciembre de 2011 se aprobó un Tercer Protocolo Facultativo a la Convención relativo a un procedimiento de comunicaciones, que no ha sido todavía ratificado por ningún Estado, y que abre la posibilidad de que los niños o sus representantes puedan presentar una denuncia ante un comité internacional especializado en la defensa de los derechos del niño cuando crean que sus derechos han sido vulnerados.

#### ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN EN LOS ÁMBITOS NACIONAL E INTERNACIONAL

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en 2016, lanzó la campaña que, con el nombre de «Niños, no soldados», apostaba por un sistema lo más parecido posible a una estrategia coherente para poner en primer plano el respeto a los derechos de los niños y las niñas. A pesar de los progresos alcanzados durante los últimos años en la campaña mundial para poner fin al reclutamiento y la utilización de los niños y niñas soldados, todavía se explota a un gran número de menores de edad y a un número alarmante de niñas se las está reclutando como esclavas sexuales y soldadas para la guerra.

Aunque los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales ofrecen desde mediados del pasado siglo un marco de protección general de la población civil, se han revelado insuficientes a la hora de aplicarlos en los conflictos actuales. Esto ha obligado a la comunidad internacional a reaccionar mediante el desarrollo de respuestas específicas, emanadas principalmente del sistema de Naciones Unidas, para proteger más eficazmente la vida y los derechos de las mujeres y de los niños en los conflictos armados. Podemos considerar que estas respuestas son en la actualidad la legislación aplicable a la protección de la infancia en conflictos armados. A partir de ahí, hay que establecer marcos normativos claros de referencia aplicables por todos los actores. Este marco de referencia podemos sintetizarlo en tres aspectos: el normativo, el que podemos llamar operativo o de implementación de las garantías específicas, y el judicial.

El marco normativo es amplio, porque es el fundamental y el basamento de todo el sistema de definición y protección de los derechos, e implica la adecuación de las legislaciones, incluso a nivel constitucional, pero también penal, civil y militar de todos los Estados. En el primer nivel constitucional tienen que aparecer

los derechos de la infancia entre los derechos fundamentales que, más allá de la titularidad concreta que se determine para cada uno de los derechos, recoja los garantizados por la Convención de los Derechos del Niño. Requiere, en la mayoría de los casos, una reforma de las Constituciones. En el supuesto español, si bien el sistema es bastante garantista por efecto del artículo 10.2 de la Constitución, las garantías genéricas a las que se acoge la protección de la infancia dificultan la consideración de muchos de los derechos. El mandato del Estado social de derecho obliga directamente al reconocimiento y protección de los ciudadanos más vulnerables, por lo que la clarificación de esta situación aplicada a la infancia, al igual que ocurre con el género, no debe hacerse depender de una definición jurisprudencial. Ello supondría también una mayor contundencia en las leyes penales y militares.

Al elemento constitucional están unidos de forma holística los otros dos aspectos a tratar. No siempre va a depender de las regulaciones internas, que necesariamente tienen que incorporar las normas contenidas en los Tratados internacionales, por lo que, en este nivel, también hay que actuar con algunas medidas operativas que se pueden concretar en:

- a) La inclusión de la protección de los niños de manera transversal en los mandatos de las Misiones de Naciones Unidas.
- b) La capacitación de sus componentes en temas relativos a protección de menores.
- c) La articulación de un plan de acción que abarque desde la desmovilización hasta la reinserción, con especial atención a la problemática de las niñas.
- d) La construcción de capacidades destinadas a fortalecer el sistema legal y judicial internacional, promoviendo, así, una lucha más eficaz contra la impunidad.
- e) El mayor apoyo posible a los planes de reintegración y reinserción por parte de los Estados.

Finalmente, en lo que se refiere a las garantías judiciales, la Convención sobre los Derechos del Niño no se aplica, aunque ha sido ratificada de modo casi universal, probablemente porque, en este nivel internacional, es necesario crear instrumentos de protección más eficaces que vayan unidos a criterios uniformes de garantías. Esto se podría traducir en un catálogo de garantías anejo a los derechos que ya se han definido en la Convención.

La entrada en vigor del Protocolo Facultativo representa un enorme logro en favor de la infancia, pero no es la única respuesta que se puede dar a los abusos contra los derechos humanos de los que son víctimas miles de soldados menores de edad todos los días. Por tanto, la entrada en vigor debe considerarse como un paso importante pero no puede ser el único. El objetivo final es poner fin al reclutamiento y la utilización de niños y niñas como soldados y conseguir que se respeten los derechos fundamentales de los menores que quedan expuestos a situaciones de violencia dentro y fuera de sus países de origen. Este no es un objetivo fácil de conseguir, pero sí esencial, y, en este momento, es ya urgente, por la alarmante situación en la que viven miles de niños.

Para lograrlo es imprescindible actuar en diferentes ámbitos, ya que hay un marco normativo internacional que tiene que completarse e implementarse por los Estados. Pero falta una estrategia coherente que ponga en primer plano el respeto a los derechos de los niños y las niñas y que pasa, de forma ineludible, por el establecimiento de marcos normativos básicos de referencia, aplicables por todos los actores, tanto estatales como internacionales, encargados de su protección. En este sentido, el último informe de 2018 valora el hecho de que unos 100.000 niños soldados han abandonado las armas en los últimos 20 años, gracias a la acción conjunta de actores como Naciones Unidas, los gobiernos, la sociedad civil y los equipos civiles y militares de mantenimiento de la paz.

Las Naciones Unidas verificaron más de 21.000 violaciones graves de los derechos del niño en 2018. Más de 10.000 niños fueron asesinados o mutilados; las cifras aumentaron considerablemente en Iraq y Myanmar, y han sido inaceptablemente altas en el conflicto de Afganistán y Siria.

Cuando su propia casa o su escuela pueden ser atacadas sin reparos, cuando los refugios tradicionales se convierten en objetivos, ¿cómo pueden los niños y las niñas escapar de la brutalidad de la guerra?». Este panorama demuestra el flagrante desprecio de las partes en conflicto por el derecho internacional, lo que hace que los civiles, especialmente los niños y niñas, sean cada vez más vulnerables a la violencia y el abuso y a ser utilizados<sup>5</sup>.

5. Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre los niños y los conflictos armados, 2018. <http://undocs.org/es/s/2018/465>

Después del Informe Machel, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la primera resolución sobre protección de la infancia en situaciones de conflicto, la 1261 (1999), de 25 de agosto. Posteriormente se aprobarían las Resoluciones 1314 (2000); 1379 (2001); 1460 (2003); 1539 (2004); 1612 (2005); 1882 (2009); 1998 (2011), 2068 (2012), 2143 (2014) y 2225 (2015), que, en conjunto, han ido configurando un marco general para la protección de los niños afectados por conflictos armados, entendiendo que las agresiones contra ellos tienen consecuencias a largo plazo para la paz, la seguridad y el desarrollo duraderos. El contenido de estas resoluciones se irá refiriendo en los siguientes epígrafes.

La protección de los niños en conflictos armados debe ser considerada un aspecto importante de toda estrategia general para la solución de un conflicto armado y debe tener un tratamiento transversal que permita respetar todos los derechos humanos que se violan en el conflicto armado. Si, por definición, la guerra viola todos los derechos humanos, en el caso de la infancia, destruye la esperanza de la humanidad en el futuro de las siguientes generaciones. Los Estados de Derecho son los que pueden dar respuesta y garantizar los derechos humanos en los ámbitos en que son lesionados; solo el cumplimiento de la ley y el respeto a los derechos humanos pueden evitar la guerra.

Los conflictos armados desarrollados a nivel mundial, de forma alarmante durante la última década, están suponiendo un aumento creciente de víctimas infantiles que se traduce en una serie de agresiones tales como la selección de niños como blancos de ataques, incluida la muerte y la mutilación, los actos de abuso sexual, el rapto y el desplazamiento forzado, el reclutamiento y la utilización de niños como combatientes, y los ataques a objetivos protegidos, incluidos los lugares en que suele haber un número considerable de niños, como escuelas y hospitales.

Las Resoluciones de Naciones Unidas aprobadas desde el año 2000 han ido encaminadas a crear una base sólida que pueda hacer frente a estas situaciones, impulsando a los Estados a realizar las reformas necesarias en sus legislaciones y a aplicarlo en los procesos de paz y desarme.

En el año 2000 se adopta la Resolución 1314 en la que ya aparece la responsabilidad de los Estados de enjuiciar a los responsables de los actos cometidos contra los menores en los con-

flictos armados y se incorpora a los programas específicos en las operaciones de paz.

#### LOS ASESORES DE INFANCIA EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

En 2001, la Resolución 1379 incorpora a los asesores de infancia en las operaciones de mantenimiento de la paz. Esta figura se reitera en todas las Resoluciones posteriores en las que se van incrementando sus funciones. Han ayudado a liberar miles de niños y a promover las correspondientes reformas legislativas en los países en los que están presentes y se extiende tanto a personal civil como militar. La eficacia de las medidas para la protección de los niños en escenarios de conflicto armado exige como premisa previa una óptima formación y capacitación del personal que participa en su aplicación, en todos los niveles jerárquicos. Es esencial que esta capacitación se proporcione a todos los miembros de los contingentes militares que actúan sobre el terreno en las zonas de conflicto, ya que en ellos recaen directamente muchas de las acciones ejecutivas de prevención, protección y desmovilización de los menores. Igualmente decisiva es la obligatoriedad de dar prioridad a la formación de militares como asesores de protección de los menores en operaciones, figura a la que, como hemos dicho, hacen referencia todas las resoluciones de Naciones Unidas sin excepción desde 1999. Hemos de decir, en este sentido, que Naciones Unidas ya está desplegando estos asesores en sus misiones más recientes, en concreto, en 2019 se han incorporado a 14 operaciones de paz.

Los asesores de protección de los niños son personal especializado enviado a las misiones para ayudar a cumplir el mandato de Naciones Unidas sobre protección del niño en un entorno de conflicto armado. Todos los miembros de una operación de mantenimiento de la paz pueden desempeñar un papel en la protección de los niños frente a los efectos de la guerra. En particular, el personal militar tiene una función primordial en las siguientes cuestiones:

- en la detección y denuncia de las violaciones de los derechos de los menores.
- en la identificación, liberación y desarme de los que hayan sido reclutados por fuerzas militares o grupos armados.
- en la persecución de los criminales de guerra, y

- en proporcionar un entorno de seguridad que permita la actuación de los demás actores comprometidos con la protección y rehabilitación de la infancia.

El ejercicio de esta función, que implica actuaciones en la preparación, planeamiento y conducción de las operaciones militares, exige un asesoramiento adecuado al comandante de la fuerza y a su cuartel general, que, siguiendo la pauta de las iniciativas adoptadas en otros ámbitos, como el asesoramiento de género, debe ser prestada por personal con una formación especializada.

Su trabajo incluye:

- Asegurar que la protección de los menores forme parte integrante del compromiso de la misión. Esto se hace a través de la incorporación del tema en las actividades de asesoramiento a la dirección de la misión.
- Impartir formación al personal de paz recién desplegado sobre la protección infantil, como complemento de la formación sobre este tema que deben recibir todas las fuerzas de paz antes de su despliegue.
- Actuar como abogado, facilitador y asesor de la dirección de la misión en cuestiones relativas a la protección de los menores.
- Vigilar y denunciar los abusos más graves.

Los asesores de protección de los menores desempeñan un papel clave en el establecimiento de un diálogo con los autores para poner fin a los abusos más graves. Este diálogo ha permitido la firma de planes de acción por parte del ejército y los grupos armados, y la liberación de miles de niños y niñas soldados.

En las misiones de paz los asesores actúan como protectores. Proporcionan información al Consejo de Seguridad y su despliegue tiene carácter transversal en la misión. Se han incluido en los planes de formación pre-despliegue; desde 2014 se cuenta con material de formación especializado elaborado conjuntamente con UNICEF, para los países que aportan tropas y se está trabajando en la elaboración de un Manual de Protección de la Infancia. Unos 6.000 cascos azules han recibido ya formación sobre la infancia que les permite identificar y responder a los problemas de protección de los menores que encuentren sobre el terreno. Se puede decir que en los ataques contra los menores, incluidos

los propios cascos azules que actúan con ellos, se ha impuesto la política de «tolerancia cero».

#### MECANISMO DE SUPERVISIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES Y PLANES DE ACCIÓN

En 2005, la Resolución 1612, estableció un mecanismo para realizar la supervisión y presentación de informes que abarca 6 tipos de violaciones graves:

- El asesinato o mutilación de menores.
- El reclutamiento o utilización como soldados.
- La violencia sexual.
- Los ataques a las escuelas u hospitales.
- La denegación del acceso de los menores a la ayuda humanitaria.
- El secuestro de menores.

El mecanismo de vigilancia y presentación de informes se establece en aquellos países cuyas partes en el conflicto figuran en el Informe anual del Secretario General sobre los niños en los conflictos armados. El mecanismo tiene por objeto facilitar la reunión de información sobre violaciones graves que se cometen contra ellos y utilizarla en la rendición de cuentas y el cumplimiento de las normas internacionales. En la Resolución 1612 solo se incluían a las partes que reclutaban y utilizaban menores; en los años siguientes se amplía incluir los actos que puedan causar la muerte o mutilación (Resolución 1882, de 2009), y los que impliquen ataques o amenazas recurrentes a escuelas y hospitales (Resolución 1998, de 2011). El mecanismo de vigilancia deja de aplicarse sobre un país cuando las partes han sido eliminadas de la lista y han cesado las violaciones contra los menores.

Otras medidas que se han puesto en marcha por el Consejo de Seguridad en sucesivas resoluciones ha sido la creación de listas en las que se incluyen las partes que utilizan o reclutan menores en conflictos armados. Estas listas son las que aparecen en los anexos a los Informes del Secretario General; en ellas se basan los Planes de Acción en los países con conflictos armados y el establecimiento de plazos de desarme. Un Plan de Acción es un compromiso por escrito firmado entre las Naciones Unidas y las partes que figuran en la lista de responsables del Informe anual del Secretario General. Cada Plan de acción describe una

serie de medidas y plazos de ejecución, medidas que pueden ser, entre otras:

- Tipificar el reclutamiento y la utilización de menores por las fuerzas armadas y detener las acciones con este fin. Por «reclutamiento» entendemos el reclutamiento obligatorio, forzado o voluntario en cualquier tipo de fuerza armada o grupo armado.
- Investigar y enjuiciar a las personas que utilizan y reclutan menores.
- Nombrar especialistas sobre protección de menores en las fuerzas de seguridad, proporcionando acceso a campamentos y bases militares para verificar que no hay menores presentes.
- Liberar a todos los menores identificados proporcionando programas de liberación y reintegración.
- Fortalecer los sistemas de inscripción de nacimientos y mecanismos de verificación de la edad.
- Poner en marcha campañas de sensibilización social.

La parte afectada tendrá derecho a ser excluida de la lista una vez que se verifique que todas las actividades se han llevado a cabo satisfactoriamente. Hasta la fecha se han firmado 23 planes de acción de las partes que figuran en los listados, incluidas 11 fuerzas gubernamentales y 12 grupos armados no estatales. De ellas, 9 partes han cumplido íntegramente su plan de acción por lo que se les ha excluido de la lista<sup>6</sup>.

6. Afganistán: Fuerzas nacionales de seguridad afgana, 30 de enero de 2011, en vías de ejecución.

Chad: Ejército nacional del Chad, 15 de junio de 2011, excluido de la lista en 2014 tras haber cumplido su plan de acción.

Côte d'Ivoire (Costa de Marfil): Fuerzas Armadas de las Forces Nouvelles (FAFN), noviembre de 2005. Frente para la liberación del gran oeste (FLGO), septiembre de 2006. Movimiento Ivoriano de Liberación del Oeste de Côte d'Ivoire (MILOCI), septiembre 2006. Alianza Patriótica de la etnia Wè (APWE), septiembre 2006. Unión Patriótica de resistencia del Gran Oeste (UPRGO), septiembre de 2006. Partes excluidas de la lista tras haber cumplido su plan de acción.

Filipinas: Frente Moro de Liberación Islámica (FMLI), julio 2009, en vías de aplicación.

Myanmar: Tatmadaw Kyi, 27 de julio 2012, en vías de aplicación.

Otra de las medidas que se han implementado por el Consejo de Seguridad en sucesivas Resoluciones es la posibilidad de imponer sanciones. En 2003, la Resolución 1460 sobre reclutamiento de niños establece un sistema de Planes de Acción claros y con plazos precisos para poner término a esa práctica. En 2004, la Resolución 1539 prevé la posibilidad de imponer sanciones contra personas que cometan reiteradas violaciones contra los menores en situaciones de conflicto armado. Estas sanciones incluyen los embargos de armas, la congelación de activos y la prohibición de viajar. El mecanismo es complejo ya que solo se pueden adoptar sanciones contra personas concretas si en los Comités de Sanciones se incluye el mandato de las violaciones contra los menores.

---

Nepal: Partido Comunista Unificado de Nepal (Maoísta) (PCUN-M), 16 de diciembre de 2009, excluido de la lista en 2011 tras haber cumplido su plan de acción.

República Centroafricana: Ejército Popular para la restauración de la Democracia (EPRD), 19 de octubre de 2011. Convención de Patriotas por la Justicia y la Paz (CPJP), 20 de noviembre de 2011.

República Democrática del Congo: Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC), planes de acción sobre reclutamiento y violencia sexual, 4 de octubre de 2012, en vías de aplicación.

Somalia: Gobierno Federal de Transición (GFT), 3 de julio de 2012 y 6 de agosto de 2012, en vías de aplicación.

Sri Lanka: Tamil Makkal Viduthalai Pulikal (TMVP), 1 de diciembre de 2008, excluido de la lista en 2011 tras haber cumplido su plan de acción.

Sudán: Ejército de Liberación del Pueblo sudanés (SPLA), 2 de noviembre de 2009, firmó en calidad de grupo armado antes de la independencia de Sudán; ejército de Liberación de Sudán-facción Minnawi (ELS/Minnawi), 11 de junio de 2007; Ejército de Liberación de sudán-facción Libre Albedrío (ELS/Libre albedrío), junio de 2010; Ejército de Liberación de Sudán-facción Abu Gasim (ELS/Abu Gasim), 15 de agosto de 2008.

Sudán del Sur: Ejército de Liberación del Sudán (ESPLA), 12 de marzo de 2012, firmó en calidad de Fuerzas Armadas del país después de la independencia en 2011, prorrogado en 2013, y firmado nuevo compromiso el 24 de junio tras la aplicación del plan de acción.

Uganda: Fuerzas de Defensa del Pueblo de Uganda (UPDF), agosto de 2007, excluido de la lista en 2008 tras haber cumplido su plan de acción.

Yemen: Fuerzas del Gobierno de Yemen (FGY), 14 de mayo de 2014, en vías de aplicación.

En el Informe presentado a finales de 2017 por el Representante especial de la Campaña «Niños, no soldados» se recogía la firma de Planes de Acción de 5 Estados que han cumplido sus compromisos y 14 grupos armados. (Fuente: Oficina del Representante especial <https://childrenandarmedconflict.un.org/es/instrumentos-para-la-accion/planes-de-accion/>)

Aunque este compromiso se incluyó en la Resolución 1539, se reiteró y se ampliaron las posibilidades de sancionar en las posteriores Resoluciones 1612 (2005), 1882 (2009) y 1998 (2011). Los Comités han sancionado por violaciones graves contra los menores a personas en Costa de Marfil (2 personas), República Democrática del Congo (14 personas) y Somalia.

Pues bien, a pesar de que estas acciones fueron muy importantes, a partir de 2012 *Daesh* y *Boko Haram* nos recordaron hasta dónde puede llegar el horror al que se sigue sometiendo a los menores y aumentó la motivación de la comunidad internacional para hacer más, sobre todo, para apoyar la reinserción de niños soldados y para exigir responsabilidad a los que violan sus derechos. Así, en 2012, la resolución 2068 reclamó sistemas de Justicia nacionales para juzgar a los responsables de las violaciones de los derechos de los menores que quedaban impunes, en gran medida, sin que los responsables de esos delitos tuvieran que rendir cuentas de sus actos.

En este sentido, la Corte Penal Internacional ofrece un instrumento idóneo para juzgar los crímenes contra la infancia en los conflictos armados, pero es lamentable la lentitud con la que actúa y la falta de criterio uniforme sobre aspectos tan esenciales como la autoría en los crímenes de guerra, a pesar de que el Estatuto de Roma parece recoger el modelo dualista de autoría. El concepto de autoría mediata, además de haber sido aceptado en los principales sistemas jurídicos del mundo— al menos, en aquellos supuestos en los que el autor directo no es penalmente responsable porque actúa bajo error invencible, miedo insuperable o no tiene capacidad de culpabilidad—, se recoge también en el artículo 25 (3)(a) del Estatuto de Roma al referirse a la comisión del delito «por conducto de otro, sea este o no penalmente responsable». Este concepto es, sin duda, la máxima garantía que puede ofrecer el Estado de Derecho frente a las violaciones sistemáticas de los derechos de los niños y las niñas y de la violencia que se ejerce contra ellos.

Reviste una gran importancia lograr un equilibrio entre la participación de los menores y su protección durante los procesos judiciales: las sesiones privadas, la distorsión de la voz y la imagen, la utilización de pantallas entre el testigo y el acusado, así como el asesoramiento antes y después de la declaración son métodos útiles para proteger a los menores testigos de posibles represalias.

En 2014, la Resolución 2143 reiteró la necesidad de que el genocidio y los crímenes de guerra quedaran excluidos de las leyes de amnistía, así como la incorporación por los Estados de dos tipos de mecanismos destinados a identificar a los culpables de estos delitos y que no pudieran volver a incorporarse a cuerpos militares, y destinados a la rendición de cuentas, que incluyen leyes para tipificar como delitos las violaciones y los abusos cometidos en los conflictos armados contra menores.

#### RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS NIÑOS SOLDADOS

Según los Principios de Ciudad del Cabo (1997)<sup>7</sup>, un «niño soldado» es toda persona menor de 18 años de edad que forma parte de cualquier fuerza armada regular o irregular en la función o capacidad que sea, lo que comprende, entre otros, cocineros, porteadores, mensajeros o cualquiera que acompañe a dichos grupos, salvo los familiares. La definición incluye a las niñas reclutadas con fines sexuales y para matrimonios forzados.

Podemos entender que no se refiere solamente al menor que interviene de forma activa en actividades armadas, sino también a menores que han sido reclutados a la fuerza, secuestrados u obligados a unirse al grupo combatiente por las situaciones de pobreza o malos tratos, o por la presión violenta ejercida sobre ellos o sus familias. Por esta razón, entre otras, hay autores que prefieren referirse a los *menores combatientes*, eliminando las connotaciones que tiene el término «soldado»<sup>8</sup>.

De acuerdo con el artículo 43.2 del Protocolo I y el artículo 2 del Reglamento anexo al Convenio de La Haya de 1907, los menores de entre 15 y 18 años enrolados en las fuerzas armadas

7. Principios de Ciudad del Cabo sobre la prevención del reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y desmovilización y reintegración social de los niños soldados en África, aprobados por los participantes en el Simposio sobre prevención del reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y desmovilización y reintegración social de los niños soldados en África organizado por UNICEF en cooperación con el Grupo de Trabajo de Organizaciones no Gubernamentales para la Convención de los Derechos del Niño, Ciudad del Cabo, 30 de abril de 1997. Estos principios fueron de gran ayuda para orientar las decisiones y evitar el reclutamiento de niños menores de 18 años.

8. PALACIÁN DE INZA, Blanca. «El creciente uso de los niños soldados», Documento de análisis del IEEEE, 12/2015.

tienen la condición jurídica de combatientes, por lo que, en caso de captura, aunque esté prohibida su participación en las hostilidades, se benefician del status jurídico de prisioneros de guerra (art. 4 A, 1 y 6 del III Convenio de Ginebra). En cuanto a los combatientes capturados menores de 15 años, no podrán ser condenados por haber participado en el conflicto con armas, ya que la responsabilidad es de la parte que haya reclutado o enrolado a los menores para la lucha armada.

En todo caso, siempre deben beneficiarse de un trato privilegiado por razón de su edad. Lógicamente, los menores que han perpetrado crímenes de guerra o infracciones graves contra el Derecho Internacional Humanitario son responsables de los actos cometidos, si bien esa responsabilidad debe apreciarse en función de su edad; por regla general, deben imponerse medidas educativas y no castigos. En ningún caso podrá dictarse contra un menor de 18 años una pena de muerte y, por supuesto, nunca podrá ser ejecutada.

Los menores que participen en las hostilidades sin ser combatientes están sujetos a la legislación del país del que sean nacionales. En caso de captura por una potencia enemiga, están incluidos en la categoría de persona protegida por el IV Convenio de Ginebra, y se les considera «internados civiles». Tienen derecho a estar reunidos con sus padres, a beneficiarse de condiciones de internamiento adecuadas a su edad, a recibir suplementos alimenticios y derecho a la educación. Deben de ser liberados tan pronto como cesen las causas que motivaron su internamiento y el Convenio prevé que las partes realicen todas las gestiones necesarias para liberar y/o repatriar cuanto antes a los menores retenidos. Sin embargo, la repatriación durante las hostilidades no ha sido prevista expresamente, por lo que depende de la voluntad de las partes y del consentimiento del menor; en estos casos, es razonable pensar que dependerá de las circunstancias que aseguren que no van a volver a ser enrolados en caso de repatriación.

El artículo 24 del IV Convenio establece que las partes en conflicto favorecerán la acogida de los menores en país neutral mientras dure el conflicto, con el consentimiento de la potencia protectora, si la hubiere, y con garantías de que serán respetados sus derechos. Hay que entender que no se trata, pues, de «internamiento», sino de «acogida», pero vinculado siempre a la seguridad o la salud del menor, por lo que requiere siempre un acuerdo entre las partes.

En los Principios de París<sup>9</sup>, los Estados se comprometían a garantizar que los menores que atravesasen las fronteras internacionales reciban un tratamiento que esté de acuerdo con los derechos humanos y las leyes para refugiados, en especial, cuando huyen de un país a otro para escapar del reclutamiento, se tenga en cuenta en la interpretación de las leyes la edad y género así como que no se devuelva a ningún menor a las fronteras de un Estado donde exista el riesgo real de que sufra actos de tortura o trato inhumano o degradante.

#### LA DECLARACIÓN SOBRE ESCUELAS SEGURAS

La Declaración sobre Escuelas Seguras es un instrumento político a través del cual los Estados reconocen los distintos obstáculos que afectan a la educación durante los conflictos armados y formulan compromisos de mejorar la protección brindada a los estudiantes, el personal y los establecimientos educativos en épocas de guerra. La Declaración se formuló a través de consultas a Estados que fueron encabezadas por Noruega y Argentina en Ginebra, y se presentó para su respaldo en la Conferencia de Oslo sobre Escuelas Seguras celebrada el 29 de mayo de 2015 en Noruega.

La educación durante los conflictos armados, puede tener un rol positivo y de protección, por lo que la Declaración destaca la importancia de mecanismos, instrumentos e iniciativas clave que contribuyen a prevenir los ataques a la educación, en particular, las resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad y el Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes de la ONU sobre las violaciones graves contra los niños en situaciones de conflicto armado.

Los Estados firmantes se comprometen a aplicar las *Directrices para Prevenir el Uso Militar de Escuelas y Universidades durante Conflictos Armados*. Las Directrices no tienen carácter vinculante y no generan nuevas obligaciones jurídicas internacionales. Si bien es

9. Los Compromisos de París para proteger a las niñas y niños reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas o grupos armados y los Principios y Directrices de París sobre los niños vinculados a fuerzas o grupos armados fueron adoptados en la conferencia internacional «Liberemos a los niños de la guerra» celebrada en París en febrero de 2007.

cierto que pueden llegar a complementar la legislación existente, sin modificarla, facilitar el cumplimiento del Derecho humanitario a través del cambio en las prácticas y el comportamiento. Pretenden inspirar, pues, un cambio voluntario de comportamiento, apelando a prácticas existentes, a fin de salvaguardar de manera más efectiva el carácter civil de las instalaciones educativas y protegerlas mejor de la posibilidad de ataques.

La Declaración sobre Escuelas Seguras enumera una serie de compromisos relativos a cinco áreas principales de implementación, que nos parece interesante, al menos destacar, por la importancia que puede llegar a tener el hecho de que se conviertan en algún momento en instrumentos jurídicos de protección:

1. Proteger a escuelas y universidades del uso militar durante conflictos armados:

Respaldamos las Directrices para Prevenir el Uso Militar de Escuelas y Universidades durante Conflictos Armados y nos comprometemos a usar las Directrices e incorporarlas a las políticas y marcos operativos nacionales en la mayor medida posible y según resulte pertinente.

2. La recopilación de datos y la respuesta ante ataques a establecimientos educativos, sus estudiantes y personal durante conflictos armados:

Realizar todos los esfuerzos posibles a nivel nacional para recabar datos confiables sobre ataques a establecimientos educativos, las víctimas de ataques y el uso militar de escuelas y universidades durante conflictos armados, incluso a través de mecanismos existentes de supervisión y presentación de informes; facilitar tal recopilación de datos; y brindar asistencia a las víctimas sin discriminación.

3. Fortalecer el rol de protección que tiene la educación durante conflictos armados:

Formular, adoptar y promover estrategias educativas que ‘tomen en cuenta la incidencia de conflictos’ en los programas humanitarios y de desarrollo internacionales, así como en el nivel nacional cuando resulte relevante. Procurar asegurar la continuidad educativa durante conflictos armados, contribuir al restablecimiento de las instalaciones educativas y, cuando sea posible, prestar y facilitar cooperación y asistencia internacionales a programas dedicados a

prevenir o dar respuesta a ataques a la educación, incluso para la implementación de la presente declaración.

4. En los foros internacionales, fomentar los intercambios y fortalecer el apoyo político para la protección de la educación durante conflictos armados:

Apoyar los esfuerzos del Consejo de Seguridad de la ONU sobre los niños y los conflictos armados, así como del Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados y otros órganos, entidades y agencias relevantes de la ONU; y reunirse en forma periódica, invitando a organizaciones internacionales y de la sociedad civil relevantes, a fin de examinar la implementación de esta declaración y el uso de las directrices.

5. Rendición de cuentas por ataques a establecimientos educativos y sus estudiantes y personal durante conflictos armados:

Investigar señalamientos de violaciones del derecho nacional e internacional aplicable y, cuando resulte pertinente, juzgar debidamente a los responsables.

*Capítulo 6*  
*La aplicación de la perspectiva de género en las FAS*

JUAN JOSÉ LUCERO PAÚL

*Teniente Coronel CGET*  
*Observatorio Militar para la Igualdad de Oportunidades*

MANUEL ALBERTO JIMÉNEZ-RIDER LION

*Comandante CGET*  
*Observatorio Militar para la Igualdad de Oportunidades*

Se entiende por incorporación de la perspectiva de género (*Gender mainstreaming*) a la estrategia para lograr la igualdad de género mediante la evaluación de las implicaciones para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, incluida la legislación, las políticas y los programas en todas las áreas y en todos los niveles, a fin de garantizar que las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres se tengan en cuenta en el diseño, la implementación, la monitorización y la evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales.

Perspectiva de género es una herramienta para aumentar la efectividad operativa, identificando una población que, a menudo, no se tiene en cuenta. Reconociendo sus necesidades específicas y proporcionando la respuesta integral adecuada, el entorno operativo se ve influenciado positivamente.

#### AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD

Se conoce como Agenda Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) a un conjunto de Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (RCSNU) que reivindican la participación de la mujer en la Resolución de conflictos y la protección de mujeres y niñas en las zonas de conflictos y post conflictos, especialmente los delitos de índole sexual.

#### *Origen de la Agenda*

Los orígenes y antecedentes de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad se encuentran en las Conferencias Mundiales sobre la mujer celebradas al final del siglo xx, relacionadas a continuación:

- Primera Conferencia Mundial del año Internacional de la mujer (Ciudad de México-1975).
- Segunda *Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer* (Copenhague-1980).
- Tercera Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz (Nairobi-1985)
- Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing-1995). Esta conferencia supone un punto de inflexión en materia de género. La *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* fue adoptada unánimemente por 189 países y constituye un programa en favor del empoderamiento de la mujer. En su elaboración se tuvo en cuenta la política mundial sobre igualdad de género, los objetivos estratégicos y las medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género en 12 objetivos estratégicos. El objetivo E se denominó «Mujeres y Conflictos Armados» y dentro de él, el objetivo estratégico E-1 señala como fin «Incrementar la participación de las mujeres en la resolución de conflictos en todos los niveles de toma de decisiones y proteger a las mujeres que viven en situación de conflictos armados y de otros tipos o bajo ocupación extranjera».
- Otro hito importante fue la aprobación el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de Naciones Unidas del tratado internacional denominado «Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer» (conocido en inglés como CEDAW). Dicho tratado, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, reconoce explícitamente que «*las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones*» y subraya que esa «*discriminación viola los principios de la igualdad de derechos y el respeto de la dignidad humana*».
- El año 2020 ha sido importante para la Agenda MPS al cumplirse veinte años de su implementación, así como veinticinco años de la Cuarta conferencia mundial de Beijing.

### *Desarrollo de la Agenda*

La Agenda MPS consta de diez RCSNU's que se podrían agrupar en dos tipos. El primer tipo está relacionado con el Liderazgo de la mujer en la prevención de conflictos y en el mantenimiento

de la paz y el segundo con la Prevención y respuesta a la violencia sexual en conflictos.

Dentro del primer grupo de RCSNU estarían incluidas las siguientes resoluciones, mostrando el año en que fueron publicadas:

- 1325/2000. Es la primera que se desarrolló y por la que también se conoce a la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad. Reconoce la contribución de las mujeres a la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz, la resolución de conflictos y la construcción de la paz; Subraya la importancia de la participación equitativa y plena de las mujeres como agentes activos en la paz y la seguridad. Sus principales objetivos son:
  - Liderazgo de la mujer en la prevención de conflictos y en el mantenimiento de la paz.
  - Nombrar a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales para realizar misiones de buenos oficios en nombre de los estados miembros.
  - Ampliar el papel y aportación de las mujeres en las Operaciones en el Exterior sobre el terreno, especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los derechos humanos y actividades humanitarias.
  - Adopción de medidas que sirvan de base a iniciativas de paz propuestas por mujeres locales y procedimientos de resolución de conflictos según la idiosincrasia local y que involucren a las mujeres en todos los mecanismos de implementación de acuerdos de paz.
  - Requerir al Secretario General de Naciones Unidas que proporcione directrices a los Estados sobre la importancia de la protección, derechos y necesidades específicas de las mujeres.
  - Resaltar la responsabilidad de todos los estados en poner fin a la impunidad; y perseguir a los responsables de, entre otros delitos, la violencia contra mujeres y niñas y favorecer medidas que persigan la necesidad de excluir estos crímenes de medidas de indulto.
- 1889/2009. Alienta a los estados miembros a prestar apoyo a la implicación activa y significativa de las mujeres en los procesos de paz a fin de fortalecer la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y su protección como medio de prevenir los conflictos.

- 2122/2013. Promueve la rendición de cuentas, la justicia y la protección de las víctimas durante los conflictos armados y en los contextos posteriores a conflictos y de transición. También concreta solicitudes a los países para que aumenten la participación de las mujeres y para la prevención y la solución de conflictos armados, el mantenimiento de la paz y la seguridad, y la consolidación de la paz después de los conflictos. Asimismo hacer frente a los retos relacionados con la falta de información y análisis sobre los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas.
- 2242/2015 Alienta la participación significativa de las organizaciones de la sociedad civil e insta a los estados miembros a que aumenten la financiación destinada a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad. Esta resolución fue adoptada al cumplirse quince años de la aprobación de la histórica resolución 1325 y mientras España presidía el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- 2493/2019. Urge a los Estados Miembros a facilitar la participación de las mujeres en las conversaciones de paz desde un principio, tanto en las delegaciones de las partes negociadoras como en los mecanismos establecidos para la aplicación y el seguimiento de los acuerdos.

Dentro del segundo grupo de Resoluciones estarían incluidas las siguientes:

- 1820/2008. Urge a adoptar, cuando sea necesario, medidas apropiadas para hacer frente a la violencia sexual generalizada o sistemática porque, utilizada como como táctica de guerra, puede agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz.
- 1888/2009. Reafirma que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como método o táctica de guerra o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra las poblaciones civiles, puede exacerbar y prolongar significativamente las situaciones de conflicto armado y obstaculizar el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales,
- 1960/2010. Exige que todas las partes en conflictos armados pongan fin por completo con efecto inmediato a todos los actos de violencia sexual.

- 2106/2013. Destaca que la participación de las mujeres es esencial en toda respuesta de prevención y protección e insiste en la necesidad de un mayor esfuerzo por parte de estados miembros y Naciones Unidas para conseguir un respeto pleno de las Resoluciones en este ámbito y, en especial, luchar contra la impunidad de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado.
- 2467/2019. Observa que la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y posconflicto afecta desproporcionadamente a las mujeres y las niñas, reconoce que los hombres y los niños también son blanco de la violencia sexual en entornos de conflicto o posconflicto.

#### PLANES NACIONALES DE ACCIÓN (PNA)

Resumir las recomendaciones y mandatos de la agenda Mujer, Paz y Seguridad no es fácil y además enseguida se plantean las primeras dudas. La agenda es muy ambiciosa, tiene un alcance muy amplio. Sin embargo, ofrece pocas orientaciones en cuanto a qué pasos exactos deben adoptar los agentes llamados a aplicarla. Por estas y otras razones, tales como la falta de voluntad política y la ausencia de mecanismos claros y eficaces de rendición de cuentas, la aplicación práctica de las Resoluciones siguen siendo un gran desafío. Por otra parte, y a pesar del tiempo transcurrido, las constantes denuncias de violencia sexual en zonas afectadas por conflictos y la falta o escasez de mujeres en las negociaciones de paz y de toma de decisiones post-conflicto demuestran que todavía hay grandes lagunas en el logro de sus objetivos.

En el seguimiento de la aplicación de la resolución, el Consejo de Seguridad, mediante las diversas declaraciones de la Presidencia, reconoció los esfuerzos de los estados miembros e hizo un llamamiento a continuar en esta línea, incluso mediante el desarrollo de planes nacionales de acción u otras estrategias a nivel nacional. A partir de 2005, un número creciente de gobiernos han desarrollado planes nacionales de acción para la aplicación de la agenda y la incorporación de una perspectiva de género en distintas fases de la formación del personal militar y en el adiestramiento personal desplegado en misiones de mantenimiento de la paz, y/o en sus programas de ayuda al desarrollo a los países post conflicto.

Según el INSTRAW (*International Research and Training Institute for the Advancement of the Women*) «Un Plan de Acción es un

documento que describe los pasos que está dando un gobierno y las iniciativas y las actividades que se realizan dentro de un plazo determinado para cumplir con las obligaciones establecidas en la Agenda. Los planes nacionales de acción puede ayudar a aumentar la amplitud, la coordinación, sensibilización, participación, rendición de cuentas y la supervisión y evaluación de las actividades de un gobierno en materia de mujeres paz y seguridad». A fecha de septiembre de 2019, ochenta y dos Estados Miembros de la ONU (un 41 %) han desarrollado y adoptado un Plan Nacional de Acción sobre la Agenda MPS. De estos, solo treinta y cuatro tienen un presupuesto asignado para su implementación.

A primeros de 2019, dentro de la Unión Europea, veinte países han desarrollado, al menos, un Plan Nacional de Acción y otros cinco están en proceso de elaboración. Los países han tendido a ir actualizando sus Planes Nacionales de Acción y han ido incluyendo las resoluciones derivadas de la agenda MPS, conforme han sido publicadas.

#### *Balance de los Planes de Acción*

Desde el año 2004, el Secretario General de la ONU ha venido publicando informes anuales de seguimiento de la Resolución 1325. Estos informes permiten contar con un análisis sobre los avances y carencias en la aplicación de la Resolución, y en ocasiones ofrecen propuestas y recomendaciones dirigidas a los Estados y agentes llamados a aplicarla. En su informe de 29 de septiembre de 2011, el Secretario General hizo un balance sobre los avances logrados en la aplicación de la resolución, tomando como base de análisis la aplicación de indicadores en cuatro grandes áreas de acción: prevención, participación, protección y auxilio y recuperación.

El informe destacaba que, con motivo del décimo aniversario de la resolución, algunos estados miembros aprobaron o revisaron sus planes nacionales de acción, demostrando así un compromiso renovado de ocuparse de las cuestiones de género en el establecimiento y la consolidación de la paz. Sin embargo, el Secretario General, consciente de que este enfoque a la hora de afrontar y solucionar los conflictos plantea dificultades considerables, mostró su preocupación por que la aplicación de la resolución había sido muy desigual.

Durante el año 2015 Naciones Unidas realizó dos estudios relacionados con la agenda MPS expuestos a continuación:

1. Revisión de Alto Nivel sobre las Operaciones de NNUU.  
—Su conclusión fue una INCONSISTENTE aplicación de la agenda MPS.
2. Estudio global de la implementación de la Resolución 1325.  
—Su conclusión fue una INCONSISTENTE supervisión de como las decisiones del Consejo de Seguridad sobre MPS habían sido trasladadas en acciones.

Debido a lo que antecede, la Resolución 2242 en su párrafo Operacional número cinco, expresó la intención de convocar reuniones de relevantes expertos del Consejo de Seguridad como parte de un Grupo Informal de Expertos en Mujeres, Paz y Seguridad para *«facilitar un enfoque más sistemático de la agenda MPS dentro de sus propias tareas y permitir una mayor supervisión y coordinación en los esfuerzos de implementación»*.

Este Grupo Informal de Expertos ha sido copresidido por dos países cada año y se ha centrado en la implementación de la agenda MPS en cuatro o cinco países por año. Como ejemplo sirva citar que en 2016 fue copresidido por España y el Reino Unido y que sus esfuerzos se centraron en la implementación de la agenda en Afganistán, Mali, Irak y la República Centroafricana. En 2019, fue copresidido por Perú y Alemania y su esfuerzo se centró en Sudán del Sur, Yemen, la República Democrática del Congo y Myanmar.

Por otra parte, algunas organizaciones internacionales regionales y sub-regionales han optado también por desarrollar Planes de Acción Regionales para la implementación de la agenda MPS, ya sea como parte de una política general en materia de género o como estrategias separadas. Existen planes de acción de la OTAN, de la Unión Europea, la OSCE y la Unión Africana, entre otros.

Cítese como ejemplo que el 4 de julio de 2019 la Unión Europea publicó su Plan de Acción MPS para el periodo 2019-2024. Dicho plan consta de 6 objetivos priorizados y 30 indicadores. Cada uno de los objetivos tiene una serie de acciones a realizar.

Los objetivos de este Plan son:

1. Participación.
2. Incorporación de la Perspectiva de género.
3. Predicar con el ejemplo.
4. Prevención
5. Protección
6. Alivio y recuperación.

Dentro de los treinta indicadores referidos, se citan un par de ellos para que sirvan como ejemplo.

1. Número y proporción de mujeres mediadoras, negociadoras y expertas técnicas presentes en procesos de paz formales y no formales donde la Unión Europea (UE) y sus estados miembros están comprometidos, con especial mención de aquellos donde tengan posiciones de liderazgo.
2. Número y proporción de mujeres en las estructuras del Servicio de Acción Exterior Europeo, las Instituciones de la UE, en las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad Europeas (PCSD), y en todos los estados miembros de la UE, con mención específica de las personas que ocupan puestos de liderazgo y altos cargos como Jefes de misiones diplomáticas, delegaciones de la UE y misiones y operaciones de la PCSD; así como al personal de la UE que participa en las misiones y operaciones de la ONU, la OTAN, la OSCE a todos los niveles, incluido el personal militar y policial.

#### APLICACIÓN EN ESPAÑA. EL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD DEL GOBIERNO DE ESPAÑA

El primer Plan Nacional de Acción de España para la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue aprobado por el Consejo de Ministros el 31 de noviembre de 2007. Este Plan fue fruto de la colaboración de siete Ministerios, coordinados por Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, junto con otras instituciones de la administración pública y de la sociedad civil. Se daba con él cumplimiento a lo que ya entonces eran dos líneas claras de la política exterior española: el trabajo por la paz y la seguridad internacionales y la lucha en favor por la no discriminación por razón de género.

Debido a la multitud de cambios en el plano internacional, la aprobación de nuevas Resoluciones y especialmente la 2242 de 13 de octubre de 2015, que fue aprobada durante la presidencia española del Consejo de Seguridad, se procedió a la edición de un nuevo plan.

El segundo Plan Nacional de Acción MPS fue aprobado por el Gobierno de España en Julio de 2017. Está dirigido a un objetivo final: contribuir a garantizar la protección de los derechos huma-

nos de las mujeres y las niñas y su participación sustantiva en la prevención de los conflictos, así como el logro y la consolidación de la paz. Involucra a ocho Ministerios cada uno de ellos con sus objetivos específicos, acciones e indicadores.

Los objetivos del II PNA MPS son:

- Integrar la perspectiva de género en la prevención, gestión y resolución de conflictos y la consolidación de la paz.
- Hacer realidad la participación significativa de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones en relación a la prevención gestión y solución de conflictos
- Garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en soluciones de conflicto y postconflicto.
- Introducir de forma efectiva la perspectiva de género en la definición de las medidas concretas de reparación y recuperación de las víctimas de los conflictos.

#### APLICACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN EN EL MINISTERIO DE DEFENSA (MINISDEF)

El Ministerio de Defensa ha colaborado activamente en la confección tanto del primer como del segundo Plan Nacional de Acción (PNA) de Mujeres, Paz y Seguridad. Ha formado parte en todo momento de los grupos de trabajo interministeriales encargados de su seguimiento. En estas tareas el Ministerio estuvo representado en el primer PNA por el antiguo Observatorio de la Mujer en las Fuerzas Armadas y en el segundo PNA por la Secretaría Permanente del Observatorio Militar para la Igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas.

Tomando como referencia las acciones que el II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad (2017-2023) asigna al MINISDEF para la consecución de los Objetivos Generales desglosados en Objetivos Específicos, se reseñan a continuación las principales acciones que se requieren del Ministerio de Defensa en el II PNA MPS. Cada Objetivo general consta de una serie de objetivos y una serie de indicadores. Esta información es remitida periódicamente al Ministerio de Asuntos Exteriores, que lidera el PNA.

OBJETIVO GENERAL 1: «Integrar la Perspectiva de Género en la prevención, gestión y resolución de conflictos y la consolidación de la paz.

Dentro del OG1, se definen las siguientes acciones:

- «Participar activamente en foros internacionales en defensa de la igualdad de género y MPS».
- «Promover la sistematización y recogida de datos desagregados por sexo, edad, etnia, religión, origen y nacionalidad que incorporen la perspectiva de género en los informes elaborados por la administración española en el exterior e incluir la perspectiva de género en el informe anual de la acción exterior.»
- «Promover la formación complementaria en la materia a todo el personal de la administración española en la que se incluya el alcance y contenido de la agenda MPS, así como las resoluciones del CSNU y los compromisos de España en la materia».
- «Elaborar una guía de buenas prácticas en materia de género, y agenda MPS destinada a todo el personal de la Administración General del Estado con competencias en MPS»
- «Incluir formación en materia de género en todos los programas de acceso y promoción de las FAS»
- «Incluir formación en cuestiones de género en todos los programas de formación impartidos en España y dirigido a personas de terceros países que trabajan en temas relacionados con acción exterior, seguridad y defensa»
- «Desarrollar acciones de formación dirigidas a las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de prevención de acoso sexual y acoso por razón de sexo»
- «Apoyar campañas de sensibilización en relación a los derechos de las mujeres y niñas tanto en España como en países terceros»
- «Crear y tener actualizada las páginas web con la recopilación de información sobre la agenda MPS, con especial incidencia a la acción de España en la misma».

El MINISDEF participa activamente en los foros internacionales en defensa de la igualdad de género, especialmente en la OTAN y en la UE. En la UE, el MINISDEF está nombrado oficialmente por el Comité Militar de la UE como Líder de adiestramiento militar en

la disciplina de Género para las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), lo que ha implicado un amplio estudio de la situación de las misiones y operaciones de la UE y se han preparado tres planes de estudio que constituyen los requisitos mínimos comunes de formación sobre género. Se posee una base de datos desagregada por sexos muy potente para la gestión de personal que permite controlar la eficacia de las medidas de igualdad implementadas en todos sus organismos y unidades. Se imparten varios cursos de formación sobre «género en operaciones», dirigidos a personal militar y civil que puede ser desplegado en operaciones NNUU, OTAN, UE, OSCE y UA. Los cursos se imparten en español para personal de habla hispana (Granada) y en inglés para personal internacional (Madrid, La Haya, Nairobi). Se tiene una plataforma de formación online sobre «Política de Igualdad en las FAS» para personal militar, que incluye temas relativos a igualdad en las FAS, Agenda MPS y Género en Operaciones.

En todos los programas de acceso y promoción de las FAS existe al menos un módulo de formación en materia de género incluido en el plan de estudios. Se imparten módulos de género en las Academias Militares de Oficiales y Suboficiales y en las Escuelas de formación de Tropa y Marinería. Se imparten cursos de formación del personal de las Unidades de protección frente al acoso en las Fuerzas Armadas. Se dan conferencias para formar al personal sobre el protocolo de acoso en las FAS y sobre como tener acceso a las Unidades de Protección frente al Acoso (UPA's) de los Ejércitos, de la Armada, del Órgano Central de Defensa y demás UPA's existentes. Se adiestra en éstos temas a los contingentes que van a ser desplegados en misiones y operaciones internacionales bajo las órdenes del EMAD.

**OBJETIVO GENERAL 2:** «Hacer realidad la participación significativa de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones en relación a la prevención, gestión y solución de conflictos».

Dentro del OG2, se definen las siguientes acciones:

- «Elaborar o apoyar la elaboración de estudios sobre MPS y los obstáculos existentes para la participación de mujeres en las acción exterior de España».
- «Favorecer el intercambio de conocimiento y buenas practicas sobre la eliminación de los obstáculos que impiden la participación efectiva de las mujeres en la acción exterior».

- «Aumentar la presencia de mujeres que forman parte del servicio de acción exterior español y en las Fuerzas Armadas y en las FCSE»
- «Fomentar el incremento de la presencia de mujeres que forman parte del servicio de acción exterior español en FFAA y FCSE con atención especial a misiones NNUU».
- «Favorecer la difusión de los beneficios de la participación de las mujeres en la solución de los conflictos, en especial entre los hombres»
- «Crear una red de mujeres mediadoras en procesos de paz, fomentar alianzas con mujeres y redes de otras regiones y países».
- «Potenciar la utilización de las nuevas tecnologías como herramienta para favorecer la participación de las mujeres en la adopción de decisiones en relación a la prevención y solución de conflictos».

El MINISDEF realiza acciones de difusión y divulgación tanto a militares españoles en diversas unidades como a alumnos militares de otras nacionalidades, a través de los programas de cooperación bilateral, con otros ministerios de defensa, participa con algunas naciones en intercambio de buenas prácticas en normativa y gestión de personal que favorezcan la integración de la mujer en las FAS y la eliminación de las barreras existentes para conseguir la igualdad efectiva. Desde el año 2005, con la creación del Observatorio Militar de Igualdad (entonces llamado Observatorio de la Mujer en las FAS), el MINISDEF ha seguido una política activa de igualdad. El objetivo ha sido aumentar la presencia de mujeres en las FAS así como conseguir la igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera militar.

Dentro del Objetivo General 2 también se informa sobre unos indicadores como «Número de mujeres que desempeñan cargos en niveles directivos o pre-directivos, a partir de un nivel 26 (incluido) en los Ministerios afectados y porcentaje que representa tal número» o «Número y porcentaje de mujeres en las mismas FFAA y Cuerpos que participan en misiones en el exterior, desgregados por cargos».

**OBJETIVO GENERAL 3:** «Garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y postconflicto.

Dentro del OG3, se definen las siguientes acciones:

- «Apoyar iniciativas orientadas a la protección de las mujeres y las niñas, específicamente de prevención ya asistencia de la violencia sexual y de género en contextos de conflicto».
- «Continuar aplicando de forma estricta la política de tolerancia cero en relación a eventuales denuncias por violencia sexual que afecten a miembros civiles y militares de sus misiones en el exterior».
- «Impulsar el respeto del derecho internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional en Zonas de Conflicto».

El MINISDEF imparte conferencias y módulos de enseñanza de género donde se incide especialmente en la protección de las mujeres y niñas a alumnos militares de países en conflictos y postconflictos que se encuentran en España realizando cursos en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional-CESEDEN (Oficiales de Afganistán, Países Iberoamericanos y Países del Medio Este y Norte de África). Se imparten Conferencias a los militares que van a ser desplegados en operaciones en el exterior. Se les adiestra en la política de tolerancia cero en relación a posibles denuncias sobre violencia sexual y sobre agresiones sexuales. Asimismo se informa sobre la política de aplicación de tolerancia cero en relación con la Explotación Sexual y el Abuso (SEA por sus siglas en inglés). Además se imparte un módulo sobre Explotación Sexual y Abuso en los cursos certificados por el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa. Igualmente y dentro del programa académico del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, hay sesiones específicas de Derecho Internacional Humanitario bajo el punto focal de la Perspectiva de Género.

En los Planes de Operaciones en el Exterior se realiza un Anexo denominado RR donde se incluye la información relacionada a la implementación de la perspectiva de género para dicha Operación.

**OBJETIVO GENERAL 4:** «Introducir de forma efectiva la perspectiva de género en la definición de las medidas concretas de reparación y recuperación de las víctimas de los conflictos».

Dentro del OG4, se definen las siguientes acciones:

- Promover la reforma de las FAS y FCSE en los países en que se encuentren desplegados al objeto de eliminar la impu-

- nidad de los delitos de violencia de género y garantizar el efectivo acceso a la justicia»
- Promover la constitución de grupos de planeamiento de Desmovilización, Desarmamento y Reintegración (DDR por sus siglas en inglés) y Reforma del Sector de Seguridad (SSR por sus siglas en inglés) en los que se trabaje sobre la reparación y recuperación de la Mujer víctima de abusos y violaciones de derechos en zonas de conflicto, Así como visibilizar o incrementar la participación de mujeres como integrantes de los mismos.
  - Impulsar la consideración de las especificidades de la situación de las mujeres en la planificación y ejecución de actividad para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración (DDR) en el ámbito de la seguridad así como el impulso de la formación del personal que participa en las iniciativas DDR y RSS al respecto.
  - Impulsar la participación de grupos de mujeres locales y mujeres líderes por parte del personal español desplazado con el objetivo de cooperar conjuntamente en la planificación y ejecución de las operaciones de DDR.
  - Impulsar la participación de personal experto en género para la planificación y ejecución en las operaciones de DDR.

Estas acciones están fundamentalmente relacionadas con los procesos de Desmovilización, Desarmamento y Reintegración y Reforma del Sector de Seguridad. En todos los cursos que se imparten sobre género en operaciones se dedican módulos a la implementación de la perspectiva de género en los procesos DDR y SSR, con objeto de que los militares envueltos en misiones de ese tipo, tanto de la OTAN, de la UE y de UN, puedan aplicar éstos conocimientos en las reformas de las Fuerzas Armadas y Cuerpos Policiales locales.

## PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS FAS

### *Introducción. Evolución de la perspectiva de género en las FAS*

Puede decirse que en la aplicación de la perspectiva de género en las FAS jugó un papel decisivo la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas, a partir de septiembre de 1988. Este hecho trajo consigo la adopción de una serie de medidas como la

adaptación de las infraestructuras militares para adecuarlas a un uso conjunto por hombres y mujeres y la creación de versiones femeninas de la uniformidad. Pero, sobre todo, la aprobación de un nuevo marco normativo con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres tanto en el acceso a las FAS como en la progresión profesional. A este respecto, ya desde los primeros años de su incorporación se vinieron estableciendo medidas en materia de reclutamiento y desarrollo profesional para proteger a la mujer militar, o bien para compensar sus diferencias biológicas, principalmente durante el embarazo, el parto y la lactancia.

Con el transcurso del tiempo fueron aprobándose nuevas normas, aplicables en buena medida a todo el personal militar y no solo a la mujer. La nueva normativa ha incorporado al régimen del personal militar principios, normas y criterios propios del personal al servicio de la Administración General del Estado. Destacan los principios de igualdad de trato y oportunidades en todas las fases de la carrera profesional. También las normas sobre la prevención de la violencia de género y la conciliación de la vida profesional, personal y familiar. Todo ello con las adaptaciones correspondientes a la condición militar y tratando siempre de conjugar la disponibilidad permanente para el servicio, específica de los militares, con la citada conciliación.

Volviendo a la presencia de la mujer militar, puede decirse que desde 1988 se ha ido avanzando gradualmente hasta llegar a la situación actual en que España ha consolidado su propio modelo de integración de la mujer en las FAS que puede resumirse en las siguientes características:

- Las militares españolas tienen acceso a todos los empleos, a todos los cuerpos y a todos los destinos, sin restricciones.
- No existen en nuestras Fuerzas Armadas Unidades ni Cuerpos exclusivamente femeninos.
- No existen tampoco cuotas o porcentajes mínimos o máximos de mujeres.

Además en este breve periodo de tiempo se ha alcanzado y consolidado un porcentaje de mujeres por encima del 12% sobre el total del personal militar. Este porcentaje es superior al de otros países de nuestro entorno, algunos de ellos con una larga tradición de presencia de mujeres militares en sus filas.

Este *Modelo español de integración* se ha alcanzado a lo largo de un proceso en el que pueden distinguirse las siguientes etapas:

1988. Se aprueba el Real Decreto 1/1988, de 22 de febrero, que permitió por primera vez que las mujeres españolas se incorporasen a las FAS. Sin embargo el acceso era limitado ya que únicamente se permitía el ingreso en lo que hoy son los Cuerpos Comunes de las FAS, y en el Cuerpo de Ingenieros. Sin bien, el propio Real Decreto dejó abierta la posibilidad de que las mujeres accedieran en el futuro a otros cuerpos y escalas militares.

1989. Entra en vigor la Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional que permitió el acceso de la mujer a las denominadas armas combatientes, pero solo para oficiales y suboficiales. En esta ley se garantizaba a la mujer su progresión de carrera en condiciones de igualdad, sin que pudieran existir otras diferencias que las derivadas de sus condiciones físicas y biológicas para provisión y desempeño de determinados destinos. No se incluyó la posibilidad de acceso de la mujer como tropa y marinería porque esta se nutría del personal que realizaba el servicio militar obligatorio del cual estaba excluida la mujer.

1992. Se aprueba el nuevo Reglamento de Tropa y Marinería profesionales. Esta nueva regulación introdujo la posibilidad de que las mujeres accediesen a la categoría de tropa y marinería profesional, pero con limitaciones. No se permitió a la mujer ocupar destinos de tipo táctico u operativo en unidades de la Legión, de operaciones especiales, paracaidistas y cazadores paracaidistas. Tampoco podían formar parte de las fuerzas de desembarco, de las dotaciones de submarinos ni de buques menores.

1999. La novedad más significativa tuvo lugar con la aprobación de la antigua Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas. Esta ley eliminó definitivamente cualquier tipo de restricción y a partir de ese momento se permitió el acceso de las mujeres a todos los cuerpos, escalas y destinos en las FAS, incluidas las unidades de fuerza.

2005. En marzo de 2005, el Consejo de Ministros aprobó una serie de medidas para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres — ORDEN PRE/525/2005, de 7 de marzo, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres—. Por lo que respecta a las Fuerzas Armadas, entre otras medidas, se aprobó:

- La creación del «Observatorio de la Mujer en las Fuerzas Armadas» con la función de favorecer la integración y permanencia de la mujer en las FAS.
- La adecuación de las infraestructuras de los acuartelamientos a la presencia de las mujeres.
- La presencia de mujeres militares en los tribunales de evaluación para la selección, ascenso y asignación de destinos.
- El programa de creación de escuelas infantiles en establecimientos militares.

2007. A lo largo de este año las Cortes Generales aprobaron dos leyes con gran repercusión en nuestras Fuerzas Armadas, en lo que a régimen de personal y perspectiva de género se refiere. Se trata de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, a las que me referiré más adelante.

2011. En 2011 el antiguo Observatorio de la Mujer en las FAS se transforma en el Observatorio Militar para la Igualdad, mediante la Orden Ministerial 52/2011, de 28 de julio. El nuevo Observatorio tiene como fin fundamental promover la igualdad real y efectiva entre los miembros de las Fuerzas Armadas. En su nueva configuración el Observatorio ve ampliadas sus funciones y se crea su estructura estable, la Secretaría Permanente de Igualdad.

#### *Normativa sobre género y medidas de conciliación*

Las dos leyes indicadas en el apartado anterior, junto con la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas constituyen los pilares básicos en materia de género, igualdad y conciliación familiar en las FAS:

1. La *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Este texto incorpora acciones positivas para promover la igualdad de oportunidades tanto en la Administración Pública como en el sector privado. La Ley hace mención expresa a las Fuerzas Armadas en dos de sus preceptos. En su art. 65 establece que las normas de personal de las Fuerzas Armadas buscarán la efectividad del principio de igualdad en su régimen de acceso, formación, ascensos, destinos y situaciones administrativas. El

art. 66 establece que al personal militar le serán aplicables las mismas normas que al resto del personal al servicio de la Administración Pública en materia de igualdad, prevención de la violencia de género, conciliación de la vida personal, familiar y profesional, con las adaptaciones que resulten necesarias y en los términos establecidos en su normativa específica.

2. La *Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar*. Incorpora la perspectiva de género y la igualdad entre mujeres y hombres como principios transversales en todos los aspectos de la carrera militar.

Desde entonces, en desarrollo de la Ley 39/2007, se han adoptado varios reglamentos que contienen acciones positivas relacionadas con las situaciones derivadas de la maternidad (para el ingreso, la formación y el ascenso), fomenta la conciliación de la vida profesional, personal y familiar de los miembros de las Fuerzas Armadas, y se asegura la representación de la mujer militar en los órganos de evaluación para la selección, ascenso y asignación de destinos, así como en los tribunales de los procesos selectivos (Real Decreto 168/2009, de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de evaluaciones y ascensos en las Fuerzas Armadas y sobre el acceso a la condición de militar de militares de tropa y marinería o Real Decreto 293/2009, de 6 de marzo, de Protección de la maternidad durante la enseñanza militar). La Ley también regula medidas de protección a las víctimas de la violencia de género, regulando un tipo específico de excedencia y la asignación preferente de un nuevo destino.

3. *Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas*. En su art. 4 la Ley prohíbe cualquier tipo de discriminación en las Fuerzas Armadas e insta a los mandos competentes a promover la igualdad real y efectiva entre el hombre y la mujer en todas las fases de la carrera militar. El art. 22 establece que los militares estarán en disponibilidad permanente para el servicio y que su jornada de trabajo se adaptará a las necesidades operativas y de servicio, tomando en consideración la disponibilidad permanente así como las normas y criterios sobre conciliación de la vida profesional, personal y familiar.

Asimismo establece el derecho a disfrutar de los mismos permisos, vacaciones y licencias que personal al servicio de la Administración General del Estado y señala que las necesidades del servicio prevalecerán sobre las fechas y duración de los permisos, vacaciones y licencias, si bien las limitaciones que se produzcan deberán ser motivadas.

Junto a estas Leyes, otros textos de menor rango han ido desarrollando y completando los principios y medidas introducidas en aquellas. Por ello hoy en día existe un abanico muy amplio de preceptos con los que se pretende garantizar la igualdad entre hombres y mujeres militares y favorecer la conciliación familiar en todas las fases de la carrera militar. Destaca en este sentido el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Por primera vez unas Reales Ordenanzas contienen disposiciones sobre igualdad, conciliación de la vida de la vida profesional, personal y familiar. Así, el artículo 13 establece el deber del militar de velar por la aplicación de los criterios y normas relativos a la igualdad efectiva de mujeres y hombres y a la prevención de la violencia de género. En el art. 39 establece el deber del militar de facilitar la conciliación de la vida profesional, personal y familiar en todo aquello que sea de su competencia, teniendo en cuenta las necesidades del servicio. También, en el capítulo dedicado a la ética en las operaciones se establece el deber de proteger a «las personas indefensas o desvalidas, especialmente a las mujeres y a los niños, contra la violación, la prostitución forzada, los tratos humillantes y degradantes o cualquier forma de explotación o agresión sexual». Artículo 112.

### *El Observatorio Militar para la Igualdad*

El Observatorio es un órgano colegiado de asesoramiento, dependiente de la Subsecretaría de Defensa cuyo fin fundamental es promover la igualdad real y efectiva entre los miembros de las Fuerzas Armadas. Su estructura y funciones están regulados por la Orden DEF/111/2019, de 8 de febrero, por la que se regula la estructura y funcionamiento del Observatorio militar para la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas.

El Observatorio de la Mujer fue creado en 2005 con la finalidad de analizar los procesos de selección y las situaciones de

integración y permanencia de la mujer en las Fuerzas Armadas. Sin embargo, en sus seis años de existencia acabó convirtiéndose en un punto de referencia sobre igualdad en las Fuerzas Armadas. Su actuación dejó de incidir únicamente en políticas dirigidas a la mujer en las Fuerzas Armadas, para pasar a promover actuaciones que benefician a ambos sexos en ámbitos como la conciliación de la vida personal, familiar y profesional, la formación, la atención de consultas y la asesoría de género en operaciones. Por otra parte, con posterioridad a la creación del anterior Observatorio se aprobó un nuevo marco jurídico e institucional que afectó a su ámbito y fines. Se trata de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y también del acervo jurídico internacional sobre mujer, paz y seguridad, cuyo último exponente fue la Resolución 1960/2010, de 16 de diciembre, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Estos cambios hicieron patente la necesidad de adaptar su ámbito competencial y adecuar su denominación y funciones al nuevo marco normativo y de actuación, adaptación que se llevó a cabo con la aprobación de la Orden Ministerial 51/2011. Además, por Real Decreto 1399/2018, de 23 de noviembre, por el que se reguló la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, se modifica la dependencia orgánica del Observatorio Militar para la Igualdad, pasando de depender de la Dirección General de Personal a depender directamente del Subsecretario de Defensa.

El Observatorio Militar para la Igualdad está presidido por el titular de la Subsecretaría de Defensa y está compuesto por el titular de la División de Igualdad y Apoyo Social al Personal y por diecisiete Vocales, representantes del EMAD, del Ejército de Tierra, de la Armada, del Ejército del Aire, de los Cuerpos Comunes y de los órganos centrales del Ministerio de Defensa. En su nombramiento se procura, en la medida de lo posible, alcanzar una presencia equilibrada de hombres y mujeres y también que haya una representación de todas las categorías militares. Los vocales son nombrados por el titular de la Subsecretaría de Defensa a propuesta del ejército u órgano directivo correspondiente. Desde 2011 y hasta 2020 el Observatorio ha celebrado nueve reuniones del Pleno; en la segunda de ellas se aprobó su reglamento interno de funcionamiento y se crearon los Comités Técnicos del Observatorio.

Las funciones del Observatorio están reguladas en el art. 2 de la Orden DEF/111/2019, de 8 de febrero. Estas funciones son una continuación de las que ya venía realizando el antiguo Observatorio de la Mujer en cuanto a analizar y promover la integración y permanencia de la mujer en las Fuerzas Armadas. Además la Orden Ministerial ha incorporado nuevas funciones:

- a) Analizar, debatir y, en su caso realizar propuestas para mejorar la incidencia que las actividades relacionadas con el desarrollo de la carrera militar tienen sobre la igualdad efectiva y real entre mujeres y hombres, así como sobre la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- b) Hacer seguimiento y conocer las principales aportaciones del Comité de Perspectivas de Género de la OTAN y sobre el desarrollo del conjunto de acciones sobre mujeres, paz y seguridad, especialmente en el ámbito de Naciones Unidas OTAN y Unión Europea.
- c) Analizar la información estadística sobre la mujer en las Fuerzas Armadas, especialmente la comparativa con el hombre en relación con las medidas de conciliación y la Unidad de destino.
- d) Promover, analizar y difundir, especialmente en el ámbito de las Fuerzas Armadas, información que favorezca la integración de la mujer.
- e) Analizar las cuestiones relacionadas con la igualdad y la conciliación de la vida profesional, personal y familiar en las Fuerzas Armadas que se le planteen a este órgano.
- f) Conocer, cuando se considere necesario, las Memorias del análisis de impacto normativo de las medidas que se establezcan en los anteproyectos y proyectos dispositivos del Ministerio de Defensa y cualquier otra que guarde relación con el objeto de este órgano.
- g) Todas aquellas cuestiones que, dentro de las competencias de este órgano colegiado, puedan resultar de análoga significación a las anteriores y contribuyan al cumplimiento de sus fines.

Por otra parte, la Orden DEF/111/2019, de 8 de febrero regula la actuación de la Secretaría Permanente de Igualdad, órgano que da continuidad al Observatorio, prestándole apoyo administrativo y técnico. La Secretaría depende orgánicamente de

la División de Igualdad y Apoyo Social al Personal de DIGENPER, apoyando a la División en las funciones que tiene que realizar por constituirse en unidad de igualdad del personal militar del Ministerio de Defensa. La Secretaría Permanente de Igualdad apoyará a la División de Igualdad y Apoyo Social al Personal en el desempeño de las funciones descritas en el art. 77 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como las reguladas en el art. 4 de la Orden DEF/111/2019, entre las que destacan las siguientes:

- Impulsar la formación en asuntos de género y realizar acciones divulgativas.
- Hacer estudios de las actuaciones del Ministerio de Defensa en materia de igualdad y elaborar los informes que al respecto sean requeridos por Organismos Internacionales y por otros órganos de la AGE.
- Informar los recursos de alzada contra la denegación de medidas de conciliación. El informe es preceptivo pero no vinculante.
- Promover investigaciones sobre igualdad de género en las FAS.
- Impulsar, asesorar y hacer propuestas sobre conciliación y corresponsabilidad.
- Prestar el servicio de consultoría tanto a los jefes de unidad como a los militares. Mientras se atendieron unas 670 consultas en 2018, se superaron las 1150 consultas en 2019.

Este servicio, tanto de atención telefónica como por correo electrónico, en el que el personal puede realizar consultas, comentarios, sugerencias y solicitar información está disponible por los siguientes medios: <https://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/subdef/omi/> Teléfono: 913 246 431

Mediante estas herramientas, la Secretaría Permanente de Igualdad ha permitido por un lado conocer y encauzar inquietudes, demandas de información y sugerencias del personal sobre conciliación familiar y cuestiones de género e igualdad en las Fuerzas Armadas y, por otro, conocer aspectos mejorables en este ámbito. Desde la puesta en marcha de este servicio, se ha dado respuesta a unos nueve mil correos electrónicos. Además, la Secretaría Permanente coordina la participación española en el Comité de Perspectivas de Género de la OTAN y en otros Organismos Internacionales con fines análogos.

*Capítulo 7*  
*La implementación de una perspectiva de género*  
*en la OTAN*

JESÚS IGNACIO GIL RUIZ

*Coronel CGET (Reserva). Experto sobre Mujeres, Paz y Seguridad en UN Women*  
*Lebanon y Ex Jefe de la Oficina del Asesor de Género del Estado Mayor*  
*Internacional de la OTAN*

## INTRODUCCIÓN

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSCR) sobre Mujeres, Paz y Seguridad (WPS) de 31 de octubre del 2000 reconoció el efecto desproporcionado de los conflictos sobre las mujeres y subrayó su función esencial en la prevención de éstos, así como en los esfuerzos de construcción y reconstrucción de la paz postconflicto. Esto incluye la participación en la resolución de conflictos y en los procesos de paz, las operaciones de mantenimiento de la paz, desarme, desmovilización y reintegración, la reforma del sector de seguridad, la protección y los derechos de las mujeres.

Desde el año 2000, se han adoptado ocho resoluciones adicionales<sup>1</sup> relacionadas con la agenda de WPS, cada una de las cuales amplía el alcance de la agenda de paz y seguridad siendo instrumentales para cambiar la filosofía y la retórica entorno a la igualdad de género y los conflictos, desafiando a la comunidad internacional a ser más ambiciosa en la implementación de dichas resoluciones:

- UNSCR 1820 (junio 2008), centrándose en la prevención y respuesta a la violencia sexual en situaciones de conflicto y postconflicto armado.
- UNSCR 1888 (2009), que refuerza la Resolución 1820, en particular mediante el nombramiento de un Representante Especial de la ONU para abogar por el fin de la violencia sexual en conflictos armados.

1. <https://www.peacewomen.org/why-WPS/solutions/resolutions>

- UNSCR 1889 (2009), que reafirma la importancia de la UNSCR 1325 y la UNSCR 1820, mejora la supervisión y presentación de informes.
- UNSCR 1960 (2010) sobre violencia sexual y para acabar con la impunidad y la violencia sexual como crimen de guerra.
- UNSCR 2106 (2013) sobre la prevención de la violencia sexual en los conflictos y situaciones de posconflicto.
- UNSCR 2122 (2013), que asegura que las medidas de justicia transicional abordan toda la gama de violaciones y abusos de los derechos humanos de las mujeres.
- UNSCR 2242 (2015) proporciona una hoja de ruta para la implementación de la UNSCR 1325 y sus resoluciones adicionales para aumentar el liderazgo de las mujeres en la construcción de la paz y la prevención de conflictos, haciendo hincapié en la integración de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad; y la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento.
- UNSCR 2467 (2019) que fortalece el sistema judicial y exige un enfoque centrado en la persona superviviente y en la prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos.

Este capítulo revisa los compromisos asumidos por la OTAN, desde un punto de vista institucional y operacional, para asegurar la difusión del conocimiento y sus mandatos, sobre todo en el campo de la gestión de crisis. Concluye ofreciendo un balance de los logros alcanzados en los últimos años por las instituciones de la OTAN y los retos del futuro para continuar la implementación de la Resolución 1325.

## MUJER Y OTAN<sup>2</sup>

*Mientras nos preparamos para la Cumbre de la OTAN, tenemos que demostrar una vez más que estas cuestiones [de género] son importantes tanto para proteger a las mujeres vulnerables en los conflictos, así como para fortalecer nuestras propias fuerzas armadas. Y, por lo tanto, esto no es solo lo correcto, sino además lo más inteligente.*

Secretario General de la OTAN, Jen Stoltenberg, 2018

2. En esta página web se encuentra una biblioteca multimedia sobre Mujer, Paz y Seguridad en la OTAN. <http://natolibguides.info/content.php?pid=158866&sid=1344311>

En vísperas del veinte aniversario de la adopción de la Resolución 1325, la importancia y la pertinencia de las cuestiones de género se reconocen claramente en el entorno militar, incluso en el marco de operaciones. El ex Presidente del Comité Militar de la OTAN, el almirante Di Paola declaró en 2012 que: «El género es un activo para mejorar la eficacia operativa que tiene un efecto multiplicador que ayuda a ganar los corazones y las mentes». Y en 2019, el actual Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, durante la inauguración de la Conferencia del Comité de Perspectivas de Género (NCGP) volvió a enfatizar cómo «la igualdad de género es una parte integral de todas las políticas, programas y proyectos de la OTAN» y que «el género debe estar en el centro del planeamiento, la doctrina y la capacitación». El Director General del Estado Mayor Internacional (DGIMS), Teniente General Jan Broeks, también destacó que «la integración de la perspectiva de género debe ser inherente al desarrollo profesional para todo el personal militar y civil de la OTAN», pidiendo a los asistentes que piensen «out of the box» y desafíen formas de pensar obsoletas para promover la inclusión y la diversidad.

En el actual entorno complejo de seguridad, las capacidades complementarias del personal masculino y femenino son esenciales para la eficacia operativa de la OTAN, especialmente en vista de la creciente complejidad de la interacción civil-militar, relaciones públicas y obtención de inteligencia.

Pero, ¿por qué es necesario incorporar las cuestiones de género en las políticas y normativa de la OTAN? ¿Qué cambios se han producido para que se entienda que el género es un elemento indispensable para tener en cuenta en toda acción que se pretenda llevar a cabo por esta Organización? Éstas son las preguntas a las que trataremos de dar respuesta en este capítulo. LO que es un hecho incontestable, es que la perspectiva de género se ha incorporado, como uno de los instrumentos imprescindibles, a la hora de valorar el impacto de las distintas políticas que desarrollan organizaciones y Estados. Tanto es así, que una vez canalizada y entendida la importancia del principio de la igualdad real en nuestras sociedades, los efectos de las diversas decisiones y acciones políticas tienen un impacto que afecta directamente a la sociedad y se ocupa de las necesidades específicas de mujeres y hombres, niñas y niños. La OTAN ha integrado esta perspectiva en su agenda como una de sus principales prioridades.

### *¿Qué es la OTAN?*

La OTAN<sup>3</sup> es una alianza de 29 países de América del Norte y Europa comprometidos con el cumplimiento de los objetivos del Tratado del Atlántico Norte firmado el 4 de abril de 1949. De acuerdo con dicho Tratado, el papel fundamental de la OTAN es salvaguardar la libertad y la seguridad de sus Países Miembros (MS) por medios políticos y militares. La OTAN proporciona un foro en el que sus MS pueden consultar asuntos en materia de seguridad de interés común y adoptar medidas conjuntas para hacerlos frente. La Alianza está comprometida con la defensa de sus MS frente a la agresión o amenaza de agresión y bajo el principio de que un ataque contra uno o varios miembros se consideraría como un ataque contra todos.

### *Proceso de decisión*

El proceso de toma de decisiones en la OTAN es muy significativo en el sentido de que el consenso se aplica a todos los niveles de la Organización.

El Consejo del Atlántico Norte o NAC<sup>4</sup> es la institución principal política y de toma de decisiones, que ostenta una efectiva autonomía política y un importante poder de decisión. El NAC se reúne a nivel de embajadores y representantes permanentes al menos una vez a la semana. También se reúne dos veces al año a nivel de ministros de Relaciones Exteriores, tres veces al año a nivel de ministros de Defensa y, ocasionalmente, a nivel de Cumbre con la participación de Jefes de Estado y de Gobierno. Las reuniones del NAC las preside el Secretario General (SG) de la OTAN. El trabajo del NAC lo preparan Comités subordinados responsables de áreas políticas específicas. Estos Comités cuentan con las divisiones y oficinas del Personal Internacional (civil) o IS, cuya función es proporcionar recomendaciones políticas al NAC.

El Comité Militar (MC)<sup>5</sup> es la máxima autoridad militar en la OTAN, bajo la autoridad política del NAC a quien proporciona asesoramiento militar. El MC es también responsable de propor-

3. [http://www.nato.int/cps/en/SID-C4489535-9BA056B3/natolive/what\\_is\\_nato.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-C4489535-9BA056B3/natolive/what_is_nato.htm)

4. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49763.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49763.htm)

5. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49633.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49633.htm)

cionar orientación a los Mandos Estratégicos de la OTAN, a los cuales me referiré más adelante. Los miembros del Comité Militar son los Representantes Militares nacionales que se reúnen en sesión permanente dos veces por semana, en representación de sus Jefes de Estado Mayor de la Defensa, los cuales se reúnen normalmente tres veces al año. El MC recibe apoyo del Estado Mayor Internacional (militar) o IMS, que constituye el vínculo esencial entre los órganos de decisión política de la Alianza y los Mandos Estratégicos, manteniendo una estrecha relación también con el IS.

Hay dos Mandos Estratégicos<sup>6</sup>: el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR), ubicado en Mons (Bélgica) y responsable de la dirección de todas las operaciones militares de la OTAN y el Comandante Supremo Aliado de Transformación (SACT) en Norfolk (EE.UU.), responsable de promover y supervisar la continua transformación de las fuerzas y capacidades de la Alianza. Ambos asesoran al MC en sus responsabilidades de mando.

Por muchas razones, la OTAN no cuenta solo con los 29 MS, sino que también con muchos países, llamados de asociación o Partners<sup>7</sup>, reunidos en diferentes foros como:

- El Consejo Euro-Atlántico de Países Partners (EAPC) que engloba a 50 naciones y entre los que se encuentran 21 países socios. Es un foro multilateral de diálogo y consulta sobre cuestiones políticas y de seguridad. Proporciona el marco político global para la cooperación de la OTAN con los países socios en el área Euro-Atlántica y para las relaciones bilaterales desarrolladas entre la OTAN y cada país socio en el marco del programa de Asociación para la Paz.
- El Diálogo Mediterráneo, que se inició en 1994 y donde actualmente participan siete países socios de la OTAN: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez.
- La Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI), que incluye a Bahrein, Qatar, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos y, finalmente.
- Los «Socios del mundo» (Partners Across the Globe), como Afganistán, Australia, Colombia, Irak, Japón, Pakistán,

6. <https://www.nato.int/cps/en/natolive/structure.htm>

7. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50349.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm)

República de Corea, Mongolia y Nueva Zelanda, que comparten las preocupaciones estratégicas de la Alianza y sus valores fundamentales.

#### GÉNERO EN LA OTAN-FASES

La incorporación de las cuestiones de género en la agenda de la OTAN surge como una consecuencia lógica de los cambios sociales que, a partir de la II Guerra Mundial, comienzan a protagonizarse por parte de las mujeres. A mediados del siglo xx, se comienza a producir un distanciamiento de la lógica imperante, esto es, la división sexual del trabajo. Esta lógica suponía que mientras los varones desarrollaban exclusivamente sus actividades productivas en las fábricas y en sus centros profesionales, la mujer se hacía cargo de las responsabilidades familiares y del hogar. Sin embargo, esta lógica fue perdiendo representatividad, en la medida en que la mujer comenzó a incorporarse formalmente al mercado laboral, y por tanto a gozar de independencia económica y personal, que es lo que la doctrina conoce como «empoderamiento de la mujer» o «women empowerment». Este cambio sustancial, se trasladó al interior de las Organizaciones, y cómo no, también al interior de las Fuerzas Armadas de la OTAN, que reflejaron esa sociedad transformada y modernizada.

Volviendo al tema de la integración de la perspectiva de género en la OTAN, es evidente que la incorporación de las cuestiones de género fue motivada por dos factores clave:

- La creciente participación de las mujeres en las organizaciones político-militares después de la guerra fría, y
- Las llamadas continuas realizadas por las Naciones Unidas para prestar atención a los derechos humanos, sobre todo los derechos de las mujeres, a todos los niveles y en particular en las zonas de conflicto.
- Podemos identificar cinco fases en la integración de la perspectiva de género en la OTAN:
  - La primera fase comenzó con los debates sobre la función de las mujeres militares en la alianza.
  - La segunda se inició con la promulgación de la UNSCR 1325 y el reconocimiento de las consideraciones de género en todos los aspectos de mantenimiento de la paz.
  - La tercera fase, coincidiendo con la cumbre de la OTAN

de Estrasburgo-Kehl de 2009, dio un gran impulso a la aplicación de la UNSCR 1325, sobre todo en las operaciones de mantenimiento de la paz.

—La cuarta fase, en noviembre de 2010, la Cumbre de Lisboa confirmó el compromiso de la OTAN por mejorar la inclusión de los asuntos de Género en la política y misiones de la organización.

—Por último, en septiembre de 2012 la señora Mari Skare (Noruega) fue nombrada la primera Representante Especial del Secretario General de la OTAN para asuntos de Mujeres, Paz y Seguridad

### *Perspectiva de Género-Mainstreaming a Gender Perspective*

Antes de continuar, quisiera aclarar un concepto que se encuentra repetido muchas veces en las próximas páginas. Es el término: integración de la perspectiva de género<sup>8</sup>. La perspectiva de género es una herramienta que nos permite valorar los efectos de las decisiones que se adoptan diariamente en las mujeres y los hombres.

Esta perspectiva, surge al calor de las teorías de igualdad real. El género<sup>9</sup> se refiere a los roles de hombres y mujeres construidos socialmente. El género, que no está determinado por razones biológicas como el sexo; se aprende desde temprana edad, según la cultura y tradiciones que difieren entre comunidades o países y que

8. «Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality.» Official Records of the General Assembly, Fifty-Second Session, Supplement No. 3 (A/52/3/Rev.1), chapter IV, paragraph 4.

9. Gender refers to the socially constructed roles, identities, and relationships of men and women. Gender, along with ethnicity, age, class, religion, and other social factors, determines the roles, power, and resources for females and males in any culture, and the power relations between men and women. Gender is not determined by biology; it is learned. From an early age, boys and girls are taught different roles and ways to behave by their families and cultures. These accepted roles and identities may differ among communities or countries and many may change with each generation.

pueden cambiar con cada generación. De hecho, nos permite observar cómo se interpreta el principio de igualdad para unos y para otras. Las diferentes funciones y responsabilidades de los hombres y las mujeres difieren en varias partes del mundo. Por esta razón, el concepto de igualdad no puede ser concebido como un concepto cerrado que puede ser asimilado por todos; sino que tiene diferentes grados, como consecuencia de las costumbres de las diferentes sociedades. La perspectiva de género analiza el impacto de género en las oportunidades, los roles e interacciones sociales entre mujeres y hombres. Por lo tanto, es de gran importancia que las organizaciones apliquen una perspectiva de género en sus políticas y actividades con el fin de eliminar la discriminación y la desigualdad de género.

Por lo tanto, podemos decir que la incorporación de la perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, en todos los ámbitos y a todos los niveles. Se trata de una estrategia destinada a hacer de las preocupaciones y experiencias de las mujeres así como de los hombres, un elemento integrante de la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las estrategias y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales para que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y la desigualdad no se perpetúe.

Es importante señalar que la perspectiva de género no debe centrarse exclusivamente en las mujeres y que es importante involucrar a los hombres y las mujeres en la búsqueda de soluciones a los problemas con el fin de incluir a todos los puntos de vista e identificar todas las posibles soluciones.

### *Género en la OTAN antes de la UNSCR 1325*

Al considerar la incorporación de la perspectiva de género en la OTAN resulta práctico examinar dos períodos, antes y después de la adopción de la Resolución 1325.

La primera Conferencia de la OTAN de Mujeres Oficiales tuvo lugar en Copenhague en 1961, con delegadas de Dinamarca, Países Bajos, Noruega, Reino Unido y los Estados Unidos. Se centró en las cuestiones relativas al estatus, organización, condiciones de empleo y perspectivas de carrera para las mujeres en las Fuerzas Armadas de la Alianza. Las delegadas acordaron convocar futuras conferencias expresando unánimemente la esperanza de que la OTAN y las autoridades nacionales considerasen la integración

de un mayor número de mujeres a sus ejércitos. Cinco años más tarde, en 1966, el Servicio de Información de la OTAN convocó la Conferencia de Directores de Mujeres Oficiales a la que asistieron representantes de siete países de la OTAN. Estas dos primeras conferencias fueron muy importantes para el intercambio de experiencias sobre la mujer en las Fuerzas Armadas, facilitando el proceso de transformación dentro de las fuerzas aliadas.

En noviembre de 1973, se creó un Comité «ad hoc» de Mujeres en las Fuerzas de la OTAN (CWINF) durante la Conferencia de la OTAN de Mujeres Oficiales que se celebró en Bruselas. Las delegadas adoptaron una resolución en la que se acordaba que las mujeres deberían tener la oportunidad de servir en todo tipo de empleos, con la excepción de aquellos que implicaran entrar en combate, ya que esto último se consideraba una competencia de índole de política nacional. Se reconoció el CWINF formalmente por parte del MC en julio de 1976. España participó por primera vez en una conferencia del CWINF en 1985; a esta reunión asistieron 57 representantes de 13 países de la OTAN.

En 1996 la Presidenta del CWINF, en cooperación con el Director del IMS, abogaron por crear un puesto en el IMS destinado a tiempo completo a los asuntos de Género. Como consecuencia de esta solicitud se creó en enero de 1998 la Oficina de Mujeres en las Fuerzas de la OTAN, sirviendo de enlace con los Representantes Militares y su personal y permitiendo la muy necesitada continuidad de los objetivos del CWINF.

En resumen, se podría decir que antes de la UNSCR 1325, la perspectiva de género se centró en un debate sobre la incorporación y la integración de las mujeres en las Fuerzas Armadas.

### *Género en la OTAN después de la RCSNU 1325*

LA ADOPCIÓN de la Resolución 1325 en el año 2000 representó un cambio paradigmático en el discurso sobre la seguridad internacional. Por primera vez, el Consejo de Seguridad de la ONU abordó el impacto desproporcionado y específico de los conflictos armados en las mujeres y reconoció la necesidad de la participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos, mantenimiento y construcción de la paz.

Los efectos de la 1325 se hicieron notar inmediatamente en las estructuras institucionales y operativas de la OTAN. Algunos de las competencias de sus Comités se ampliaron, y se crearon

nuevos mecanismos para aplicar la Resolución. Además, fueron aprobadas, en cooperación con todos los miembros aliados y socios, las primeras directrices políticas y recomendaciones para incluir los aspectos de género en todas las operaciones militares.

*El CWINF después de la Resolución 1325*

En junio de 2007 tuvo lugar en Berlín una de las reuniones más importantes del CWINF. Esta reunión produjo el informe: «Comité de Mujeres en la Fuerzas de la OTAN, guía para la perspectiva de Género en la OTAN»<sup>10</sup>. Este documento fue la primera contribución importante que realizó la alianza desde una perspectiva integrada de género en todas las operaciones militares, especialmente en 3 áreas: planificación operativa, enseñanza y formación, y evaluación. Desde mayo de 2009, el Comité y la Oficina cambiaron sus nombres por «Comité de la OTAN sobre las Perspectivas de Género»<sup>11</sup> (NCGP) y «Oficina de la OTAN sobre las Perspectivas de Género (NOGP)».

En 2014, los Términos de Referencia del NCGP se actualizaron para incluir los siguientes cambios principales:

- El Comité Ejecutivo del NCGP debe tener al menos un miembro de cada género;
- La Presidencia y Vicepresidencia pueden ser ostentadas por mujeres u hombres;
- Se suprime el párrafo sobre asuntos financieros para facilitar la capacidad de las Naciones para nominar candidatos sin responsabilidades financieras anexas;

También en 2014, la Oficina se convirtió en la Oficina del Asesor de Género del IMS (IMS GENAD)<sup>12</sup> y se realineó para asesorar directamente al Director General del IMS.

Las misiones principales del NCGP son:

- Asesorar y apoyar al Comité Militar de la OTAN en cuestiones de género.

10. [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/cwinf\\_guidance.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/cwinf_guidance.pdf)

11. NATO Committee on Gender Perspectives [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50327.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50327.htm)

12. IMS Office of the Gender Advisor [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_101371.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_101371.htm)

- Promover la perspectiva de género como una estrategia que incluya tanto las preocupaciones e intereses de las mujeres como las de los hombres, convirtiéndose en un elemento básico en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y operaciones militares.
- Facilitar el intercambio de información sobre las políticas relacionadas con las perspectivas de género, entre los países de la OTAN (y sus países socios), dentro de su Estructura de Mando (NCS), y específicamente dentro de la Sede de la OTAN en Bruselas.
- Colaborar con las organizaciones internacionales y organismos interesados en la integración de una perspectiva de género en las operaciones militares.
- Ser el punto de contacto de la OTAN, para recopilar y difundir información relevante de género para las Naciones OTAN y sus socios.

Me gustaría destacar que el 30 de noviembre de 2011, la entonces Ministra Española de Defensa, Carme Chacón Piqueras, concedió el IV Premio «Soldado Idoia Rodríguez, mujer en las Fuerzas Armadas<sup>13</sup>» al Comité de Perspectivas de Género de la OTAN, en reconocimiento a su apoyo a la incorporación e integración de la mujer en las Fuerzas Armadas españolas y países aliados. En este sentido, reconoce al NCGP su trabajo en la aplicación en el seno de la Alianza, de las distintas Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre WPS.

#### *Organización del Comité y de la Oficina de Perspectivas de Género*

El NCGP está compuesto por oficiales militares o su equivalente civil de cada nación de la OTAN, que deben estar familiarizados con los últimos avances nacionales relativos al género. Se rige por un Comité Ejecutivo (EC) y está apoyado por la Oficina del Asesor de Género del IMS. El EC está compuesto por la Presidencia, la Vicepresidencia, tres Vicepresidencias y el Asesor de Género del IMS. El EC debe estar compuesto por mujeres y hombres.

13. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_82538.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_82538.htm)

La Oficina del Asesor de Género en el Estado Mayor Internacional ofrece información y asesoramiento sobre cuestiones de género y sobre la aplicación de la Resolución 1325 y sus resoluciones adicionales. También sirve como la Secretaría del NCGP. El Jefe de la Oficina, el Asesor de Género del IMS, asesora a la Presidencia del NCGP.

#### *Aplicación de la UNSCR 1325-EAPC 2007*

En las reuniones anuales del NCGP se llegó a la conclusión de que durante los primeros años, la Resolución 1325 se había incorporado de manera irregular entre los países miembros. Algunos de estos países habían realizado un buen desarrollo de sus planes y directivas, e incluso estaban organizando sesiones de instrucción y adiestramiento previas al despliegue, o sobre el terreno directamente, mientras otros países apenas habían comenzado a considerar el tema. Sin embargo, en 2007, el NAC aprobó la «Política de la OTAN/EAPC en materia de aplicación de la resolución 1325 sobre WPS», desarrollada de una forma abierta y transparente con el apoyo de los países socios.

El Consejo Euro-Atlántico de Países Asociados (EAPC) reconoció que la complejidad de las misiones y operaciones de la OTAN, requerían coherencia en la incorporación de las cuestiones de género, y subrayaba la necesidad de contar con el conocimiento que se deriva de todos aquellos agentes, también civiles, que participan en las zonas de conflicto. Esta idea tan integradora, es lo que se conoce como «enfoque integral<sup>14</sup>» dentro de la alianza.

Una de las lecciones aprendidas tras la aplicación del documento fue que se han de respetar las políticas nacionales, quedando completamente excluida la posibilidad de imponer cuotas a favor de las mujeres en el seno de la Fuerzas Armadas nacionales.

#### *Aplicación de la UNSCR 1325-DIRECTIVA BI-SC 40-1*

En la Cumbre de la OTAN de Estrasburgo - Kehl, de abril de 2009, se inauguró una nueva era en la aplicación de la 1325. En el párrafo 36 de la Declaración final los Jefes de Estado y de

14. «comprehensive approach».

Gobierno manifestaron su firme compromiso con la agenda 1325 de la siguientes manera: «Seguimos participando activamente con nuestros países socios en el apoyo a la aplicación de la Resolución 1325, con el objetivo de contar con una batería completa de medidas para el otoño de 2010».

Siguiendo esta política, el Director del IMS encargó a los Mandos Estratégicos desarrollar propuestas prácticas y directrices para la aplicación de la 1325. Esto dio lugar a la Directiva Bi-SC 40-1 de fecha 2 de septiembre 2009, coordinada por ambos Mandos Estratégicos (de Operaciones y Transformación), y que se denominó «Integración de la UNSCR 1325 y la perspectiva de género en la estructura de mando de la OTAN» y que tenía el objetivo de proporcionar orientación para la integración de Resoluciones, Convenios, Protocolos y perspectiva de género en la planificación y desarrollo de las operaciones dirigidas por la OTAN y también el de garantizar la aplicación de la UNSCR 1325, resoluciones adicionales y la integración de la perspectiva de género en las organizaciones y fuerzas militares de la estructura de mando y la estructura de la fuerza de la OTAN. Esta Directiva fue revisada en agosto de 2012 y posteriormente en 2017<sup>15</sup>. La última versión representa un desarrollo significativo en la sofisticación de la comprensión de la OTAN sobre la agenda WPS y la perspectiva de género. En un alejamiento de las versiones anteriores, el Comandante/Líder militar está claramente identificado como la persona responsable de su implementación, con asesores de género que brindan apoyo y asesoramiento y puntos focales de género que actúan como facilitadores.

La Directiva Bi-SC 40-1 se basa en las tres «P's» de la UNSCR 1325: Prevenir el impacto desproporcionado de los conflictos armados en las mujeres y los niños; Proteger a mujeres y niños; y fomentar la Participación de las mujeres en todos los aspectos de las operaciones y niveles de mando. La directiva introduce:

- Estándares de comportamiento y profesionalismo.
- Funciones y responsabilidades de los asesores de género y Puntos Focales de género desplegados en operaciones.

15. <https://www.act.nato.int/images/stories/structure/genderadvisor/nu0761.pdf>

- La incorporación de la Resolución 1325 y la perspectiva de género en la planificación, ejecución y evaluación de las operaciones dirigidas por la OTAN.
- Instrucción y adiestramiento de género en operaciones militares.
- Informar sobre la Perspectiva de Género en Operaciones.

Esta Directiva es ahora el documento básico para la incorporación de las perspectivas de género en las organizaciones y operaciones militares de la OTAN y es aplicable a todos los Cuarteles Generales Militares Internacionales o en cualquier otra organización que opere dentro de las cadenas de mando de los Mandos Estratégicos.

En 2010 la OTAN mostró enormes progresos en la integración de la 1325 en sus operaciones y misiones:

- Las consideraciones de género se habían incorporado a los cursos de capacitación para el pre-despliegue y algunas naciones estaban impartiendo cursos específicos de formación asesores de género.
- Se asignaron de asesores de género en el Mando Aliado de Transformación (ACT), la KFOR, el Mando General de ISAF, el Mando Conjunto de ISAF y otros Cuarteles Generales de las operaciones, así como en algunos Equipos de Reconstrucción Provincial en Afganistán.
- La creación, formación y empleo de «Female Engagement Teams» (FETs) en la Operación ISAF. El objetivo de estos equipos femeninos, que apoyaban directamente a los Jefes de batallón y compañía, era establecer contacto con la población local, así como generar confianza entre los afganos y las fuerzas de ISAF, en particular, con las mujeres que habitan en el medio rural. Los FETs eran unidades compuestas por aproximadamente 5 soldados además del personal médico y lingüistas/intérpretes, todas ellas mujeres.

#### *Planes de Acción Nacionales (National Action Plans)*

A pesar de la naturaleza integral de la Directiva de 40-1, el NCGP valoró en 2010 que había algunas dificultades para su aplicación. Para hacer frente a estas dificultades, el NCGP desarrolló el documento «Recomendaciones para la ejecución de la UNSCR

1325<sup>16</sup>». Una de las recomendaciones más importantes fue la de que los países deben desarrollar un Plan de Acción Nacional (NAP) con directrices para aplicar la Resolución 1325. Se aconseja a las naciones que no tienen un NAP, mejorar sus mecanismos de coordinación y consulta con otros actores tales como el IS de la OTAN y las Organizaciones Internacionales o institutos de investigación implicados en cuestiones de género. Estos planes se han de revisar y actualizar para que mantengan su validez.

En sus recomendaciones, el NGCP considera también esencial que los principales líderes y Mandos estén comprometidos. Con el fin de aumentar este compromiso, se les debe exigir responsabilidades. Deben ser conscientes de que el género es un multiplicador de fuerzas para el éxito de la Operación. La buena voluntad y el apoyo no son suficientes, la participación es realmente necesaria. El compromiso al más alto nivel es un factor clave para la plena aplicación de la 1325. Además, se considera que la educación y la formación es un catalizador para mejorar la toma de conciencia sobre los asuntos de género y para la aplicación exitosa de la perspectiva de género en las operaciones. Se recomienda a las naciones desarrollar sus programas de formación. La OTAN debería ofrecer una «formación de formadores» (train-the-trainers) para cumplir con el requisito de normalización y la interoperabilidad.

La educación y la formación se consideran catalizadores para mejorar la concienciación sobre cuestiones de género. Para la implementación exitosa de la perspectiva de género en las operaciones, se recomiendan a las naciones que desarrollen sus propios programas de educación y / o formación nacional.

La comunicación es otro factor clave. Difundir y compartir información sobre cuestiones de género es una forma importante de mejorar la concienciación sobre los asuntos de género y para mejorar la educación y la formación.

La OTAN y las naciones tienen que proporcionar los recursos adecuados en términos de financiación, tiempo y personal.

16. «Recommendations on Implementation of UNSCR 1325» [http://www.nato.int/issues/women\\_nato/pdf/2010/BrochureGender.pdf](http://www.nato.int/issues/women_nato/pdf/2010/BrochureGender.pdf)

## LA CUMBRE DE LISBOA. HOJA DE RUTA PARA EL FUTURO

En la Cumbre de Lisboa que tuvo lugar en noviembre de 2010, los líderes de la OTAN adoptaron un nuevo Concepto Estratégico que serviría como hoja de ruta para la Alianza en la siguiente década y que vuelve a confirmar el compromiso de defenderse frente a las nuevas amenazas que presenta un mundo cambiante. Aunque en el nuevo Concepto Estratégico no se incluyeron la Resolución 1325 y los compromisos de género, la perspectiva de género estuvo en la agenda de las negociaciones y en el punto 7 de la Declaración Final de la Cumbre<sup>17</sup>, que incluye todos los temas tratados y las decisiones adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno, se dice que<sup>18</sup>:

«Damos la bienvenida al décimo aniversario de la Resolución 1325 sobre WPS. Guiados por la política que hemos desarrollado junto con nuestros países socios en el EAPC, podemos señalar que hemos dado pasos significativos en su aplicación. Hoy hemos aprobado un Plan de Acción para incorporar las disposiciones de la Resolución 1325 en la gestión de crisis actuales y futuras y en la planificación operativa; dentro de la formación y doctrina y en todos los aspectos relevantes de las tareas de la Alianza. Estamos comprometidos a la ejecución de esta Política y Plan de Acción como parte integral de nuestro trabajo para mejorar la eficacia de la Alianza. Hemos encomendado al NAC que presente un informe sobre los progresos realizados a nuestros Ministros de Asuntos Exteriores en diciembre de 2011 y en la próxima Cumbre»

A este plan se le llamó «Plan de Acción de la OTAN para incorporar la Resolución 1325 en las Operaciones y Misiones de

17. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm)

18. «We welcome the 10th Anniversary of UNSCR 1325 on WPS. Guided by the Policy that we developed together with our Partners in the Euro Atlantic Partnership Council, we have already taken significant steps to implement it and its related Resolutions. We have today endorsed an Action Plan to mainstream the provisions of UNSCR 1325 into our current and future crisis management and operational planning, into Alliance training and doctrine, and into all relevant aspects of the Alliance's tasks. We are committed to the implementation of this Policy and Action Plan as an integral part of our work to improve the Alliance's effectiveness, and today we endorsed recommendations to this end. We have tasked the Council to provide a progress report to our Foreign Ministers in December 2011 and at the next Summit.»

la OTAN<sup>19</sup>», y fue aprobado por las naciones que contribuían a las Operaciones KFOR e ISAF. Básicamente, el Plan de Acción proporcionaba una lista de objetivos acompañados de propuestas de acción, así como las autoridades que lideraban cada acción.

En la Cumbre de Lisboa, se aprobó también el «Informe sobre la política de la OTAN/EAPC sobre la aplicación de la UNCSR 1325 y resoluciones relacionadas<sup>20</sup>», que mostraba lo que se había logrado hasta entonces y formulaba recomendaciones para el futuro con un enfoque práctico, sobre la base de los recursos tanto internos como externos a la OTAN y que se resume en cinco apartados:

- Se considera esencial el «Mainstreaming» en las políticas, programas y documentación, lo que significa la inclusión de la Resolución 1325 en las actividades diarias de la OTAN a todos los niveles.
- La cooperación con organizaciones internacionales y la sociedad civil, identificando sinergias y áreas para la cooperación y el intercambio de buenas prácticas.
- La educación y formación del personal civil y militar es una herramienta esencial para crear una concienciación sobre la UNSCR 1325 y para contribuir a la eficacia de las operaciones y misiones. Se trata de una inversión a largo plazo, que no siempre es visible. En este sentido, podemos decir que la OTAN ha hecho un buen uso de sus propias instituciones, en particular su Colegio de Defensa en Roma, la Escuela de la OTAN en Oberammergau, además de la propia sede de la OTAN y el NCGP.
- Las Operaciones. La integración efectiva de la perspectiva de género en las operaciones ha exigido una política integral y robusta. La aplicación de la Directiva 40-1 demostró resultados positivos especialmente en el despliegue de GENADs a la Sede de la ISAF desde octubre de 2009.
- Diplomacia Pública. Desde 2010, la OTAN ha adoptado una estrategia, teniendo en cuenta la fuerte influencia de los

19. «NATO Action Plan to mainstream UNSCR 1325 into NATO-led Operations and Missions».

20. «Comprehensive report on the NATO/EAPC policy on the implementation of UNCSR 1325 on WPS and Related Resolutions».

medios de comunicación en la percepción del papel de la mujer en la sociedad, la cultura y la vida militar o pública. La estrategia tiene un doble enfoque: (1) La comunicación a través del canal de TV de la OTAN, Internet, la página web de la OTAN y las herramientas de difusión digitales; y (2) Participar a través de intercambios directos, visitas a la sede de la OTAN, debates y eventos para construir relaciones duraderas. La diplomacia pública de la OTAN pretende también reforzar el compromiso de la Alianza con el empoderamiento de las mujeres, incluyendo su participación en misiones y operaciones en postconflicto, construcción de la paz y esfuerzos de reconstrucción.

La última parte del «*Comprehensive Report*» incluye una lista de recomendaciones para el NAC y para las autoridades civiles y militares de la OTAN. Una de las tareas es que el SG debe proporcionar un informe anual sobre la aplicación de la 1325 en la OTAN.

*Revisión de la «NATO/EAC Policy on implementing UNSCR 1325 on Women, Peace and Security-2007»*

Como mencionamos anteriormente, en 2007, el NAC y los países socios aprobaron la Política de la OTAN/EAPC en materia de aplicación de la resolución 1325. Dicha política fue actualizada en junio de 2011, teniendo en cuenta los 4 pilares de la ONU para la UNSCR 1325: prevención; protección; participación; y socorro y recuperación, en el marco de la estrategia global para la aplicación de dicha política a la que se incorporó un nuevo elemento: la declaración de que las iniciativas nacionales son esenciales para el éxito, en particular mediante el desarrollo e implementación de NAPs y otras iniciativas nacionales estratégicas.

Pues bien, en la versión actualizada de la política de la OTAN/EAPC<sup>21</sup> se decidió hacer una revisión del documento cada 2 años a través del Comité de Política y Cooperación. La nueva versión estaba apoyada por un plan de Ejecución, que constituyó el marco general para la aplicación práctica de las UNSCRs. En él se identificaban los objetivos, acciones concretas, autoridades

21. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_76395.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_76395.htm?selectedLocale=en)

de control para la medición de los progresos realizados, líneas de tiempo y el estado de los trabajos.

*Informe sobre la aplicación de la política OTAN/ EAPC sobre la Resolución 1325 y resoluciones relacionadas (2012)*

En su reunión de diciembre de 2011, los Ministros de Relaciones Exteriores de la OTAN señalaron que en la próxima Cumbre de Chicago se debería presentar un informe a los Jefes de Estado y Gobierno sobre la aplicación de la Resolución 1325 y resoluciones relacionadas. Este informe proporcionó una visión general de los aspectos más destacados de la aplicación en el año 2011, junto con los progresos realizados durante el primer trimestre de 2012, en cada uno de los temas de la política de la OTAN /EAPC:

- Educación y formación: los Mandos Estratégicos, las naciones aliadas y socios desarrollaron numerosas iniciativas de formación y educación en la concienciación de género y la incorporación de la perspectiva de género.
- Operaciones: La perspectiva de género se estaba integrando en la formación previa al despliegue, incluido el establecimiento de asesores de género y puestos de expertos a nivel estratégico, operacional y táctico.
- Cooperación con organizaciones internacionales, ONGs y sociedad civil: Continuación de la cooperación e interacción con otras organizaciones internacionales (principalmente la UE, la OSCE y la ONU) en lo relativo a la implementación de la resolución 1325.
- El progreso en la integración de la 1325 en las políticas, los programas y la documentación de la OTAN se destacó en la publicación del Informe del décimo Aniversario sobre Género y Diversidad en la OTAN.
- Diplomacia Pública incluyó el lanzamiento de un módulo especial sobre «Empoderamiento de Mujeres» en el canal de TV de la OTAN y la organización de programas de información para mujeres policías, activistas y expertas en derechos humanos y en la Resolución 1325 de Afganistán, Georgia y Pakistán.
- Las recomendaciones específicas para centrarse en el trabajo sobre la 1325 en el futuro se encuentran en la sección «camino a seguir» de este Informe. Para garantizar la apli-

cación continuada, la coordinación y la continuación del trabajo de la OTAN, se mencionó que el nombramiento de un Alto Representante Especial de la Resolución 1325 en la OTAN sería muy bienvenida. Afortunadamente, sólo unos pocos meses después, se dio la bienvenida al nombramiento de la primera Representante Especial sobre Mujer, Paz y Seguridad.

*Nombramiento de la primera representante especial de la OTAN sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Informe del primer año*

La oferta de Noruega para financiar el puesto de Representante Especial del Secretario General de la OTAN sobre Mujeres, Paz y Seguridad (WPS) fue bienvenida en la Cumbre de Chicago. Mari Skåre, una diplomática noruega con experiencia previa en la OTAN, las Naciones Unidas y la Embajada de Noruega en Kabul, fue nombrada en septiembre 2012 e integrada en la Oficina del Secretario General. Su objetivo general era ayudar a la Alianza en el fortalecimiento de su contribución a la aplicación de la Resolución 1325 y las Resoluciones relacionadas. Ella era la figura más importante de alto nivel con el objetivo de facilitar la coordinación y la coherencia de las políticas y acciones de la OTAN en esta área.

En octubre de 2013, se emitió el primer informe que incluía los siguientes puntos destacados:

- Para garantizar un enfoque interno transversal en la OTAN, se creó un grupo de trabajo con representantes de todas las divisiones del Estado Mayor Internacional (IS), el Estado Mayor Militar Internacional (IMS), y los Mandos Comandos Estratégicos.
- Coordinó la aplicación tanto de la Política de la Resolución 1325 como del Plan de Acción, en estrecha cooperación con las Naciones, el IS y las Autoridades Militares de la OTAN (NMAs).
- Viajes a las Naciones Aliadas y Asociadas (incluyendo visitas y / o la participación en conferencias bilaterales en Afganistán, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Checa, Kosovo, Macedonia del Norte, Países Bajos, Noruega, Suecia y los EE.UU, así como visitas a la ISAF, la KFOR y JFC Nápoles) para crear conciencia y ex-

- plorar el modo de fortalecer maneras de cómo fortalecer esfuerzos conjuntos.
- Participación en discusiones sobre Mujeres, Paz y Seguridad durante las conversaciones entre la OTAN y la ONU, la OSCE y la UE.
  - Discurso en noviembre de 2012 ante Consejo de Seguridad de la ONU con motivo del debate anual sobre WPS.
  - La Representante Especial de la ONU sobre Violencia Sexual en los Conflictos, Sra. Bangura, fue invitada como orador principal en el evento anual organizado por el NCGP en 2013. Basado en los resultados de la conferencia anual, el Comité Militar acordó una serie de recomendaciones sobre cómo fortalecer la contribución de la OTAN en la cuestión de la violencia sexual y de género en los conflictos.
  - Las Divisiones de la OTAN integran de la perspectiva de género en su trabajo diario.
  - Entre las oportunidades de cooperación concretas se incluye también el desarrollo de propuestas de proyectos en el marco del Programa Científico de la OTAN para la Paz (SPS).
  - En enero de 2013, el NAC aprobó la Estrategia de Diplomacia Pública de la OTAN 2013-2014 que incluye WPS entre sus seis áreas prioritarias. Durante el período que abarca el informe, la Sra Skåre participó en numerosas actividades de diplomacia pública, incluyendo aproximadamente 25 entrevistas y artículos, declaraciones en aproximadamente 20 conferencias y otros eventos públicos, así como numerosas sesiones de información para grupos que visitan la OTAN. También estableció una página en Facebook, donde se perfilan las actividades en WPS.

El mandato de Mari Skåre finalizó en la Cumbre de Gales (2014) donde fue reemplazada en el cargo por la embajadora holandesa Marriët Schuurman. Durante su mandato, Schuurman continuó involucrándose con la sociedad civil, estableciendo el Panel Asesor de la Sociedad Civil (CSAP) en 2016. También supervisó la actualización del Plan de Acción 2016 para apoyar la Política de la OTAN / EAPC para la Implementación de la UNSCR 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad y Resoluciones relacionadas. Después de la partida de Schuurman, Canadá logró

nominar a Clare Hutchinson, quien asumió el cargo de Representante Especial en enero de 2018. Hutchinson aporta una gran experiencia como asesora de género en la ONU tanto en la sede como en despliegues en el Líbano y Kosovo. A diferencia de Skåre y Schuurman, Hutchinson no es una diplomática de carrera, aunque sí aporta experiencia en el trabajo sobre género como civil trabajando con militares. La Oficina de la Representante Especial no tiene una base de personal permanente y continúa dependiendo de las Contribuciones Nacionales Voluntarias de los estados miembros y socios. Este será un desafío clave en el futuro.

*La revisión de las implicaciones prácticas de la Resolución 1325 en las operaciones y misiones de la OTAN*<sup>22</sup>

En la Cumbre de Chicago (mayo de 2012), los Jefes de Estado y de Gobierno encargaron al NAC llevar a cabo una «revisión de las implicaciones prácticas de la Resolución 1325 en las operaciones y misiones de la OTAN». Un equipo de revisión, dirigida por el Centro Nórdico de Género en las Operaciones Militares, entregó su informe a la OTAN en mayo de 2014. La revisión, que se centró en las misiones ISAF y KFOR, reconoció que, si bien se han logrado avances significativos, todavía había una falta general de concienciación de las disposiciones de la Resolución 1325 y de la Directiva Bi-SC 40-1 entre los líderes militares de la OTAN y sus tropas. También puso de relieve las deficiencias en áreas como la formación y la educación, el despliegue de asesores de género y la integración de la perspectiva de género en la planificación operativa y evaluación. Para hacer frente a las deficiencias mencionadas, el Consejo del Atlántico Norte encargó a las Autoridades Militares de la OTAN preparar un Bi-SC Plan de Ejecución. Este Plan, acompañado por un informe del Comité Militar, fue aprobado por el NAC y posteriormente en la reunión de los Ministros de Defensa de octubre 2013<sup>23</sup>.

22. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_104245.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_104245.htm)

23. [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2013\\_10/20131021\\_131023-UNSCR1325-review-final.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2013_10/20131021_131023-UNSCR1325-review-final.pdf)

*Mecanismos de trabajo disponibles en la OTAN*

En la OTAN, una serie de comités tienen la aplicación de la Resolución 1325 en su agenda. En el lado político del Cuartel General de la OTAN, el Comité Político y de países socios mantiene el liderazgo general. El Comité Político de Operaciones lleva varios años integrando WPS en el contexto de las misiones y operaciones de la OTAN. El Comité de Diplomacia Pública proporciona perspectivas adicionales y aumento de la visibilidad de la agenda WPS. En el lado militar, el Comité de Perspectivas de Género de la OTAN junto con la Oficina del Asesor de Género del IMS tratan toda la amplia gama de cuestiones de género.

Otro paso importante en la institucionalización de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad se produce en septiembre de 2012, con el nombramiento de la nueva Representante Especial de Mujeres, Paz y Seguridad, cuando se instauró un grupo de trabajo (Task Force) cívico-militar inter-personal presidido por la representante especial, para coordinar el trabajo en todas las estructuras de la OTAN junto con representantes de todas las divisiones del IS, el Estado Mayor Internacional (IMS), así como los Mandos Estratégicos.

*Informe sobre Mujer, Paz y Seguridad 2014*

Un informe sobre la aplicación de la política de la OTAN / EAPC y el plan de acción sobre mujer, paz y seguridad que cubriera el período comprendido entre mayo 2012 y agosto de 2014 fue requerido por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la Cumbre de Chicago en mayo de 2012.

El informe reconoce los avances y contribuciones que la OTAN ha hecho en la implementación de la Resolución 1325 y resoluciones relacionadas. Es evidente que queda mucho por hacer, pero el compromiso por parte de la OTAN en lo relativo a esta agenda se ha fortalecido. En primer lugar, un paso muy importante es la integración de la perspectiva de género en la planificación operativa y en la planificación de la defensa estratégica de la OTAN. En segundo lugar, se ha desarrollado una revisión de la Política y el Plan de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad, junto con los países socios (EAPC), así como con Afganistán, Australia, Japón, Jordania, los Emiratos Árabes Unidos y Nueva Zelanda. En total, más de 50 países han firmado la Política y el Plan de Acción,

que identifican las prioridades de la OTAN / EAPC en la implementación de la agenda sobre WPS. Por último, la cooperación de la OTAN con otros actores se ha fortalecido; por ejemplo, durante el desarrollo del Plan de Acción se llevaron a cabo consultas con la ONU y con representantes de la sociedad civil.

La Representante Especial para Mujeres, Paz y Seguridad, junto con otros representantes de la OTAN se han involucrado activamente con los países aliados y naciones asociadas. La colaboración de la OTAN con las organizaciones internacionales en temas relacionados con WPS también se ha fortalecido. En particular, con las Naciones Unidas ya que WPS está en la agenda de las conversaciones regulares entre el personal de la OTAN y ONU. En diciembre de 2013, la OTAN organizó un taller sobre el intercambio de buenas prácticas en la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz con los representantes de la ONU, la Unión Africana (UA), la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE), la Unión Europea (UE) y la sociedad civil.

La Oficina del Asesor de Género en el Estado Mayor Internacional de la OTAN ha venido solicitando informes nacionales anuales sobre las políticas de género, reclutamiento y retención de mujeres en las Fuerzas Armadas de los Estados miembros de la OTAN; género en operaciones; adiestramiento y educación nacional relacionados con el género y la Resolución 1325; así como la recopilación de los datos desagregados por sexo en las Fuerzas Armadas de los Estados miembros de la OTAN.

El Comité de Perspectivas de Género de la OTAN continúa proporcionando una plataforma para el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas entre naciones durante las conferencias anuales del NCGP que tienen lugar en la sede de la OTAN en Bruselas. El tema de la conferencia celebrada en mayo 2013 fue Violencia Sexual y de Género en los Conflictos y en la de mayo de 2014, el NCGP examinó cuestiones sobre reclutamiento y retención. Los delegados nacionales proporcionan recomendaciones al Comité Militar después de cada conferencia anual. Las recomendaciones representan una contribución significativa al desarrollo de la integración de género en el trabajo de la OTAN.

En 2014 el Secretario General de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, recibió el premio «Hillary Clinton» por su liderazgo en la promoción de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad.

De acuerdo con la Política de la OTAN/EAPC y el Plan de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad, los países asociados a la Política son informados de los progresos realizados cada seis meses. El último informe de situación de junio 2014 a diciembre 2014 tomó nota de las prioridades para el próximo año. Una de esas prioridades es la finalización de las directrices militares sobre la prevención y respuesta a la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos, documentos elaborados por la Oficina del Asesor de Género del Estado Mayor Internacional.

Un componente importante de la cooperación de la OTAN con los países asociados es el Programa de Ciencia para la Paz y la Seguridad (SPS). El programa lanzó en 2014 una convocatoria específica de propuestas sobre la implementación de la Resolución 1325, se habían aprobado dos proyectos, uno de ellos se titula 'Resolución 1325 RELOAD-Investigación sobre los informes nacionales anuales del Comité de Perspectivas de Género de la OTAN sobre: Políticas, reclutamiento, retención y Operaciones» y es liderado por España y Australia.

En cuanto a la gestión de crisis, operaciones y misiones de la OTAN, la perspectiva de género continúa siendo integrada en todas las fases del Mando Aliado de Operaciones (ACO) relacionadas con las operaciones. ACO J2 nombró un Punto Focal de Género y por primera vez también fue nombrado un Punto Focal de Género dentro de la Operación Ocean Shield. El primer Oficial General OF-6 Asesor de Género, puesto a disposición por parte de Croacia, desplegó dentro de la Operación ISAF. El Plan de la Operación (OPLAN) de la nueva Misión Resolute Support tiene un fuerte componente de género con un anexo específico de género delineando áreas clave. El Plan de Formación y Educación de la OTAN para el género en las operaciones militares fue refrendado por el NAC en septiembre de 2014. En él se identifican los requisitos de formación en cada nivel de mando y formalmente establece el Centro Nórdico de género en las operaciones militares como el Jefe del Departamento de Formación de Género. ACT ha desarrollado cursos online sobre Perspectivas de Género que están recibiendo buenos comentarios, pero el número de personas que hacen uso de estos cursos es todavía muy limitado.

*Los avances desde el año 2016. Aspectos transversales de la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos*

Desde la adopción de la Política sobre la UNSCR 1325 los estados de la OTAN han participado en un grupo de trabajo informal ad hoc, conocido como los Amigos de 1325 «Friends of 1325» que proporciona un foro crítico para consultar con aliados de ideas afines antes de negociaciones y reuniones oficiales y que es una parte importante de cualquier iniciativa diplomática.

La Política OTAN / EAPC sobre la UNSCR 1325 ha sido revisada cuatro veces desde su adopción inicial en 2007. La última versión se lanzó en otoño de 2018. Es la primera revisión de la política que se ha consultado formalmente con actores a través del Panel Asesor de la Sociedad Civil establecido formalmente en 2016. La OTAN había sido hasta ese momento un caso atípico entre las instituciones internacionales porque no había tenido mecanismos formales para consultar a la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas, lo que representa un cambio significativo.

La agenda WPS en aquello concerniente a la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos (CRSGBV) es un tema transversal que se aplica a las operaciones de la OTAN y que requiere trabajar con socios externos para afrontar el problema. La Declaración de la Cumbre de Chicago (2012) establece que: «la generalización de la violencia sexual y de género en situaciones de conflicto, la falta de instituciones efectivas para proteger a las mujeres ... siguen siendo serios impedimentos para construir la paz de manera sostenible». La Declaración de la Cumbre de Gales en 2014 reforzó el compromiso de «prevenir conflictos relacionados con la violencia sexual y de género».

El Plan de Acción OTAN / EAPC 2014 para la implementación de la UNSCR 1325 encargó a la Oficina del Asesor de Género del IMS que «Desarrollara pautas militares (*Military Guidelines*) sobre la prevención y respuesta de la violencia sexual y de género en situaciones de conflicto y la integración de estos aspectos en el proceso de planificación operativa, según corresponda». Esto fue un gran desafío, dado que estas «*Guidelines*» serían el primer documento sobre CRSGBV en la OTAN, siendo un tema nuevo y como tal, había poca experiencia dentro de la institución. Para ello, el jefe de la Oficina del Asesor de Género del IMS trabajó estrechamente con la Representante Especial sobre WPS, Mari

Skåre, para impulsar las directrices en línea con los procedimientos de la OTAN. Las *Military Guidelines*<sup>24</sup>, que fueron aprobadas solo un año después del inicio del proceso por 55 naciones en total (estados miembros y estados socios), establecen un marco de trabajo muy importante ya que asignan la responsabilidad de informar sobre CRSGBV a cada nivel de la cadena de mando.

El siguiente paso, como se describe en la Política de la OTAN / EAPC 2018 y el Plan de Acción sobre WPS, debe ser el desarrollo de ‘mecanismos específicos para prevenir y responder a la Explotación Sexual y al Abuso (SEA) que causa un daño desproporcionado a las mujeres y las niñas y socava la credibilidad de la OTAN y sus operaciones.

## CONCLUSIÓN

La agenda de WPS es una agenda verdaderamente global. La difusión geográfica de los actores involucrados en su realización, que también están situados en diferentes niveles dentro de la comunidad internacional, hace que la OTAN sea una institución única implementando la agenda de WPS siendo actualmente el actor líder sobre WPS en Europa, por delante de la Unión Europea. El compromiso de la OTAN con la agenda de WPS es público, para lo cual se ha involucrado con una gran cantidad de actores, incluidos estados socios y más recientemente la sociedad civil. Ha creado el muy visible papel de la Representante Especial sobre WPS y, en la estructura militar, el Comité de la OTAN sobre Perspectivas de Género (NCPG) tiene ahora un papel preponderante para apoyar el compromiso de la OTAN con la agenda WPS. Este es un progreso muy bienvenido.

Así que podemos decir que la importancia de los asuntos de género, como una parte central de la razón de ser de la OTAN, nunca ha sido tan alta. Por ejemplo, en enero de 2018, Angelina Jolie realizó una visita de alto nivel a la sede de la OTAN para reunirse con el Secretario General y discutir el trabajo de la OTAN en relación con los conflictos y la violencia sexual y de género. El Secretario General señaló que la visita de Jolie era una prueba

24. MCM-0009-2015; Military Guidelines on the prevention of, and response to, Conflict Related Sexual and Gender Based Violence [https://www.nato.int/issues/women\\_nato/2015/MCM-0009-2015\\_ENG\\_PDP.pdf](https://www.nato.int/issues/women_nato/2015/MCM-0009-2015_ENG_PDP.pdf)

de que la OTAN estaba «haciendo Mujeres, Paz y Seguridad». La OTAN también ha lanzado una campaña para mostrar a las «mujeres de la OTAN» que incluye una serie de podcasts y el hashtag de Twitter «#womenofNATO». La representante especial de la OTAN sobre WPS es periódicamente invitada a dirigirse al Consejo de Seguridad de la ONU, se reúne regularmente con sus homólogos en la UE, la OSCE y la UA y desde 2014 consulta formalmente con la sociedad civil sobre la política WPS de la OTAN.

*Capítulo 8*  
*Cometidos del asesor de género*  
*en los cuarteles generales operativos*

JAVIER RUIZ ARÉVALO

*Coronel del Ejército de Tierra. Mando de Adiestramiento y Doctrina*

*Nuestra misión principal aquí es la contrainsurgencia,  
no empoderar a las mujeres*

Zoe Bedell. Cap de los US Marines.  
Comandante de un Female Engagement Team en Afganistán

## INTRODUCCIÓN

En los capítulos anteriores se ha puesto de manifiesto la problemática específica que afrontan mujeres y menores en los conflictos armados y la normativa internacional encaminada a mitigarla. También se ha incidido en el papel del Asesor de Género a la hora de asegurar que esta problemática y esta normativa sean tomados en consideración durante los procesos de toma de decisiones en los cuarteles generales operativos, asegurando que los mandos militares sean conscientes de los efectos que, sobre las operaciones militares, tiene la presencia de mujeres y menores en su entorno de operaciones; y de valorar los efectos que sus decisiones pueden tener sobre esta parte de la población. Procede ahora detallar en qué aspectos de los procesos internos de los cuarteles generales, y de qué manera, interviene el Asesor de Género<sup>1</sup>:

En cuanto a la elaboración de normas y procedimientos operativos que prescriban el modo en que la perspectiva de género

1. En los cuarteles generales, en tiempo de paz, el Asesor de Género (*Gender Advisor*, GENAD) es responsable de asesorar y apoyar en todos los aspectos relacionados con el género. En operaciones, el AGO (*Field Gender Advisor*), auxiliado por los puntos focales (*Gender Focal Points*) asume los cometidos que se exponen en este capítulo.

debe integrarse en los procesos toma de decisiones, la OTAN ha sido pionera a la hora de asumir este reto. El primer paso al respecto lo constituye la Directiva «Integrating UNSCR 1325 and gender perspective into the NATO command structure», aprobada en 2012<sup>2</sup>. Esta Directiva da criterios para la formación del personal militar en la Res. 1325, lograr el equilibrio de género en las Fuerzas de la OTAN e incluir la perspectiva de género en el planeamiento operativo, así como sobre los estándares de comportamiento y los informes a rendir en este campo. También desarrolla las funciones de los AGO; sus roles y responsabilidades en la estructura de mando<sup>3</sup>. En su desarrollo, justifica la necesidad de regular esta materia y enumera una serie de definiciones (género, perspectiva de género,...) antes de detallar la aplicación de la perspectiva de género en el planeamiento y conducción de las operaciones, comenzando por establecer que «Las tres misiones principales de la Alianza: defensa colectiva, seguridad cooperativa y gestión de crisis, deben analizarse, planificarse, ejecutarse y evaluarse con una perspectiva de género integrada, basada en las instrucciones y orientaciones relacionadas con el género de la OTAN», resaltando la necesidad de integrar las perspectivas externa e interna, por una cuestión de credibilidad.

Además, existe una norma operativa que detalla los procedimientos de actuación del AGO en los cuarteles generales operativos<sup>4</sup>. Estos dos documentos van a servir de base para el presente capítulo, por la relevancia que la Doctrina OTAN tiene para nuestras Fuerzas Armadas y porque son los documentos oficiales que abordan de una manera más completa este aspecto de las operaciones.

2. Bi-Strategic Command Directive 040-001. *Integrating UNSCR 1325 and gender perspective into the NATO command structure*. 8 de agosto de 2012. (Versión pública). Esta Directiva fue sustituida por otra del mismo título de fecha 17 de octubre de 2017. Incluida como Anexo 1.

3. Según la directiva, la posición, recién creada es «necesaria para garantizar que el género sea un aspecto integrado en las operaciones de planificación», ya que los comandantes y su personal aún no están capacitados en este campo.

4. Joint Headquarters Standard Operating Procedure 106. Gender advisor's Functions in JFC & JTF Headquarters. Incluida como Anexo 2.

## LA DIRECTIVA 040-001 DE OTAN

Los cometidos del AGO en una operación concreta variarán en función de la entidad, naturaleza y circunstancias de la misma, pero es posible identificar unos cometidos genéricos que, debidamente modulados, resultan aplicables a cualquier operación, entorno y nivel de mando. Es importante tener en cuenta que la figura del AGO, como parte de la plantilla de una operación y con plenitud de competencias, sólo se presenta en cuarteles generales de nivel operacional o estratégico (En el caso de la OTAN en los CG,s del Mando de la Fuerza Conjunta , Joint Force Command, y de la Fuerza Conjunta, Joint Task Force). En niveles inferiores el cometido de Asesor de Género es incluido entre las responsabilidades de un puesto de plantilla del CG, normalmente el J1 (Personal) o el J9 (Coordinación Cívico Militar).

El cometido principal del Asesor de Género es proporcionar orientación y asesoramiento a los comandantes de la OTAN sobre cómo integrar la perspectiva de género en las operaciones y misiones, análisis de crisis y conflictos, conceptos, doctrina, procedimientos y educación y capacitación. A pesar de que estos especialistas trabajan con una perspectiva de género dentro de la estructura de mando y de fuerza, siempre es responsabilidad del Comandante asegurarse de que la perspectiva de género esté debidamente integrada.

Los asesores de género constituyen también la Oficina de Responsabilidad Primaria con respecto a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las Resoluciones relacionadas con Mujeres, Paz y Seguridad. (Mando de Transformación. OTAN).

El primer paso para la integración de la perspectiva de género, antes incluso de que la Alianza decida iniciar una misión, debe consistir en el desarrollo de indicadores tempranos. Desde el momento en que se comience a analizar posibles escenarios de crisis, debe integrarse la perspectiva de género para identificar posibles diferencias en el modo en el que los conflictos pueden afectar a hombres y mujeres y potenciar un conocimiento más profundo del entorno humano. Las áreas de interés que contribuyen a esta comprensión pueden incluir: la situación de seguridad, incluidos los aspectos políticos, económicos y sociales, ya que afecta a hombres, mujeres, niños y niñas de manera

desagregada; riesgos, similares y/o diferentes, que enfrentan hombres, mujeres, niños y niñas; diferencias en vulnerabilidades y fortalezas entre hombres, mujeres, niños y niñas; roles que desempeñan las mujeres en diferentes partes de los grupos sociales de la sociedad; recopilación de datos desagregada por sexo en todos los ámbitos, sociedad civil, política, militar, económica, educación, refugiados, desplazados internos, presos, violaciones de derechos humanos.

Una vez iniciado el planeamiento para una operación concreta, debe realizarse un análisis de género a lo largo de todas las fases de desarrollo de la operación. En el Capítulo 9 se expone el Informe Inicial de Género, que inicia este proceso y que debe actualizarse durante el desarrollo de las operaciones. Sus resultados deben integrarse en el proceso de planeamiento para garantizar que las decisiones que se adopten integran la perspectiva de género. Este análisis puede permitir identificar lagunas de información sobre el entorno operacional, dando pie así a necesidades de información decididas por el Comandante<sup>5</sup>.

Posteriormente, es necesario establecer un sistema de seguimiento e informes que permita, a todo el cuartel general, valorar la evolución de la situación en este campo; particularmente los efectos que las acciones propias tienen sobre la población femenina. Estos informes, normalmente, no deben ser independientes, sino que deben estar integrados en el sistema general, que debe

5. Existen múltiples aspectos de la perspectiva de género que deben considerarse durante el proceso de planeamiento, entre otros: la interrelación entre la lucha contra la trata de personas, los movimientos de refugiados, el contrabando y la agenda WPS; relaciones y roles de género cambiantes, incluidos los cambios causados por el conflicto; cómo puede la OTAN contribuir a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres en las naciones afectadas antes, durante y después del conflicto; cómo puede la OTAN apoyar la seguridad en iguales condiciones para hombres y mujeres; contribuir a que los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) no discriminen por género; asegurar la aplicación de la perspectiva de género en el apoyo de la OTAN a los procesos de paz, actividades electorales e incluir estas consideraciones en la planificación interna:

- (a) Composición de la fuerza.
- (b) Capacidad / capacidad de compromiso.
- (c) Comunicaciones.
- (d) Logística / equipamiento.
- (e) Estándares de conducta o códigos de conducta.

incluir este aspecto como cualquier otro de los que afectan a las operaciones<sup>6</sup>.

Un aspecto al que la Directiva presta especial relevancia es al de la formación en género del personal militar. Partiendo de la base de que, de acuerdo con la política general de la OTAN al respecto, la capacitación en género es responsabilidad de las naciones que aportan contingentes, la Alianza da algunas directrices al respecto, empezando por establecer que esta materia sea incluida en los programas de instrucción previos al despliegue de un contingente. Adicionalmente, el personal que vaya a ocupar puestos relacionados con esta materia, deberá recibir formación adicional.<sup>7</sup> Para ello, El Mando Aliado de Transformación de la OTAN ha creado un programa básico, puesto a disposición de las naciones. Este paquete consta de tres módulos de capacitación cuya aplicación queda bajo responsabilidad nacional. Van dirigidos, respectivamente, al personal que dirige las operaciones desde territorio nacional; al personal militar a todos los niveles; y al personal que va a desplegar en operaciones<sup>8</sup>.

6. Algunas consideraciones que pueden ayudar a garantizar que el seguimiento y la presentación de informes integren la perspectiva de género son: Emplear equipos de evaluación conjunta para definir rutas de patrullaje, en consulta con las mujeres locales, para asegurar que las rutas más utilizadas por las mujeres tengan la prioridad adecuada. Desplegar equipos mixtos. Desplegar personal femenino uniformado para apoyar la recopilación y difusión de información no sensible. Incluir intérpretes femeninas. Tener la capacidad de georreferenciar o crear mapas para incidentes específicos relacionados con el género. El mapeo debería incluir idealmente la ubicación; fecha y hora; número y edad de la (s) víctima (s); número y edad del perpetrador (es); información sobre las circunstancias en que ocurrió el incidente.

7. La Directiva exige que los AGO y los *Gender Focal Points* (Personal que ejerce funciones auxiliares del AGO en unidades de menor entidad, dependiendo funcionalmente de él) tengan la formación necesaria para aplicar la política de la OTAN para la implementación de la Resolución 1325 y las Resoluciones relacionadas. Esta capacitación, en el caso del AHGO, debe complementarse con la complementaria que le permita conocer los procedimientos de trabajo del cuartel general en el que va a integrar sus funciones.

8. El sistema de enseñanza «on line» de la Alianza incluye los cursos *Role of Gender Advisors and Gender Field Advisors in Operations; Improving Operational Effectiveness by Integrating Gender Perspective* y *Gender Focal Point*. [https://www.act.nato.int/images/stories/structure/genderadvisor/gender\\_adl\\_courses\\_jan15.pdf](https://www.act.nato.int/images/stories/structure/genderadvisor/gender_adl_courses_jan15.pdf)

## EL PROCEDIMIENTO OPERATIVO OTAN (JHQ SOP 106)

La SOP Joint Headquarters Standard Operating Procedure 106. Gender advisor's Functions in JFC & JTF Headquarters, que desarrolla la Directiva 040- 001, establece como punto de partida que, en las misiones de la OTAN, cuando se trata de implementar la Res. 1325 y resoluciones relacionadas, así como la política OTAN sobre género, la población es el aspecto central. La eficacia operativa se logra desarrollando la capacidad de identificar las necesidades de seguridad de la población y adaptando a ellas nuestra actuación. En este empeño, el Asesor de Género se convierte en un agente relevante, responsable de impulsar la aplicación de las políticas de la OTAN sobre género en los procesos de toma de decisiones. Como ya hemos dicho, la implementación de perspectivas de género en la preparación y ejecución de las operaciones aumenta la efectividad de la Fuerza. La información y el análisis asociados contribuyen a los planes operativos, a la evaluación operativa, a la preparación de la Fuerza, a la ejecución de la misión y a la conciencia situacional. Para hacerlo, el AGO debe asesorar al Comandante y a su cuartel general sobre la aplicación de la perspectiva de género, de acuerdo con la política al respecto de la OTAN, la Res. 1325 y demás resoluciones relacionadas, de acuerdo con los compromisos de la Alianza. Este cometido se traduce en las siguientes actividades:

- Apoyar al Comandante en reuniones, visitas e inspecciones relacionadas con este asunto.
- Establecer relaciones funcionales con el resto del CG,s.
- Desarrollar Directivas y Orientaciones para la operación.
- Asesorar y apoyar a los CG,s subordinados para impulsar la aplicación efectiva de la perspectiva de género en cualquier operación, contribuyendo así al éxito de la misión.
- Contribuir a la revisión de los requisitos de formación y adiestramiento en género.
- Informar sobre el progreso en la aplicación de la normativa relativa a género.
- En coordinación con J9, establecer una red de relaciones con entidades no-OTAN, identificando actores y relaciones relevantes.
- Desarrollar y actualizar el Plan de Acción del AGO.

## EL PLAN DE ACCIÓN DEL AGO

Es un documento en el que el AGO plasma el modo en que va a ejercer sus cometidos, permitiendo que sea conocido por el resto del CG. Es un documento elaborado por el Asesor de Género, aprobado por el Jefe de la División en la que esté encuadrado e implementado por el Asesor de Género con la colaboración de las diversas áreas funcionales del CG. El Plan debe reflejar la actuación del AGO en todas las fases de la operación.

**PLANEAMIENTO OPERATIVO.** El planeamiento operativo es un proceso encaminado a producir los documentos que plasman la decisión del Comandante sobre el modo en que va a cumplir su misión. Una vez aprobados, estos documentos suponen la guía de actuación de toda la unidad para el cumplimiento de la misión. El Asesor de Género, como miembro de los grupos de planeamiento que se constituyan, asegura que en su trabajo se integra la perspectiva de género: que se tienen en cuenta los efectos de las acciones propias, las ventajas de la aplicación de la perspectiva de género o la necesidad de incorporar mujeres en determinados puestos. Es responsable de que se tome en consideración el género en el análisis de riesgos y que se adoptan las medidas necesarias para la protección de grupos vulnerables de la población, particularmente mujeres y menores.

**EVALUACIÓN CONJUNTA.** (*Joint Assessment*).<sup>9</sup> El desarrollo de las operaciones exige una supervisión continua de los objetivos operativos, condiciones decisivas, efectos operativos y acciones asociadas. De acuerdo con estas evaluaciones, se hacen recomendaciones para ajustar el plan al desarrollo efectivo de las operaciones, que ayudan en la toma de decisiones, se evalúa el progreso de la misión y se destacan los problemas que puedan requerir respuesta. El AGO contribuye a este trabajo asesorando sobre su área de responsabilidad.

**DESARROLLO DEL CONOCIMIENTO.** (*Knowledge Development*). El desarrollo del conocimiento es un proceso al que contribuyen todas las áreas del CG y que busca alcanzar una comprensión integral del área de responsabilidad que sirva de apoyo para la toma

9. Joint Analysis Handbook. Fourth Edition, February 2016. NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre. Lisboa. [http://www.jallc.nato.int/products/docs/Joint\\_Analysis\\_Handbook\\_4th\\_edition.pdf](http://www.jallc.nato.int/products/docs/Joint_Analysis_Handbook_4th_edition.pdf)

de decisiones. Se basa en la adquisición, integración y análisis de información militar y no militar relevante. Este proceso permite al Comandante comprender mejor los posibles efectos de las posibles acciones de la Fuerza en diferentes sistemas y actores dentro del área de responsabilidad. Es un proceso proactivo que recopila y analiza información, integrando datos aislados en un cuerpo de información coherente que puede ser compartido. El AGO contribuye a este enfoque integral incorporando datos relacionados con el género y el análisis de riesgo de personas o grupos vulnerables. Así contribuye a la comprensión del entorno operativo. Para ello colabora con el J2 (Inteligencia) en la recopilación de información sobre poblaciones, demografía, factores sociales, económicos y políticos. Desarrolla la comprensión del entorno operativo y la conciencia situacional inicial, bajo un enfoque de análisis de género.

**RECOPIACIÓN DE DATOS, SUPERVISIÓN E INFORMES.** Las actividades de supervisión buscan facilitar el análisis de crisis emergentes o áreas de conflicto dentro del enfoque regional establecido por el CG, mediante la recopilación de datos e información que contribuyan a la comprensión de la naturaleza y el impacto de la crisis en la población, con un enfoque especial en las dinámicas de género relacionadas con el conflicto. La presentación de informes garantiza el flujo de información interna en el CG y, además, el cumplimiento de las obligaciones internacionales sobre el Supervisión, Análisis y Notificación de Violencia Sexual Relacionada con Conflictos. El AGO recopila datos de las áreas de interés, proporciona informes funcionales, contribuye a los informes del CG y recomienda el establecimiento de mecanismos de presentación de informes, de conformidad con las obligaciones internacionales: Res. 1325, Res. 1820 Violencia sexual relacionada con conflictos y Res. 1960 Supervisión, análisis e informes sobre Violencia Sexual Relacionada con Conflictos.

**GENERACIÓN DE FUERZAS.** La generación de fuerzas es el procedimiento que garantiza que las operaciones o misiones de la OTAN dispongan del personal necesario, en cantidad y calidad, para lograr los objetivos establecidos. En este proceso, el AGO contribuye a la identificación de los recursos humanos, las capacidades y los requisitos necesarios para garantizar que puedan cumplirse los cometidos relacionados con sus responsabilidades. Identifica y propone requisitos de fuerza para asegurar que la Fuerza tenga capacidad para interactuar con la población,

incluida la población femenina. Identifica y evalúa la composición potencial de la fuerza, asegurando un equilibrio de género apropiado para la misión. Identifica requisitos necesarios para el cumplimiento de la misión (Como intérpretes femeninos). Colabora en la elaboración de las *job descriptions* del personal integrado en la estructura de género de la operación.

Un dato a tener en cuenta por el AGO en su asesoramiento es la relevancia que la mera presencia de mujeres en el seno del contingente tiene entre la población civil. El mero hecho de que, en sociedades en las que la mujer está excluida de muchas funciones, como la militar, haya mujeres ocupando puestos de responsabilidad, acudiendo a reuniones, conduciendo vehículos o manejando armas supone un mensaje en sí mismo, cuyas implicaciones no pueden pasarse por alto. En Arabia Saudí, en 2003, el gobierno saudí solicitó a las tropas norteamericanas que, en cumplimiento de la normativa local, no hubiera mujeres conduciendo vehículos. Años después, en Afganistán, en algunos ámbitos se planteó la posibilidad de que, a determinadas reuniones, no asistieran mujeres, aunque debieran hacerlo en razón de su cargo, para no herir sensibilidades. En ambos casos, la respuesta fue negativa y las mujeres siguieron desarrollando sus cometidos con normalidad. El hecho de que no se accediera a estas peticiones supone un mensaje de compromiso con los derechos de la mujer visible tanto para las autoridades, como para la población locales.

**INSTRUCCIÓN Y ADIESTRAMIENTO.** En los EM,s, el J7 (Instrucción y Adiestramiento) lidera las actividades encaminadas al adiestramiento de la Fuerza. El AGO es responsable de asesorar en perspectivas de género para garantizar la integración de este aspecto en los programas de adiestramiento, garantizando que la perspectiva de género se toma en consideración a la hora de diseñar los planes de instrucción y adiestramiento y de planificar los ejercicios. Se trata de garantizar que todo el personal de la Fuerza reciba los conocimientos básicos en esta materia, que forman parte de la instrucción básica del combatiente<sup>10</sup>; que el personal

10. Como reflejan las entrevistas incluidas en el trabajo de KESTELOO, «*el AGO debía educar a sus colegas sobre el tema del género y su relevancia. Pero durante mis entrevistas se hizo evidente que esta era una tarea difícil, ya que el género no solo es un tema desconocido entre los soldados, sino también uno impopular, o incluso disuasorio.*» KESTELOO: 9. Una vez más se pone de manifiesto la importancia de la labor de sensibilización.

que va a ocupar puestos relacionados con la asesoría de género reciba la formación específica correspondiente y que estos aspectos se integren en los ejercicios de adiestramiento y evaluación que se programen. Particularmente importante es asegurar que en los procesos de toma de decisiones, se inserta la perspectiva de género y que todo el EM toma en consideración este aspecto de las operaciones en su actividad habitual. La herramienta más adecuada para valorar este aspecto son las MEL/MIL (Incidencias que se introducen durante la ejecución de ejercicios operativos para evaluar la actuación de la unidad evaluada). Es responsabilidad del AGO insertar en los ejercicios incidencias que permitan evaluar la capacidad de los CG,s para tomar en consideración aspectos relevantes relativos al género.

Durante la fase de preparación del contingente, es responsabilidad del AGO la formación los Puntos Focales de Género (*Gender Focal Points*, GFP), que forman una red de apoyo del AGO, que debe planificar su formación e integrarla en el programa general de instrucción y adiestramiento y ejecutarla.

#### CONTRIBUCIÓN DEL AGO A LAS ACTIVIDADES DE SU CUARTEL GENERAL

PREPARACIÓN INTEGRAL DEL ENTORNO OPERACIONAL (*Comprehensive Preparation of the Operational Environment*, CPOE). El CPOE es una herramienta para ayudar a los comandantes a comprender la situación del entorno operacional. Los productos de CPOE y las necesidades de información se actualizan en función de la información recopilada y los supuestos se confirman o invalidan. El AGO contribuye a la identificación de las necesidades de información que incorporan el género como parte integral del análisis del entorno. Su contribución permite avanzar en el conocimiento y comprensión de la situación de las mujeres, los niños y la dinámica de género, como parte integral del análisis ambiental; identificar la organizaciones internacionales y ONG,s relevantes y a las personalidades relevantes.

INTELIGENCIA. La perspectiva de género aporta, fundamentalmente, un enfoque social de la dimensión de seguridad y, por lo tanto, requiere determinar el impacto de los actores adversos en la población, así como los factores sociales, económicos y políticos que la afectan, para evaluar el riesgo en la población, atendiendo de modo especial a la situación de mujeres y niños. Los conflictos

recientes han demostrado que la guerra no convencional es causa de graves daños a la población, especialmente a mujeres, niños y niñas. La responsabilidad del AGO en este campo consiste en apoyar al J2 (Inteligencia) a la hora de definir el entorno operativo e identificar las brechas de información presentando las correspondientes necesidades de información.

Decía el mulá Omar que «el mayor poder en Afganistán es la información,... quien controla la información controla la voluntad del pueblo». Esta cita es válida para cualquier entorno de contrainsurgencia y viene a poner en evidencia la importancia y el alcance de la inteligencia en estos escenarios: lo que caracteriza a la inteligencia en este tipo de campañas es la cantidad de información socio-cultural que hay que recabar y analizar para poder llegar a entender a la población y a los insurgentes que nacen de ella.

En la búsqueda de esa información socio-cultural en entornos de contrainsurgencia, las mujeres pueden ser una fuente muy valiosa. En parte porque, normalmente, son el elemento más estable de la población. Mientras los hombres se mueven por motivos laborales, o por otras causas, a veces menos claras, las mujeres permanecen en los hogares, proporcionando estabilidad y, en muchos casos, constituyendo el vínculo entre los insurgentes y su entorno social primitivo. Todo ello hace que sean depositarias de información muy relevante a la hora de conocer el entorno social. Para acceder a esa información es necesario, en primer lugar, llegar a ellas. En segundo lugar, ganar su apoyo. En escenarios como Afganistán o Irak, las mujeres pueden verse inclinadas a apoyar a quienes, objetivamente, apoyan una mejoría en su situación y a mujeres que trabajan entre hombres, que demuestran un grado de libertad y autoridad muy superior al suyo y que se preocupan por la situación de las mujeres, despertando por ello cierta solidaridad y admiración. Pero, lo que realmente ganará los corazones de las mujeres serán acciones que, objetivamente, mejoren sus condiciones de vida. Como señala Cheryl Benard, analista de RAND (Y esposa del embajador especial de EEUU en Afganistán Zalmay Khalilzad): «las operaciones de atención médica han sido particularmente efectivas para ganar el apoyo local [en Afganistán]. En repetidas ocasiones, pacientes femeninas en clínicas de salud, agradecidas por la atención recibida y motivadas para apoyar el nuevo orden que la proporcionó, han ofrecido información táctica valiosa a las fuerzas estadounidenses».

El AGO es el responsable de garantizar que el Cuartel general comprende la importancia de obtener esta información y de impulsar las acciones necesarias para obtenerla e integrarla en los procesos de toma de decisiones.

LA LUCHA POR EL RELATO. En las operaciones militares la lucha por la legitimidad es esencial. Ante la población de la zona de operaciones porque ganarse su apoyo es fundamental para el éxito de las operaciones. Ante la opinión pública propia porque un ejército no puede combatir sin el apoyo de su propios nacionales. En la lucha por esa legitimidad, tan importante como las realidades son los mensajes. De nada sirve en este tipo de conflictos ir ganando objetivos, en términos de seguridad, estabilidad, desarrollo,... si el mensaje que llega a unos y otros no se hace eco de esos éxitos o difunde un mensaje totalmente diferente. También aquí, como en muchos otros ámbitos, hay una lucha paralela por imponer el relato propio, por conseguir que la población perciba como legítima la acción propia. En las operaciones militares hay una serie de funciones, interrelacionadas pero diferenciadas, que están directamente encaminadas a conseguir ese objetivo. A esta lucha contribuyen de manera destacada la Comunicación Estratégica, las Operaciones de Información y la Comunicación Pública.

Es interesante recordar que, cuando los talibán llegaron al poder, se presentaron y fueron reconocidos como garantes de las mujeres, de su honor y seguridad. La anarquía en la que vivía Afganistán tras la caída del régimen comunista había propiciado todo tipo de abusos, contra las mujeres: raptos, violaciones,... sin que hubiera autoridad política o judicial a la que las mujeres pudieran acudir en defensa de sus derechos. En esta situación, los sacrificios que imponían los talibán a las mujeres parecían menos graves que la situación que estaban viviendo. Por ello, ante la propia opinión pública, pudieron presentarse como los defensores de las mujeres. Para la campaña de contrainsurgencia en Afganistán ha resultado fundamental hacer llegar a los afganos que los occidentales, a pesar de sus usos culturales, no son un riesgo para las mujeres, sino que son los verdaderos defensores de sus derechos. Es decir, que la defensa de la libertad de las mujeres no lleva aparejado el sacrificio de su honorabilidad como desde la insurgencia se quiere hacer creer. Se trata de lo que habitualmente conocemos como «lucha por imponer el relato». Quien venza en ella obtiene una ventaja significativa a la hora de ganarse el

apoyo de la población. Y el AGO tiene un papel crítico a la hora de diseñar el mensaje, identificar a los destinatarios y hacérselo llegar, cuando se trata de mujeres.

**COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA (STRATCOM).** La comunicación estratégica busca coordinar las actividades de comunicación (Diplomacia pública, comunicación pública, operaciones de información y operaciones psicológicas) para promover condiciones favorables hacia los objetivos de la Fuerza. La revolución en la tecnología de la información ha multiplicado el alcance y la velocidad con la que se informan los eventos, en todo el mundo y de manera instantánea. La población civil es particularmente sensible a cualquier información relativa a violencia sexual y de género relacionada con el conflicto, crímenes contra la humanidad, genocidio y crímenes de guerra, aspecto que debe tomarse en consideración a la hora de diseñar la estrategia de comunicación. El AGO participa en esta estrategia contribuyendo a elaborar los mensajes a difundir, de forma que acontecimientos de impacto operativo y estratégico significativo, relacionados con el género, no sean abordados únicamente por entidades no OTAN o adversarias.

**OPERACIONES DE INFORMACIÓN.** Las operaciones de información persiguen la coordinación de actividades de información militar encaminadas a crear los efectos deseados en la voluntad, la comprensión y la capacidad de adversarios, posibles adversarios y otras partes aprobadas por el Consejo de la OTAN (NAC). Las operaciones recientes han demostrado la importancia del género en apoyo de las operaciones de la OTAN, al abordar las necesidades y preocupaciones específicas de seguridad de mujeres, niñas y niños. Las mujeres, en áreas de conflicto, son vulnerables a formas de violencia específicas ligadas a éste, cuando se convierten en blanco de grupos armados, o cuando se les niega el acceso a los servicios públicos y a necesidades básicas. El AGO apoya en la identificación de la audiencia objetivo y de los mensajes clave, así como la identificación de aspectos clave que pueden influir en la voluntad y capacidad de actuar del adversario. Por ejemplo: Ante la actitud de los talibán negando libertad de movimientos y de acceso a la educación de mujeres y niñas, resaltar que esta actitud impide a las mujeres recibir apoyo sanitario e que hipoteca el futuro de las niñas, al negarles el acceso a la educación. Hacer llegar este mensaje, debidamente modulado, a la población civil afectada y a los propios talibán.

COMUNICACIÓN PÚBLICA desarrolla y difunde mensajes públicos a través de los medios de comunicación, las redes sociales,... para mantener informada tanto a las audiencias internas como externas.

La revolución en la tecnología de la información ha multiplicado el alcance y la velocidad con la que se informa de cualquier evento, en todo el mundo y de manera instantánea. Paralelamente, la opinión pública es particularmente sensible a cualquier información relativa a violencia sexual y de género relacionada con el conflicto, crímenes contra la humanidad, genocidio y crímenes de guerra, aspectos que deben tomarse en consideración a la hora de diseñar cualquier estrategia de comunicación. La combinación de esos tres tipos de actividades debe conducir a que, tanto en zona de operaciones, como en el propio territorio nacional, se reciba de forma clara y coherente un único mensaje en el que, sin faltar a la verdad, se expongan los objetivos y evolución de la operación y se contrarreste cualquier tipo de información hostil.

PLANIFICACIÓN Y DESIGNACIÓN DE OBJETIVOS (*TARGETING*). El *Targeting* Conjunto (*Joint Targeting*, JTGT). Es una actividad dirigida a determinar los efectos necesarios para la consecución de los objetivos del comandante. Es decir, determinar sobre qué objetivos debemos actuar y con qué medios, en función de los efectos a conseguir. La neutralización de un actor hostil, por ejemplo, puede lograrse, según los casos, mediante acciones de fuego, empleo de unidades de operaciones especiales, acciones de información que neutralicen su mensaje, ... El asesor de género, a través de la comprensión integral del entorno operativo, los antecedentes históricos del área de conflicto y el análisis de amenazas puede evaluar el impacto del conflicto y sus actores (fuerzas opuestas, grupos armados no estatales, etc.) en la población, especialmente en los grupos más vulnerables. Al hacerlo, se pueden identificar objetivos potenciales que pueden contribuir a los objetivos de la campaña y el éxito de la misión. El AGO puede intervenir activamente en este proceso, según los casos, aportando elementos de juicio que pueden ser útiles a la hora de proponer al comandante aprobar o vetar determinados objetivos, emplear unos medio u otros o plantear necesidades adicionales de información para fundamentar la decisión.

**COORDINACIÓN CÍVICO-MILITAR. CIMIC.** La perspectiva de género como parte integral del planeamiento y conducción de las operaciones, requiere desarrollar un enfoque integral y una comprensión sistémica del entorno operativo, en el que la población es el foco del estudio. El esfuerzo de la OTAN en las operaciones es parte de un esfuerzo más amplio, en el que participan organizaciones internacionales, gobiernos nacionales, ONG,s, ... lo que implica la necesidad de interactuar con otras organizaciones y entidades. La responsabilidad de coordinar en el cuartel general esa interacción es del elemento CIMIC/Influencia (J9).

La contribución del AGO a esta función se traduce en:

- Apoyar los esfuerzos de enlace civil-militar bajo el liderazgo de CIMIC.
- Establecer un enlace sostenible con las autoridades y agencias civiles, gubernamentales y no gubernamentales, involucrados en la implementación de Res. 1325 y resoluciones relacionadas y organizaciones civiles de mujeres
- Establecer una relación completa de las organizaciones que contribuyen a la implementación de la Res. 1325 y resoluciones relacionadas, incluida la nación anfitriona, organizaciones gubernamentales, OI, ONG, organizaciones de la sociedad civil y otras entidades no-OTAN
- Contribuir a las evaluaciones y asesoramientos CIMIC.
- Contribuir a la inclusión activa de las mujeres locales en la resolución de conflictos y procesos de construcción de la paz, tratando de involucrarlos y apoyar sus esfuerzos por la paz y la estabilidad.
- Contribuir al intercambio de información con las IO y las ONG.

**COMUNICACIÓN PÚBLICA.** La Oficina de Comunicación Pública trabaja en estrecha colaboración con el resto del CG para desarrollar y difundir mensajes públicos a través de los medios de comunicación, las redes sociales, ... para mantener informada a la población en el área de operaciones. El AGO apoya a esta oficina proporcionando mensajes clave y temas de interés relacionados con la Res. 1325 y el impacto del conflicto armado en mujeres, niños o grupos vulnerables y apoyando en todas las actividades de difusión en las que su contribución pueda ser relevante para comunicar temas y mensajes clave y evitar información errónea/

negativa, sobre la contribución de la operación a los objetivos de la Res. 1325 y la protección de grupos vulnerables.

EL AGO EN EL NIVEL DIVISIÓN/BRIGADA/AGRUPACIÓN. Lo dicho hasta aquí, pensado para cuarteles generales de nivel operacional o estratégico, es válido, con las debidas adaptaciones, a nivel táctico. En este nivel, lo habitual será que el AGO no sea un puesto táctico específico, sino una función asignada a uno ya existente (G1, G9,...). En cuanto a sus cometidos, siendo básicamente los expuestos hasta aquí, deben adaptarse a este nivel. Persisten sus responsabilidades básicas: asegurar que, en los procesos de toma de decisiones, se toman en consideración las resoluciones pertinentes de la ONU y la política OTAN (O nacional, o de la organización multinacional que proceda) al respecto. Permanece la responsabilidad de analizar el entorno desde la perspectiva de género; informar al resto del CG de datos relevantes al respecto; participar en los procesos de planeamiento aportando esta perspectiva cuando sea procedente, ...

#### LECCIONES APRENDIDAS

La integración de la perspectiva de género en las operaciones militares y la presencia de AGO/GFP en los cuarteles generales son relativamente recientes y se han realizado de una forma muy gradual, lo que hace que la experiencia acumulada en este campo sea relativamente limitada. A ello debe añadirse que la ausencia inicial de unas directrices claras en este campo han llevado a interpretaciones muy diferentes del papel del AGO y de las exigencias derivadas de la perspectiva de género. Pese a ello, es posible realizar un análisis del modo en que se lleva a cabo esta integración basándose en informes oficiales no clasificados, las experiencias transmitidas verbalmente o a través de algunos trabajos de investigación disponibles<sup>11</sup>.

Los análisis disponibles vienen a coincidir en una serie de aspectos relevantes. En primer lugar, en el alto grado de deco-

11. Resultan de gran utilidad los trabajos de KESTELOO y de OLSSON y TEJPAR, que incorporan un buen número de entrevistas con personal militar desplegado en Afganistán, en algunos casos desempeñando cometidos de AGO. Aunque se refiera a misiones de la UE, también es de interés el trabajo de OLSSON y SUNDSTROM sobre la misma materia. Como resulta interesante la tesis doctoral de VOSSLER, en la que analiza la experiencia en este campo de la OTAN. También resulta interesante el trabajo de VAÑÓ, referido a las misiones ONU.

nocimiento de la Res 1325 y sus exigencias jurídicas entre los componentes de los contingentes desplegados en operaciones. En segundo lugar, en una idea errónea sobre los cometidos y la necesidad del AGO, al que tiende a considerarse como un elemento al margen de la organización, una suerte de comisario político responsable de fiscalizar la aplicación de normativas ajenas, no un miembro del equipo, implicado en la consecución de los objetivos militares de la operación. En algunos casos el AGO es un civil, lo que presupone una escasa preparación para implicarse en los aspectos operativos de su cometido. Esta designación hace pensar que el AGO es considerado un asesor «externo» sobre aspectos relativos a la Resolución 1325, más que un analista del cuartel general implicado en los procesos internos y volcado a favorecer la consecución de los objetivos de la unidad. Ahondando en esta postura, en el caso del PRT sueco, en el momento en que se decidió incluir un AGO en su plantilla (2008) el asesor político del contingente desaconsejó hacerlo alegando que había pocas posibilidades de implantar la Resolución 1325 en la sociedad afgana y que incluso podría ofender a los afganos.

En algún caso, se justifica la ausencia de AGO en una contingente porque «sería frustrante para quien ocupara ese puesto, ya que aquí nadie quiere que cambien las cosas. Van a ser necesarias generaciones para que las cosas cambien». Esta manifestación pone de manifiesto que la perspectiva de género no es considerada como un factor que facilite el cumplimiento de la misión, sino que se relaciona exclusivamente con los objetivos de la agenda Mujer, Paz y Seguridad. Paralelamente, se justifica que el contingente no prestara especial atención a las mujeres a la hora de recopilar información, analizar la situación de seguridad o las necesidades de la población porque, en la medida en que no se considera a las mujeres como una amenaza, no se prioriza ganar su apoyo y se les considera un factor irrelevante. En consecuencia, por este tipo de planteamientos, con frecuencia la perspectiva de género no es considerada en el planeamiento y conducción de las operaciones. Frente a estas manifestaciones, las mujeres entrevistadas en la zona de actuación de los mismos PRT,s reclamaban más protección en el ámbito doméstico frente a abusos como matrimonios forzados, violaciones, agresiones, ... necesidad a la que era completamente ajenos los diferentes contingentes militares, que consideraban la seguridad de las mujeres algo ajeno a su

mandato y que, en una sociedad regida por hombres, consideraban suficiente hablar con ellos para garantizar el cumplimiento de su misión.

La ausencia de suficiente personal femenino es considerada como un problema con carácter general. En ocasiones el personal femenino existe, pero no está encuadrado en los puestos tácticos donde se requiere su contribución como tal. Se echa en falta disponer de suficiente personal para que, en el cumplimiento de las misiones pueda interactuarse con la población femenina, sea para recibir información sobre la situación de seguridad, para recabar necesidades de apoyo, coordinar proyectos de ayuda,...<sup>12</sup> La interacción habitual con la población civil aconseja que haya presencia femenina en todas las patrullas, controles de seguridad visitas al sector femenino de hospitales o cárceles,... Estas necesidades obligan a disponer en el contingente de un número suficiente de mujeres para rotar en estos cometidos. No haber previsto esta necesidad en la fase de diseño del contingente lleva, en muchos casos, a tener que emplear personal femenino en actividades ajenas a su destino y formación, para poder dotar de personal femenino a unidades que carecen de él.

En el trabajo de OLSSON y TEJPAR se detalla que en el PRT holandés había 6 mujeres militares, 3 de ellos oficiales. Los otros 3 se distribuyeron entre los tres equipo operativos, para garantizar la presencia femenina en todos ellos y garantizarles la posibilidad de interacción con las mujeres de la zona. Los miembros del PRT entrevistados consideraron este número insuficiente para garantizar un contacto fluido con el personal civil femenino. Un ejemplo claro del tipo de problemas que planteaba el escaso número de mujeres se manifestaba con las visitas al hospital local. El acceso al sector femenino del mismo estaba limitado a mujeres, lo que obligaba a desplazar 3 miembros femeninos del contingente. A

12. Un caso particular viene planteado por la necesidad identificar o cachear a las mujeres, algo que debe hacer, en todo caso, una mujer. El contingente italiano adoptó una decisión curiosa. Una de las torres de vigilancia de la base permitía ver, desde ella, los patios de varias viviendas cercanas a la base, violando en cierta medida la intimidad de sus moradores. Ante la imposibilidad de desatender ese punto de vigilancia, se optó por cubrirlo siempre con personal femenino, evitando así que hubiera varones del contingente que pudieran ver a las afganas en sus hogares.

ello debía añadirse que uno de los miembros femeninos del contingente debía estar permanentemente de guardia, para poder controlar el acceso de mujeres a la base. A la hora de generar el contingente, a la vista de los problemas que plantea interactuar con las mujeres locales en Afganistán, debería haberse tenido en cuenta este tipo de necesidades, para garantizar un número de mujeres suficiente para garantizar el cumplimiento de todas las misiones<sup>13</sup>.

En zonas de conflicto, es normal que los militares sean el primer contacto que la población tenga con elementos asociados a misiones de estabilización. Antes que los propios funcionarios gubernamentales, o que las agencias de ayuda entren en contacto con la población civil, serán en muchas ocasiones los militares los que lo hagan y los que tengan que analizar la situación de la población civil y sus necesidades. Si esas fuerzas militares no disponen de miembros femeninos, será fácil que pierdan información vital al respecto. Y si su cuartel general no es capaz de integrar esa perspectiva en sus informes y actuaciones, de nada valdrá la información que se haya podido recabar sobre el terreno.

En el caso de fuerzas policiales, cometido en ocasiones asumido por unidades militares, las necesidades de interacción con la población civil son aún mayores por las características de sus misiones. En este campo, aparece como un avance significativo, en el ámbito de la ONU, la creación de Unidades de Policía Femeninas, integradas totalmente por mujeres. Como ejemplo de la utilidad de este tipo de unidades destaca que, a principios del año 2007, 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 recabados indican que su presencia sobre el anima a las mujeres a acudir a ella, tanto para registrar sus denuncias como para ingresar en el servicio policial del país. Esta medida se vio complementada por la iniciativa de gobierno de Liberia de reservar al menos un 20 por ciento de las plazas de la policía a mujeres.

13. Este tipo de problemas se repite en otros PRT,s analizado en este trabajo. La ausencia de personal femenino en el PRT italiano «*implicaba la imposibilidad de obtener información del 50% de la población, complicando los esfuerzos para asegurar la protección y la seguridad*». También dificultaba conocer necesidades de las mujeres a la hora de priorizar proyectos de ayuda.

También es necesario analizar la necesidad de intérpretes femeninos. La relación con la población local se produce, en la práctica totalidad de los casos, a través de ellos, lo que implica que, aunque se disponga de personal femenino en una patrulla, la ausencia de intérpretes puede impedir el acceso efectivo a la población femenina<sup>14</sup>.

Un problema repetido por los entrevistados es el de la falta de concienciación entre el personal del contingente hacia la perspectiva de género. De hecho, la experiencia acumulada desde la aprobación de la Resolución 1325 viene a demostrar que la integración de la perspectiva de género supone, en primer lugar, un trabajo de concienciación que debe impulsar el AGO, responsable de crear en su unidad una conciencia favorable al respecto. Según algunos de los entrevistados por KESTELOO: «para los colegas, el género consistía en mujeres tomando té y hablando de asuntos triviales; temas de mujeres». El del AGO es considerado un trabajo fácil que responde, sobre todo, al deseo de contentar al Parlamento. «El AGO tenía que educar a sus colegas sobre el género y su relevancia. Pero durante mis entrevistas se hizo evidente que esta era una tarea difícil, ya que el género no solo es un tema desconocido entre los soldados, sino también uno impopular, o incluso disuasorio». Consecuencia lógica de esta falta de concienciación es que la perspectiva de género no es considerada a la hora de recopilar información, analizar la situación de seguridad o las necesidades de la población. Además, en la medida en que no se considera a las mujeres como una amenaza, no preocupando sus necesidades, no se prioriza ganar su apoyo. Esta situación sólo puede vencerse si concurren un comandante comprometido con un asesoramiento técnico adecuado.

A esta falta de concienciación debe añadirse una generalizada ausencia de directrices, ya adelantada en el Capítulo 1, y un des-

14. Ante la falta de intérpretes femenino, los informes dan cuenta de procedimientos de circunstancias para poder interactuar con las mujeres a través de intérpretes masculinos. Traducir mirando hacia la pared durante un registro, hacerlo desde el exterior de la sala donde se celebra una reunión, a través de una ventana, tras una cortina,... son soluciones que no evitan el que suele ser mayor problema: que una presencia masculina coarta la libertad de las mujeres que, en estos entornos culturales, en esas circunstancias, no se sienten libres para expresarse.

conocimiento sobre las implicaciones de la perspectiva de género: «La falta de progreso en la traducción de la política a la práctica puede deberse a una falta de capacidad entre el personal para integrar el género en combinación con una comprensión poco clara de lo que implica el género para las misiones PCDS<sup>15</sup>».

La falta de sensibilización y directrices claras, unidas a las carencias de personal femenino, conducían, normalmente, a un escaso o nulo conocimiento de la situación real de las mujeres. En Afganistán, donde la seguridad es la preocupación más generalizada, las mujeres sufren su ausencia de una manera más aguda que los hombres. La falta de seguridad restringe su libertad de movimientos, lo que condiciona sus posibilidades de trabajo y de participación política y social. Pese a ello, es significativo el caso de un PRT cuyos miembros reconocen que, dada la ausencia de mujeres en puestos relevantes, los asuntos de seguridad se trataban sólo con hombres, lo cual no se consideraba preocupante, ya que los asuntos de seguridad, patrullas y contactos con la población local se consideraban neutrales desde el punto de vista del género. Es frecuente que no se analice la situación particular de seguridad de las mujeres por considerar que juegan un papel meramente doméstico, ajeno al PRT y, además, en la medida en que el mandato del PRT hace referencia a la seguridad de la población en su conjunto, es frecuente no hacer ninguna distinción sobre la situación de grupos específicos, como las mujeres. Además, en algunos casos se considera que el mandato del PRT no incluye *influir* en este aspecto. Pero, a pesar de todo lo anterior, se reconoce la falta de interacción con las mujeres priva a los contingentes de una fuente importante de información.

Este tipo de razonamientos pone en evidencia, entre otras cosas, la convicción de que la perspectiva de género, en sí misma, no aporta ningún valor de cara al cumplimiento de la misión. Revela además una visión estrecha del concepto de seguridad, ceñido a los aspectos militares o policiales del mismo.

15. Política Común de Defensa y Seguridad (UE). La realidad es que, en general, las mujeres reclaman más protección en el ámbito doméstico frente a abusos como matrimonios forzados, violaciones, agresiones,... y más seguridad para garantizar su libertad de movimientos, pero los PRTs pueden ser ajenos a estas demandas al no implicarse en la seguridad de las mujeres, considerado como algo ajeno a su mandato. En una sociedad regida por hombres, tienden a considerar suficiente hablar con ellos, para el cumplimiento de su misión.

KESTELOO recoge testimonios más positivos en cuanto al grado de concienciación:

[Aplicar] La perspectiva de género implica que las acciones que realiza como unidad militar durante una operación tienen efectos en la población; para algunos a favor, para otros en contra. El género asegura que no se generalice sobre la población, en la que hay hombres, mujeres y niños con roles diferenciados. Si no prestas atención a estos temas, eres menos efectivo como ejército, porque tienes una menor comprensión y conocimiento de la situación del país y del conflicto. Por lo tanto, no solo es importante el género, sino también el origen étnico, la edad, la religión, etc. Es importante analizar en profundidad la situación en la que se encuentra [como una unidad militar], para que conocer cuáles son las necesidades [de la población local] y poder responder a ellas; Para esto, es necesario hablar con las mujeres.

En este comentario sí se reconocen de forma clara los beneficios que para el cumplimiento de la misión tiene la integración de la perspectiva de género y sirve como colofón a este capítulo en el que, además de exponer los cometidos propios del AGO, se ha querido poner de manifiesto la dificultades que implica su trabajo, extraídas de las experiencias disponibles en este campo.

#### BIBLIOGRAFÍA

- KESTELOO, A.J. *Gendered discourses and practices on gender in military operations: The interpretation and implementation of a gender perspective in the ISAF operation by the accounts of Dutch military gender advisers*. Faculty of Humanities Theses. (Master thesis). Utrecht University. 2015
- OLSSON, L. y SUNDSTROM, K. *European Union's Gender Policy for CSDP Missions: Contents and Gaps. An assessment of existing policy on 'Women, peace and security' with examples from EUPOL COPPS, EUMM Georgia, EULEX Kosovo and EUPOL RD Congo*. Folke Bernadotte Akademin. 2013. [https://fba.se/contentassets/8ed4b9c1a27c4c1dbc20d51172d6e83e/policy-review\\_eu-gender-policy-for-csdp.pdf](https://fba.se/contentassets/8ed4b9c1a27c4c1dbc20d51172d6e83e/policy-review_eu-gender-policy-for-csdp.pdf).
- OLSSON, L. y TEJPAR, J. *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325. Practises and Lessons from Afghanistan*. FOI. Swedish Defence Research Agency. 2009.
- VANÓ, Raquel. La Década *trece-veinticinco*: un análisis de género de las operaciones multidimensionales de paz. *Anuario español de derecho internacional*. Vol. 26, 2010. pp. 333-362
- VOSSLER, Elisabeth. *Advancing Gender Considerations in Military Operations*. Master's Thesis. Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College. 2013.

*Capítulo 9*  
*El planeamiento de las cuestiones de género*  
*en operaciones*

MANUEL LORENTE CRESPO

*Capitán del Ejército de Tierra. EMAD-Mando de Operaciones*

## INTRODUCCIÓN

La evolución de la situación de Seguridad Internacional requiere que las Fuerzas Armadas se deban adaptar de forma constante a las nuevas formas de conflicto armado. Sin embargo, en los conflictos armados, siguen apareciendo «viejas tácticas» para sembrar el terror y el pánico entre la población, siendo las mujeres y niñas las principales víctimas, no estando exentos los hombres y niños, aunque estos en menor medida.

Las guerras y los conflictos armados<sup>1</sup>, han servido de cortina de humo para ocultar comportamientos y acciones relacionadas directamente con la violencia de género, principalmente mediante la violación sexual, trata de personas, esclavitud, reclutamiento forzoso, incesto forzado o tortura. El empleo de la violencia sexual como arma de guerra es una práctica común en los conflictos armados que estigmatiza a las mujeres y niñas para el resto de su vida. Esta práctica, que hasta ahora podía ser común en los conflictos armados y guerras, se está extendiendo a pasos agigantados en nuestra sociedad. Es preocupante ver como el número de casos de violaciones «manada» salen a la luz en las noticias, en donde podemos comprobar como este tipo de agresión influye en la víctima, que suele guardar silencio durante mucho tiempo para evitar la posible estigmatización social, el miedo al «que dirán», la reacción de progenitores, familia y amigos, así como el sentimiento de culpabilidad que se puede llegar a sentir al verse amenazada

1. En todos sus tipos: Internacionales, no-internacionales, transnacionales.

la víctima por la posible difusión de videos en las redes sociales. Además de la agresión física y sexual, se ha de añadir el daño psicológico producido, por lo que podemos imaginar la repercusión que tendrá durante los conflictos armados que tienen lugar en países donde las sociedades tienen principalmente un carácter patriarcal, donde las mujeres y las niñas no tienen ni voz, ni voto.

La violencia sexual, los abusos, los reclutamientos forzosos y las vejaciones, se consideraban un daño colateral producto de los conflictos armados, por lo que del mismo modo que el proceso de *targeting* estudia y prevé el daño colateral que se puede producir, la perspectiva de género debe implementarse con el objeto de mitigar y evitar sufrimientos innecesarios de los hombres mujeres, niños y niñas, especialmente de los grupos más vulnerables.

Para llevar a cabo esta tarea, las Fuerzas Armadas como parte activa en los conflictos, también deben serlo en la implantación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, siendo la resolución 1325 la primera a la que se refiere dicha agenda. Esta resolución, junto con las siguientes resoluciones, reconoce el impacto desproporcionado que la guerra y los conflictos tienen en las mujeres y resalta el hecho de que históricamente, las mujeres ha sido apartadas de los procesos de paz y los esfuerzos de estabilización. Estas resoluciones claman por la completa e igual participación de las mujeres en todos los niveles, desde la prevención de conflictos a la reconstrucción post-conflicto, paz y seguridad. Las resoluciones también claman por la prevención de la violencia sexual y finalizar con la impunidad relacionada con la mencionada violencia. La resolución perfila cuatro áreas para fomentar la igualdad en asuntos de paz y seguridad: Protección, Participación, Prevención e Implementación de la perspectiva de género.

La resolución 1325 recuerda el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos, así como en la consolidación de la paz, al tiempo que subraya la importancia de la participación e intervención de la mujer con plena igualdad en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, señalando la necesidad de aumentar su participación en los procesos de toma de decisiones.

Asimismo, dicha resolución exige a todas las partes que intervienen en un conflicto armado, adopten las medidas necesarias para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón

de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, así como de todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado en materia de prevención y solución de conflictos.

#### IMPLEMENTACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La perspectiva de género debe estar contemplada durante el análisis, planeamiento, conducción y valoración de todas las actividades que se lleven a cabo en todas las operaciones y misiones, siendo esta una forma de participar activamente en la implantación de la Agenda, Mujeres, Paz y Seguridad.

La responsabilidad de la integración de la perspectiva de género corresponde a los respectivos jefes en los distintos niveles de mando. El Asesor de Género (*Gender Advisor*, GENAD) es el principal asesor del jefe en materia de género, proporcionándole los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo la implementación e integración de la perspectiva de género en las operaciones, así como proporcionar el asesoramiento necesario en relación a análisis de conflictos o crisis, doctrina, procedimientos, instrucción y adiestramiento. El GENAD informa y asesora directamente al jefe y forma parte del Staff Operativo.

Actualmente, la figura del GENAD y su grupo de trabajo en el Mando de Operaciones se encuadra en la sección J-9, donde se realiza el seguimiento de las operaciones en relación a las cuestiones de género, informando de las actividades específicas en relación con la situación de la mujer local en el área de operaciones y de la mujer en el ámbito de la estructura de la fuerza. Asimismo, participará en el planeamiento de las distintas operaciones formando parte del Grupo de Planeamiento Operativo (*Joint Operations Planning Group*), proporcionando los inputs necesarios en cada fase del planeamiento y que finalizará con la contribución del párrafo Perspectiva de Género al Cuerpo del Plan Operacional (OPLAN) y la elaboración del Anexo RR «Perspectiva de Género» y sus correspondientes apéndices. De igual modo, su presencia puede ser necesaria en otros grupos de trabajo o juntas de decisión (*Joint Targeting Coordination Board, Joint Assessment Working Group, Key Leader Engagement Planning, Information Activities Coordination Board*), por lo que su asistencia debe estar perfectamente regulada en las correspondientes normas.

La Perspectiva de Género se ha constituido como un factor más que contribuye positivamente al cumplimiento de la misión, por lo que para llevar a cabo su implementación, J-9 mantiene el adecuado enlace con los niveles estratégico y táctico (donde existirán las estructuras de género correspondientes), en unos casos para recibir directrices sobre cómo aplicar o en qué aspectos incidir en relación con las cuestiones de género y, en otros, para impartir órdenes y asignar cometidos, de forma que se alcancen los objetivos de esta materia, contribuyendo así al logro de la misión.

En zona de operaciones, el jefe de contingente es auxiliado por la estructura de género que se organice «ad hoc» para la operación, compuesta por el Asesor de Género en Operaciones (*Gender Field Advisor, GFA*)<sup>2</sup> y/o los Puntos Focales de Género (*Gender Focal Points, GFP*)<sup>3</sup> que se determinen.

Junto con el resto de secciones del Estado Mayor/Plana Mayor de Mando, el GENAD/GFA/GFP debe asegurar la integración de la perspectiva de género realizando, entre otros, los siguientes cometidos:

- a) J1-Personal: Proporcionar el asesoramiento necesario en cuanto normas de comportamiento y códigos de conducta, así como en cuanto al alistamiento y composición de la fuerza, relacionados con la integración de la perspectiva de género.
- b) J2-Inteligencia: Contribuir a la comprensión del entorno operacional, analizando la información desde el punto de vista de la perspectiva de género, identificando las posibles amenazas a civiles y población local. Analizar la de información que tiene un impacto directo en la perspectiva de género.
- c) J3-Operaciones: Evaluar las situaciones de seguridad que afectan a la mujer, participando en el planeamiento y conducción de las operaciones. Por ejemplo mediante actividades Info Ops, PSYOPS, patrullas y operaciones de

2. Puesto con dedicación exclusiva (aunque se está desempeñando también a «doble gorra») desplegado en zona de operaciones en cuarteles generales de nivel operacional o táctico.

3. Puesto a «doble gorra» que apoya al jefe en la implementación de directivas y procedimientos en materia de género, teniendo un enlace funcional con el GFA, pero informa dentro de la cadena de mando.

- búsqueda. Esforzarse en encontrar la paridad oportuna durante los *Key Leader Engagement*, en la medida de lo posible. Asimismo estar informado de las actividades, planes y evaluaciones relacionadas con la perspectiva de género.
- d) J4-Logística: Asesorar en relación al planeamiento y evaluación de las actividades logísticas que tengan impacto en materia de género, por ejemplo, el acceso y modulación de instalaciones y edificios, comunicaciones, etc.
  - e) J5-Planes: Integrar la perspectiva de género en el planeamiento y diseño operacional, formando parte del proceso de planeamiento proporcionando las consideraciones y valoraciones oportunas en materia de género.
  - f) J6-CIS: Integrar la perspectiva de género durante el análisis de los requisitos para el empleo de los sistemas de información y comunicación.
  - g) J7-Instrucción y Adiestramiento: Integración de la perspectiva de género mediante la realización de ejercicios de instrucción y adiestramiento en materia de género. Los ejercicios pueden tener un carácter individual o colectivo, desarrollando la documentación necesaria que incluya las especificaciones y objetivos de adiestramiento en materia de género, inyectando las incidencias necesarias durante los ejercicios, contribuyendo con los resultados al proceso de lecciones aprendidas.
  - h) J8-Sección Económica: Proporcionar los recursos necesarios.
  - i) J9-Influencia: Establecer las relaciones necesarias a través del área CMI-CIMIC con grupos y organizaciones de carácter gubernamental o no-gubernamental, nacionales e internacionales y organizaciones sociales para contribuir a la implementación de la resolución 1325, así como incluir en la resolución de conflictos y construcción de la paz a las mujeres locales. Asimismo, como área responsable del área de InfoOps (que analiza y planea las actividades de PSYOPS, Key Leader Engagement entre otras funciones, técnicas y procedimientos), del área CIMIC y Asuntos Públicos Militares en MOPS, coordinará la integración de la perspectiva de género con J-3.
  - j) Asesor Jurídico (*Legal Advisor*, LEGAD): En coordinación con el GENAD, asesorar al jefe en aquellos asuntos de carácter legal relacionados con la perspectiva de género.

- k) Strategic Communications (StratCom): Asegurar que se presta la adecuada atención a los aspectos en materia de género en el ámbito de la comunicación interna y externa, manteniendo su alineación con el propósito estratégico y operacional.

## EL PLANEAMIENTO OPERATIVO

La Directiva del JEMAD 6/2011 para la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, es la guía de actuación de nuestras Fuerzas Armadas, tanto en su preparación como en la conducción de las operaciones en las que participan. Esta norma centra el esfuerzo en la formación de los asesores de género, encargados de asesorar al comandante de la fuerza, por un lado, y de concienciar, monitorizar, informar y velar por la aplicación de la perspectiva de género en los contingentes desplegados.

En la estructura operativa de las Fuerzas Armadas españolas (FAS), establecida en el Real Decreto 872/2014, le corresponde al Mando de Operaciones el planeamiento, conducción y seguimiento, en el nivel operacional, de todas las operaciones que llevan a cabo las FAS, lo que incluye la inclusión en el planeamiento de la perspectiva de género.

Las capacidades militares se ven afectadas por los condicionantes del entorno operativo. Uno de esos condicionantes es la situación de mujeres y niñas en las zonas de conflicto, por lo que el proceso de toma de decisiones se verá afectado por este condicionante.

El GENAD/GFA/GFP participa en el proceso de planeamiento, proporcionando las valoraciones oportunas en materia de género, considerando siempre los efectos de la operación en su conjunto y la situación final deseada a alcanzar.

En un proceso de planeamiento completo, que parte de la DIM emitida por el nivel estratégico, el primer producto operativo que se elabora es el Concepto de la Operación (CONOPS) y a continuación el Plan de Operaciones (OPLAN). En ambos documentos se tendrá en cuenta la inclusión de las cuestiones de género, incluyendo en el cuerpo de los mismos lo que se considere oportuno, en especial en el apartado Misión y en el Concepto de la Operación, además de en Apoyo Logístico. Procederemos a describir el proceso de planeamiento a nivel operacional y táctico y la participación del Asesor de Género en los mismos.

*El proceso de planeamiento a nivel operacional*

El proceso de planeamiento a nivel estratégico y operacional tiene como guía la Directiva para el Planeamiento Global de Operaciones de la OTAN (*Comprehensive Operational Planning Directive*, COPD V.2) de octubre de 2013, estableciendo un planeamiento colaborativo y concurrente entre los diferentes niveles. Este proceso se divide en seis fases, en las que el GENAD participa en cada una de ellas desde el punto de vista de la perspectiva de género. Las fases de este proceso son las siguientes:

1. *Initial Situational Awareness*

- a) Cuyo propósito es realizar una valoración inicial de la situación mediante la identificación y análisis de indicadores de evolución y posible escalamiento de la crisis producida.

2. *Operational Appreciation of Strategic Environment*. (Valoración Operacional del entorno estratégico)

- a) Tiene un doble propósito: primero, comprender la situación estratégica, la naturaleza del problema, la situación final deseada y los objetivos a conseguir; y segundo, obtener un esbozo de las posibles opciones de respuesta a adoptar. En esta fase, se realiza el análisis en detalle de los factores políticos, militares, económicos, sociales, de infraestructura y del entorno de la información (PMESII). Este estudio se realizará también desde el punto de vista de género Asimismo, añadiendo la perspectiva de género como otro factor más.

3. *Operational Estimate* (Estimaciones operacionales)

- a) Subfase 3a-*Mission Analysis* (Análisis de la Misión): Su propósito es comprender el problema, el entorno operativo y la misión.
- b) Subfase 3b-*Courses of Action Development* (Desarrollo de las Líneas de Acción): Desarrollar las posibles Líneas de Acción que conduzcan a la solución del problema, concluyendo con la Decisión del jefe de la línea de acción seleccionada.

4. *Operational Plan Development.* (Desarrollo del Plan Operacional)

- a) En esta fase se lleva a cabo la elaboración del concepto de la operación y el desarrollo completo del plan de operaciones, con sus correspondientes cuerpos y anexos, entre ellos el que incluye los aspectos relativos a las cuestiones de género (Anexo RR). Las subfases son la *4a-Development of an operational Concept of Operations* (Desarrollo operacional del Concepto de la Operación) y la subfase *4b-Development of an operational operation plan* (OPLAN) (Desarrollo operacional del Plan de Operaciones).

5. *Execution.* (Ejecución)

- a) En esta fase, a nivel operacional, se lleva a cabo la conducción de la operación, durante la cual se llevan a cabo los ajustes necesarios para que la sincronización prevista de las actividades operativas se desarrollen de acuerdo con lo planeado o, en su caso, realizar los ajustes necesarios. Estos ajustes se materializan en las correspondientes D&G, JCO y FRAGO. Hay que significar, para aquellos que no estén habituados al planeamiento que una FRAGO permite el ajuste del plan, mientras que la JCO significa un cambio de fase en la operación. Las D&G permite al comandante reorientar los esfuerzos de acuerdo con la situación.

6. *Transition.* (Transición)

Su propósito es coordinar la transición y finalización de la operación militar, incluyendo la transferencia de responsabilidades a las autoridades adecuadas. Se inicia cuando se han alcanzado los objetivos y se ha cumplido la misión, permitiendo adoptar las decisiones necesarias para mantener la situación final deseada. En esta fase se lleva a cabo la implementación del proceso de lecciones aprendidas, incorporando al mismo las lecciones identificadas en las fases anteriores, en especial durante la fase 5.

La siguiente figura muestra un ejemplo de la Guía de Planeamiento Funcional de Género, que indica cómo y dónde encajan

las valoraciones del GENAD en cada una de las fases del proceso de planeamiento en los niveles estratégico y operacional.

*El proceso de planeamiento a nivel táctico*

Del mismo modo que en el nivel operacional, en el nivel táctico el Asesor de Género (GFA/GFP) debe participar en el planeamiento a su nivel, así como en la preparación y ejecución, de acuerdo a la estructura de género que se haya conformado. En este nivel se deberá realizar un estudio minucioso de los diferentes condicionantes del entorno operativo, buscando de forma constante encontrar el equilibrio entre la integración e implementación de la perspectiva de género y el cumplimiento de la misión.

El proceso de planeamiento a nivel táctico descrito en la PD4-026, se divide en 7 fases:

1. Recepción de la misión.
  - a) La finalidad es establecer las condiciones para el desarrollo posterior del proceso de planeamiento, donde el jefe emitirá su guía de planeamiento inicial que oriente al Equipo de Planeamiento Táctico (EPT) y tendrá lugar la conferencia de definición del Entorno Operativo, donde el G2 expondrá las estimaciones iniciales que facilitarán al resto de componentes del EPT a iniciar las suyas sino lo hubieran hecho ya (incluido el asesor de género). Asimismo, se determinará el tiempo disponible para el planeamiento.
  
2. Análisis de la misión.
  - a) La finalidad es comprender los factores de la decisión (misión y situación), así como la emisión del propósito del jefe.  
El asesor de género contribuirá al análisis de la misión desde el punto de vista de género, así como de cada uno de los factores de la situación (Adversario, Entorno Físico, Tropas Propias, Tiempo y Entorno Civil) considerando hechos y supuestos a partir de la información disponible, analizando cada uno de los factores mediante el método Factor-Deducción-Conclusión, consistente en deducir su influencia en el planeamiento y extraer las conclusiones más significativas.

- b) El asesor de género apoyará y asesorará al G-2 durante la determinación de las Líneas de Acción del Enemigo (LAE) desde el punto de vista de género, como parte del proceso IPOE.
3. Desarrollo de las Líneas de Acción (LA).
- a) En esta etapa se desarrollan y presentan al jefe para su aprobación las LA, que son los esquemas de los planes posibles para cumplir la misión encomendada.
  - b) El asesor de género contribuirá con sus aportaciones en la elaboración de cada una de ellas, asesorando sobre la influencia que determinadas acciones y realizando propuesta de actividades desde el punto de vista de la perspectiva de género.
4. Análisis de las Líneas de Acción.
- a) La finalidad es comprobar que las líneas de acción desarrolladas por el EPT cumplen la misión, al tiempo que se determinan sus vulnerabilidades y se evalúa el riesgo de cada una. En esta fase se lleva a cabo la confrontación con cada una de las LAE en el orden que hayan sido seleccionadas por el jefe. El análisis de las LA permite confirmar que cada una de ellas reúne las características necesarias y pone de manifiesto posibles problemas que pueden aparecer durante la ejecución (consecuencia de las acciones planeadas), puntos de decisión que son necesarios establecer y las posibles contingencias a las que habrá que hacer frente.
  - b) El asesor de género identificará las vulnerabilidades y contingencias que en materia de género puedan surgir como consecuencia de la confrontación.
5. Comparación de las Líneas de Acción.
- a) Esta etapa es un proceso colaborativo del EPT en el que, tras establecer los criterios de comparación, se identifican las fortalezas y debilidades de las LA analizadas durante la etapa anterior. A continuación se comparan entre ellas utilizando los criterios de comparación, para seleccionar aquella LA que mejor responda a la misión y afronta con las mayores posibilidades de éxito las reacciones enemigas.

- b) El asesor de género participará en la identificación de fortalezas y debilidades así como en la elaboración de la matriz de decisión desde el punto de vista de la perspectiva de género, contribuyendo de esta forma a la identificación de la LA a recomendar.
6. Decisión.
- a) La finalidad de esta etapa es la elección por parte del jefe de la LA que se considera más adecuada para cumplir la misión. La decisión comprende la exposición clara concisa del propósito del jefe y del concepto de la operación que contiene el esquema de la maniobra, la contribución del resto de las funciones de combate al esquema de maniobra y el modo en que estas se sincronizan.
  - b) El asesor de género inicia sus propuestas de acción en materia de género.
7. Desarrollo de la Decisión.
- a) Esta fase tiene como finalidad emitir la OPORD y asegurar que se comprende por parte de las unidades subordinadas.
  - b) El asesor de género, finaliza sus propuestas que una vez aprobadas sirven de base para el anexo Perspectiva de Género y la correspondiente contribución al cuerpo de la OPORD.

#### ASPECTOS A TENER EN CUENTA DURANTE EL PLANEAMIENTO

El primer paso en el planeamiento de cualquier nivel es el análisis de la situación, que permite identificar los riesgos existentes o de carácter inminente, debiendo ser analizados para su posible mitigación. La inclusión de hombres y mujeres en los sistemas de alerta temprana incrementa la capacidad de identificación de los riesgos y los posibles orígenes del conflicto. Los sistemas que incorporan información procedente de hombres y mujeres tienen una visión completa del intervalo en el que se pueden encontrar las causas y desencadenantes de un conflicto. Este punto de vista mixto permitirá obtener mejores resultados tanto en la identificación de riesgos, durante el planeamiento y mediante la participación en la elección de las opciones de respuesta más idóneas.

*Aspectos a tener en cuenta durante el planeamiento*

- a) Analizar la situación de seguridad, incluyendo la situación política, económica y aspectos sociales de discriminación que afecte a hombres, mujeres, niños y niñas.
- b) Estudiar y comprender los riesgos a los que se enfrentan hombres, mujeres, niños y niñas.
- c) Fortalezas y vulnerabilidades de hombres, mujeres, niños y niñas.
- d) Comprender el papel que juegan las mujeres y los hombres en los diferentes grupos sociales.
- e) Apoyar la recolección de información en cuanto a discriminación por razón de género y aquella relacionada con la violencia sexual.
- f) Asegurar la seguridad de hombres y mujeres.
- g) Desarrollar planes, procedimientos, códigos de conducta que permitan la implementación de la perspectiva de género.
- h) Establecer la estructura de género «ad hoc» para la operación, estableciendo las relaciones funcionales entre los distintos niveles así como definir el flujo de información en materia de género.
- i) Transmitir como ideas fuerza:
  - a) La importancia de la mujer en la resolución de conflictos.
  - b) La mejor manera de aplicar la perspectiva de género es analizar las vicisitudes de los grupos vulnerables por razón de género, que permitan encontrar el equilibrio adecuado tanto personal como profesional.
  - c) La lealtad y el compañerismo, valores fundamentales en las Fuerzas Armadas, no pueden llevarse a cabo sin la igualdad profesional de todos sus componentes.

El planeamiento y conducción de las actividades relacionadas con las cuestiones de género se deben hacer en el marco de lo que se conoce como las «3 P»:

*Prevención:* Participar en el análisis de la situación contribuyendo al *Situational Awareness* para lo que determinará, si fuera necesario, los correspondientes Necesidades de Información (RFI, *Request for Information*), relacionadas con la situación de la mujer en el área de operaciones, abarcando todos los factores PMESII. Esto le permitirá determinar qué medidas

deben ser adoptadas para prevenir situaciones de riesgo tanto de la mujer local, como de las mujeres que forman parte de la estructura de la fuerza. En este caso se tendrán en cuenta las condiciones de vida y trabajo del personal militar femenino tanto en el interior de las bases cómo fuera de ellas. En el caso de la mujer local se analizarán las posibles acciones que permitan prevenir los riesgos sobre el colectivo femenino de la población, en especial los de carácter social y sanitario.

*Protección:* Al igual que en el caso anterior, el conocimiento de la situación y el análisis de la misión, en especial el mandato recibido con respecto a la protección de la mujer en la operación aunque se oriente a la mujer local, permitirá al GENAD, por un lado, determinar el nivel de protección para las soldados desplegadas en la operación y, por otro lado, las medidas que deben implementarse para proteger a la mujer local y los colectivos y asociaciones amenazados en el Área de Operaciones, teniendo en cuenta la perspectiva de género. El desarrollo de la operación y, en especial, la mejora de la situación permitirá reajustar esas medidas de protección, manteniendo en cualquier caso unas medidas mínimas de Protección de la Fuerza (*Force Protection*) con respecto a la mujer que forma parte de la fuerza, entre la que puede, y debe, incluirse personal civil al servicio de aquella por prestar servicios como intérprete o trabajadora contratada, directamente o a través de las empresas con quienes se externalicen servicios.

*Participación:* El GENAD analizará conveniente la situación de la mujer en las estructuras locales, estudiando los factores PMESII en lo que afecta a la participación política de la mujer en las instituciones y estructuras de poder, su situación socio-económica en relación con los hombres, en el ámbito de la sociedad local (incluyendo el acceso a la educación, servicios sanitarios y locales, niveles de ingreso...), la posible participación de la mujer en los organismos e instituciones de seguridad y defensa o la necesidad de que participen en los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR Disarmament, Demobilization and Reintegration) caso de haber participado activamente en un conflicto y las condiciones de acceso a infraestructuras o a ejercer y disfrutar de la libertad de información. Además se tratará de posibilitar su partici-

pación en los procesos de Reforma del Sector Seguridad (SSR, *Security Sector Reform*) y cualquier otro proceso post-conflicto que permita el retorno a la situación de normalidad.

Para realizar estas actividades, la sección J-9 del Mando de Operaciones, donde se encuentra integrado el GENAD y su equipo de trabajo, mantiene un enlace permanente con el Teatro/Área de Operaciones con los responsables en cuestiones de género de nivel táctico, *Gender Field Advisory* y *Gender Focal Point* desplegados, monitoreando así a través de informes y propuestas el desarrollo de la operación en cuestiones de género, identificando las lecciones aprendidas que permitan mejorar y corregir las deficiencias detectadas.

Los aspectos de género en los que se debe centrar el planeamiento afectan tanto a la fuerza como a los actores locales, de cualquier tipo, relacionados con la operación o afectados por el desarrollo de la misma y por la propia crisis/conflicto que se pretende resolver. Por ello, el asesor de género deberá promover, durante el planeamiento, la participación de la mujer en la estructura de fuerza a través de la Definición de Capacidades Conjuntas Necesarias (JSOR, *Joint Statement of Requirements*). En este sentido se actuará en la definición de capacidades, que debe incluir la presencia de mujeres tanto a nivel de la estructura de mando y control, como en las unidades de nivel táctico necesarias para el desarrollo de la operación, pero en especial en:

Unidades de Cooperación Cívico-Militar.

Equipos de interacción femeninos (*Female Engagement Teams*, FET).

Unidades de Policía Militar.

Unidades de Protección de la Fuerza.

Unidades o Capacidades de Operaciones Psicológicas (PS-YOPS).

Unidades o Capacidades de Inteligencia Humana (HUMINT).

Unidades y formaciones sanitarias, incluyendo en este caso capacidades específicas de atención a la mujer como puede ser la ginecología.

Otras unidades de apoyo logístico.

Además de lo ya mencionado, siendo reiterativos, el GENAD debe incorporar al planeamiento las cuestiones relativas a establecer un adecuado balance en materia de género en las actividades

operativas relacionadas con DDR o en las relativas a SSR, además de impulsar la participación de la mujer local en cualquier proceso de resolución post-conflicto por ser precisamente en estos ámbitos donde se deberá llevar a cabo un mayor esfuerzo.

Finalmente una de las cuestiones claves en el proceso de planeamiento es la interacción, coordinación y enlace con los actores civiles y externos a la estructura de fuerza, en especial con las organizaciones internacionales que actúan en el campo de las cuestiones de género para, en unos casos, alinear las acciones y objetivos y, en otros, evitar fricciones, en la medida de lo posible, en aquéllas situaciones en las que existan conflictos de intereses, formas de actuación divergentes u objetivos diferenciados.

## EL ANEXO RR

Para abordar la Perspectiva de Género en una operación, y como resultado de la participación en el proceso de planeamiento, se reflejan las generalidades en el cuerpo del OPLAN, añadiendo al mismo el Anexo RR específico de Perspectiva de Género con sus correspondientes apéndices. Es en este anexo y sus apéndices donde se refleja el estudio previo sobre la situación de la mujer y de las niñas principalmente en el escenario de la operación, los objetivos a conseguir, se define la estructura del personal desplegado experta en asuntos de género y misiones a realizar, formación y concienciación del personal, así como las medidas de control, seguimiento, monitorización, comportamiento y actuación ante un caso de perspectiva de género, impulsando la premisa fundamental de «Tolerancia Cero».

El formato genérico del anexo RR es el siguiente:

- Situación: Descripción de la situación de la mujer en el área de operaciones, destacando sus vulnerabilidades, riesgos y amenazas. Con respecto a la fuerza, si se considera necesario, se podrán exponer posibles riesgos desde el punto de vista de protección de la fuerza.
- Misión: En este apartado se expone la misión que se asigna al área funcional (Perspectiva de Género) de la que se ocupa el anexo para apoyar lo establecido en el cuerpo del OPLAN.
- Concepto de la Operación: Describe como el área funcional participa o apoya al propósito del jefe y a su concepto de la operación en materia de género. Se determinan los cometidos considerados críticos y se exponen las prioridades

previstas o esfuerzos a ejercer en las distintas fases en que se divide la operación en materia de género.

- Apoyo Logístico: Se determinan los apoyos logísticos necesarios tanto para la mujer en la fuerza como para la mujer local, así como aquellos que se consideren en materia de género.
- Mando y Control. Se definen las relaciones de mando en el ámbito de la estructura operativa, incidiendo en las relaciones funcionales entre los diferentes responsables de las cuestiones de género (GENAD, GFA, GFP).
- Instrucciones de coordinación: Se incluyen las que sean necesarias para coordinar la ejecución de las cuestiones de género en el desarrollo de la operación.

Además de lo que se incluya en el cuerpo, el anexo RR podrá incluir una serie de apéndices; un primer apéndice dedicado a las medidas de prevención de violencia de género, un segundo dedicado al análisis y supervisión de la situación e informes a remitir sobre las cuestiones de género y un tercero sobre normas específicas de comportamiento por parte del personal de la fuerza en relación a las cuestiones de género.

## CONCLUSIÓN

Las Fuerzas Armadas españolas llevan a cabo operaciones tanto en el exterior como en el interior del territorio nacional. En cualquier estructura operativa que se constituya se deberá tener en cuenta la presencia de los correspondientes asesores de género, tanto en el nivel operacional como en el nivel táctico que tendrán como premisa fundamental el asesoramiento al jefe. Asimismo, dada la transversalidad de la Perspectiva de Género, será clave asesorar y colaborar en el proceso de planeamiento con el resto de áreas funcionales y secciones que forman parte del equipo de planeamiento para lograr una integración completa de la perspectiva de género, valorando adversario, tropas propias y la población, nacional y local.

Los GFA y GFP del nivel táctico podrán adaptar a su proceso de planeamiento táctico, los procedimientos que utiliza el nivel operacional el GENAD.

El objetivo último de la implementación de la Perspectiva de Género en el proceso de planeamiento es dotar de una oportunidad a hombres y mujeres a alcanzar la situación deseada mediante

la fusión de perspectivas distintas con un objetivo común, por lo que es clave incluir y fomentar la participación de la mujer en los despliegues de la fuerza, dotándola del protagonismo necesario que facilite la interacción no solo con la mujer local, sino con el resto de actores en zona de operaciones, pues la mejor forma de concienciar sobre la importancia de la igualdad entre hombres, mujeres, niños y niñas es predicar con el ejemplo.

#### REFERENCIAS

- Manual del Asesor de Género en Operaciones 2015.  
Comprehensive Operational Planning Directive 2013. NATO UNCLASSIFIED.  
Bi-Strategic COMMAND Directive 040-001 Public Version  
Proceso de Planeamiento de las Operaciones a nivel táctico, PD4-026,  
2019. USO OFICIAL.  
Advance Distribute Learning 168, Role of Gender Advisors and Gender  
Field Advisors in Operations. NATO UNCLASSIFIED.  
Advance Distribute Learning 169, Gender Awareness. NATO UNCLASSIFIED.



*Capítulo 10*  
*Informe inicial sobre género.*  
*Ejemplos prácticos en el contexto africano*

ALICIA CEBADA ROMERO

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Universidad Carlos III de Madrid. Coordinadora de Proyectos en la Fundación Mujeres por África.*

## INTRODUCCIÓN

Para iniciar una operación en el exterior, cualquiera que sea su naturaleza, es necesario conocer la situación de las mujeres en el país donde se va a intervenir. Será función del asesor de género en operaciones (en adelante, AGO) elaborar un informe inicial sobre este aspecto para ponerlo a disposición de su Cuartel General. El papel de la mujer como actor de paz y seguridad ha sido analizado hasta la saciedad en los últimos años. La conexión entre la mujer y la prevención, gestión y resolución de conflictos ha atraído muchísima atención, sobre todo desde que se inaugurara el programa de Naciones Unidas sobre mujer, paz y seguridad con la adopción de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad. Desde entonces, son numerosas las Resoluciones del Consejo que han incidido en la necesidad de promover la participación de las mujeres en los procesos de paz y de estabilización postconflicto: 1325 (2000); 1820 (2009); 1888 (2009); 1889 (2010); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013); 2242 (2015) y 2467 (2019).

Sabemos perfectamente que incluir esa perspectiva es imprescindible para realizar un análisis completo y veraz de un escenario de conflicto. En efecto, resulta simplemente imposible entender el contexto, o las dinámicas que condujeron a la violencia, o diseñar una estrategia de salida, sin incluir a las mujeres.

Sin embargo, y a pesar de la profusión de Resoluciones, la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad no acaba de implementarse de manera satisfactoria. En los informes del Secretario General de Naciones Unidas sobre mujer, paz y seguridad<sup>1</sup>, se reconoce que

1. Informe Anual de 2017, S/2017/861, de 16 de octubre de 2017, p. 1.

la implementación de la Agenda del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en este ámbito está lejos de ser satisfactoria. Aunque Guterres admite que en la comunidad internacional ha habido debate y reflexión abundantes sobre las áreas clave de la agenda, denuncia que es decepcionante su traducción en resultados concretos concernientes a la participación, la protección, la prevención, la planificación con perspectiva de género, el fortalecimiento de la arquitectura de género o la financiación. En su Informe de 2018, se sigue hablando de una implementación débil, a la que se añade la preocupación por la existencia de áreas de estancamiento e incluso se alude expresamente a una regresión. El Secretario General es elocuente: «We continue to witness devastating failures to respect international human rights and humanitarian law across conflicts, particularly with regard to grave violations of women's human rights. In many settings, justice, recourse and reparation continue out of reach. Women and girls also remain unable to Access essential services and livelihood opportunities, placing them at increased risk and threatening the short and long-term resilience of communities. These developments, and the increasing threats against women's human rights defenders, fundamentally undermine global efforts to prevent conflict and sustain peace»<sup>2</sup>.

Los avances son magros, pero su necesidad es cada día más evidente. El Secretario General señala que para prevenir los conflictos se debe corregir la desigualdad, que figura entre las causas profundas de aquellos. Ya en el Estudio Global, con ocasión del balance de 2015 sobre la Agenda MPS<sup>3</sup>, se había señalado que las causas profundas de los conflictos habían mutado, pero que la discriminación seguía siendo una de ellas. También ha cambiado la naturaleza de los conflictos, creando situaciones de mayor vulnerabilidad para las mujeres. Ahora las conflagraciones armadas han dado una patada en la puerta de los hogares, los civiles se han convertido en objetivos y, en definitiva, se ha desandado el breve

2. Report of the Secretary-General on women, peace and security, S/2018/900, 9 octubre 2018, p. 1.

3. Estudio encargado por ONU Mujeres, con Radhika COOMERASWAMY, como autora principal. Preventing Conflict Transforming Justice Securing Peace. A Global Study on the Implementation of UN Security Council Resolution 1325, 2015, p. 29 (En adelante, Estudio Global, disponible: [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf)).

camino recorrido hacia la meta de «humanizar» las guerras. Y en esta regresión, que parece mostrar que la humanización de los conflictos armados había sido solo un ensueño, las mujeres se ven especialmente perjudicadas. En el Estudio Global se señalaban estos cambios en las dinámicas y la naturaleza de los conflictos. Asistimos ahora a contiendas armadas más prolongadas, en las que existe asimetría entre los contendientes, y donde prevalecen las actividades criminales. Para gestionar los nuevos escenarios y afrontar las causas profundas, es necesario desterrar la miopía, desarrollando estrategias a largo plazo. Y es fundamental también prepararlas con una perspectiva de género y respetando escrupulosamente las obligaciones marcadas por el Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. La alianza con la sociedad civil es fundamental en este empeño y así lo señalaba la Unión Europea en 2008: «si no se conciertan esfuerzos con el gobierno y la sociedad civil local la implementación de la 1325 estará fuera de alcance. El apoyo activo y la participación de una sociedad civil amplia y diversa es esencial para su implementación y supervisión»<sup>4</sup>.

Así pues, cuando estamos a punto de celebrar el vigésimo aniversario de la Resolución 1325, lo cierto es que integrar una perspectiva de género en la prevención, gestión y resolución de conflictos, sigue siendo un reto. Por ello es tan importante que se realicen y se preste atención a los informes del asesor de género en operaciones.

En el caso de la cooperación con países africanos no basta con los estudios de carácter general sobre los desafíos y las oportunidades que se presentan para ellas en el continente, sino que hay que concretar cuáles son las condiciones en las que viven y trabajan las mujeres en el Estado e incluso en la región donde se quiere desarrollar el proyecto.

La experiencia que he acumulado desde 2012 en mi condición de coordinadora de proyectos en la Fundación Mujeres por África, me ha permitido confirmar la necesidad de investigar la situación de las mujeres sobre el terreno antes de iniciar cualquier

4. *Comprehensive Approach to the EU implementation of the UNSC Resolution 1325 and 1820 on Women, Peace and Security* (15671/1/08 REV 1, diciembre de 2008), párrafo 13.

tipo de operación o intervención. Un elemento fundamental en el proceso de diseño de los proyectos de la Fundación es la misión exploratoria sobre el terreno para escuchar a las mujeres y conocer de primera mano, por tanto, cuáles son sus necesidades y dilucidar cuál es el mejor modo de apoyarlas para que aprovechen las oportunidades. Estas misiones se diseñan sobre la base de una investigación previa, que luego continúa *in loco* y que prosigue una vez que ha concluido la misión exploratoria propiamente dicha. Toda esta información permite configurar, en cada caso, un proyecto que se adapta no sólo a nuestras capacidades sino también y sobre todo a los requerimientos de sus destinatarias.

Algunos de las iniciativas de cuya coordinación me he ocupado se han desarrollado en Ghana y Mali, dos países del África occidental subsahariana<sup>5</sup>. Para demostrar la diversidad que caracteriza a la situación de la mujer en esta región, resulta de especial interés comparar la situación en estos dos países. Si dejamos al margen su localización geográfica, que en este caso conlleva la pertenencia de ambos a la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), lo cierto es que se trata de dos escenarios completamente diferentes en los que las vidas de las mujeres transcurren con arreglo a parámetros claramente diferenciados. Y es así a pesar de que ambos Estados están vinculados por tratados internacionales que han ratificado sin reservas, entre los que se encuentran la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y el Protocolo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, sobre los Derechos de la Mujer Africana, adoptado en Maputo en 2003. Este último establece la obligación de los Estados partes de prohibir la mutilación genital femenina<sup>6</sup> y de proteger a la mujer en situación de conflicto armado contra las violaciones y otras formas de violencia sexual. Establece en 18 años la edad mínima para contraer matrimonio y declara que se debe promover la monogamia. Proclama el derecho de la mujer a participar en el proceso político de adopción de decisiones y declara el derecho a la paz, incluyendo el de las mujeres a participar en su promoción

5. Proyectos *Ghana Wins* y *Painting Africa: Women against Malaria*, en Ghana; y Proyecto *Femmes du Mali Agissant pour la Paix*, en Mali. Más información en: [www.mujeresporafrica.es](http://www.mujeresporafrica.es)

6. Artículo 5.b.

y mantenimiento, así como el deber de los Estados de promover e incrementar la participación de la mujer en este ámbito.

Tanto Mali como Ghana están entre los 7 países africanos que han reconocido la competencia de la Corte Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos para conocer de demandas presentadas por individuos y organizaciones no gubernamentales<sup>7</sup>. Para que las ONGs puedan acudir a la Corte deben tener reconocido el estatus de observador ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. En el caso de Mali hay 3 organizaciones con ese estatus, de las cuales 2 son organizaciones de mujeres: la Asociación de Juristas Malienses y la Asociación para el Progreso y la Defensa de los Derechos de las Mujeres Malienses. Hay 10 organizaciones ghanesas con el estatus de observador, de las cuales 1 se dedica a defender los derechos de la mujer: *Women in Law and Development – Ghana (WILDAF-Ghana)*.

Los ciudadanos de Mali y Ghana también tienen a su disposición el Tribunal de la CEDEAO para denunciar violaciones de derechos humanos perpetradas en el territorio de ambos Estados. Este Tribunal puede aplicar cualquier tratado internacional relativo a los derechos humanos ratificado por el Estado parte en el asunto concreto del que está conociendo<sup>8</sup>.

7. Los 7 Estados que han depositado la Declaración a la que se refiere el artículo 34 (6) del Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, por el que se crea la Corte Africana, son: Burkina Faso, Malawi, Mali, Tanzania, Ghana, Costa de Marfil y Ruanda. El número de países que ha ratificado el Protocolo por el que se crea la Corte es de 26. La Corte está operativa desde el año 2006.

8. El Tribunal de la CEDEAO fue creado sobre la base del artículo 11 del Tratado CEDEAO, por el Protocolo A/P.1/7/91. La competencia del Tribunal para conocer de demandas relativas a derechos humanos se estableció en el Protocolo sobre la Gobernanza y Buen Gobierno, adoptado en diciembre de 2001. Actualmente, la legitimación activa de las víctimas de violaciones de derechos humanos se recoge en el protocolo suplementario: A/SP.1/01/05. Dados los obstáculos que las mujeres encuentran para acceder a la justicia, es importante señalar que para denunciar una violación de los derechos humanos ante el Tribunal de la CEDEAO no es necesario agotar los recursos internos. El agotamiento de los recursos internos sí es un requisito en el caso de la Corte Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos, aunque se exime de su cumplimiento en los casos de violación seria y masiva o cuando el acceso a la justicia está obstruido. International Federation for Human Rights. *Practical Guide to the African Court on Human and People's Rights*, p. 86.

## GHANA Y MALI: DOS ESCENARIOS DIFERENTES PARA LAS MUJERES

Si nos centramos en los elementos que diferencian a estos países, tendríamos que referirnos a distintos aspectos. En primer lugar, Ghana es mayoritariamente cristiano (60% de cristianos, frente al 19% de musulmanes, establecidos principalmente en las regiones del Norte), mientras que en Mali, la gran mayoría de la población profesa la religión islámica (90%, sobre todo sunies). De la religión se derivan diferencias culturales, muchas de las cuales afectan específicamente a las mujeres.

Ghana es un país estable, que está creciendo a tasas del 7% anual. Aunque en el momento presente está sufriendo problemas de desequilibrio presupuestario, lo cierto es que se ha convertido en un foco de atención para los inversores extranjeros. Accra, la capital del país, es una metrópolis en visible expansión, que acoge a una nutrida comunidad de hombres y mujeres de negocios e inversores extranjeros.

En cambio, Mali está tratando de superar un conflicto interno muy violento, para el que todavía no se ha encontrado una salida definitiva. Allí se ha demostrado que la verdadera acción transformadora y sostenible va mucho más allá de una acción militar, y requiere una aproximación que supere lo estrictamente securitario. Y así se ha reconocido por el Secretario General de Naciones Unidas, que en un Informe reciente<sup>9</sup>, ha reclamado que se transforme la naturaleza de la intervención del G5 Sahel para superar lo que hasta ahora ha sido una estrategia casi exclusivamente militar. Denuncia en su informe que el Estado está ausente del Norte de Mali, donde la población sigue padeciendo pobreza, hambre y falta de servicios básicos. Continúan sin ser atendidas las causas profundas del conflicto, la debilidad de las instituciones políticas, financieras y de seguridad, la falta de desarrollo o la exclusión (Cebada Romero, 2014 y 2019).

Sí está correctamente enfocada la Estrategia integrada de Naciones Unidas para el Sahel<sup>10</sup> que contempla el empoderamiento

9. Report of the SEcretary-General, Joint Force of the Group of Five for the Sahel, 8 mayo 2018, S/2018/432, disponible en: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2018\\_432.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2018_432.pdf), párrafo 52.

10. Disponible en: [https://oses.unmissions.org/sites/default/files/united\\_nations\\_integrated\\_strategy\\_for\\_the\\_sahel\\_s-2013-354.pdf](https://oses.unmissions.org/sites/default/files/united_nations_integrated_strategy_for_the_sahel_s-2013-354.pdf)

de la mujer y su liderazgo para la construcción de la paz, como ejes prioritarios de acción. En la misma línea se sitúa el Secretario General en su Plan de Acción para prevenir el extremismo violento, en que declara que «El empoderamiento de la mujer es una fuerza fundamental para lograr la paz sostenible» y que «no es una coincidencia que las sociedades que registran mejores indicadores de igualdad de género sean menos vulnerables al extremismo violento». El SG urge a los Estados a que promuevan el liderazgo de las mujeres en las instituciones, en el sector de la seguridad y en la sociedad civil<sup>11</sup>.

En esta coyuntura, Mali es un destino obligado de la cooperación internacional. Si Accra acoge a la comunidad de inversores internacionales, Bamako es una ciudad literalmente tomada por las organizaciones de cooperación y las agencias internacionales.

En claro contraste con la delicada situación maliense, en Ghana los gobiernos se han ido sucediendo democráticamente desde la época del Presidente Rowlings, que si bien accedió al poder mediante un golpe de Estado, se legitimó con elecciones democráticas en el 92. El país lleva más de dos décadas disfrutando de democracia.

En otro orden de cosas, habría que mencionar que Mali es un país francófono, mientras que Ghana es anglófono. En ambos casos, sin embargo, gran parte de la población local no habla ninguna de estas lenguas correctamente y únicamente domina la lengua local. En Mali la lengua local vehicular es el bambara. En Ghana sería el twi. En los dos países existen, además decenas de lenguas y dialectos locales. La necesidad de intérpretes para dialogar con la población local es, pues, una realidad insoslayable en los dos países.

#### SITUACIÓN DE LA MUJER EN GHANA

En Ghana predominaba el matriarcado antes de la colonización. Y, de hecho, hay heroínas de la época colonial altamente veneradas, como la *queen mother* del imperio Ashanti, Nana Yaa Asantewa, que se enfrentó a los británicos en 1900 y murió exiliada en las Seychelles (Dei; Wiafe Mensah, 2011). Como vestigio del matriarcado, la matrilinealidad se mantiene en algunas zonas

11. <https://undocs.org/es/A/70/674>

para, por ejemplo, designar a los líderes tradicionales. Aunque, en el marco de la autoridad tradicional se mantiene la figura de la *queen mother*, lo cierto es que la máxima autoridad tradicional en el nivel de las comunidades locales es un hombre, el *Chief*.

Immanuel Wallerstein, uno de los intelectuales que inspiró el espíritu de Porto Alegre, empezó su vida académica escribiendo sobre Ghana. Y más concretamente, sobre la importancia que tuvieron los movimientos de la sociedad civil en el contexto de la independencia (Wallerstein, 1964). Y dentro de la efervescencia de esta sociedad se debe destacar la fuerza de los movimientos de mujeres ghanesas, que empezaron a proliferar a partir de los 90 (Novy-Marx, Milena, *Women's Transformative Leadership in Africa*; Mastercard Foundation, 2014, pp. 10-11). Wallerstein defendía que otro mundo es posible y que el orden actual está atravesando una crisis sistémica que nos ha llevado a una bifurcación en que cualquier acción puede resultar trascendental para determinar la dirección en que nos moveremos (Wallerstein, 1994). Y lo es, sin duda, el de los colectivos de mujeres, que trabajan para impulsar procesos transformadores basados en el empoderamiento femenino y en la igualdad de género. Basta poner un pie en Ghana para darse cuenta de que la fuerza de la mujer ghanesa se expresa fundamentalmente en el ámbito social. En Ghana nos encontramos con mujeres empoderadas que están ejerciendo su liderazgo en el marco de organizaciones tan importantes como *Abantu for Development*, *the Ark Foundation*, *Fida* o *WILDAF-Ghana*, entre otras muchas.

Para conocer, pues, cuál es la situación en que se desenvuelve la vida de las mujeres; para tratar de trabajar con ellas y para ellas, con objeto de afrontar sus necesidades y apoyarlas para identificar y aprovechar las oportunidades, no hay que partir de cero. Las numerosas organizaciones de mujeres existentes ya han realizado ese diagnóstico, desde distintas perspectivas. Hay que simplemente identificar a estas organizaciones, ir a hablar con sus líderes y contrastar las conclusiones y resultados de esas conversaciones.

En Ghana existe un movimiento feminista fuerte. De hecho, la Carta de Principios Feministas para Africanas fue adoptada en el marco de un Foro convocado por el Fondo para el Desarrollo de la Mujer Africana, que se celebró en Accra en noviembre de 2006.

Se denominan feministas para remarcar la necesidad de politizar la lucha por los derechos de las mujeres, para cuestionar las

estructuras que las mantienen sometidas y para proponer estrategias y acciones capaces de transformar esas estructuras con objeto de conseguir la igualdad. Subrayan que el feminismo no ha sido importado desde Occidente, sino que también se ha originado en África, como resultado del compromiso de las mujeres africanas desde la época de la independencia hasta nuestros días. Ser feminista, por tanto, no es incompatible con ser africana.

Las organizaciones que luchan por los derechos de las mujeres en Ghana se integran en tres grandes coaliciones: Netright, Coalición para el manifiesto de mujeres y Coalición contra la violencia doméstica (Tsikata, 2009). La articulación del movimiento de mujeres en redes es una de las claves que explica los éxitos que se han obtenido. Gracias al impulso de este movimiento feminista se adoptaron la Ley sobre Tráfico de Personas (Human Trafficking Act (Act 694) en 2005 o la Ley contra la Violencia doméstica (Domestic Violence Act (Act 732) en 2007. En 2001 se creó el Ministerio de la Mujer y de la Infancia, rebautizado luego como Ministerio de Género y se dio visibilidad a la necesidad de luchar por y de garantizar los derechos de las mujeres.

Un documento fundamental en la lucha de las mujeres ghanesas por sus derechos fue el Manifiesto de Mujeres por Ghana, adoptado en julio de 2004, como resultado de una iniciativa impulsada desde *Abantu for Development*<sup>12</sup>. El proceso deliberativo y participativo que llevó al Manifiesto se inició en junio de 2003 y en él participaron numerosas organizaciones ghanesas. Se trata de un documento político de consenso en el que se denuncian los problemas y las necesidades de las mujeres, se exigen avances hacia la igualdad de género.

Se señala en este Manifiesto que los problemas de las mujeres permanecen en gran medida ignorados y se achaca en parte a su falta de participación en los procesos políticos de adopción de decisiones, lo cual, por un lado, constituye una ilustración de la desigualdad y, por otro, contribuye a consagrarla.

Con el paso del tiempo ha quedado demostrado que este documento ha cumplido su propósito de servir de plataforma para que las mujeres planteen sus demandas en el camino hacia

12. El texto completo del Manifiesto (en inglés) se puede encontrar en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ghana/02983.pdf>

la igualdad. Se ha consolidado como un instrumento esencial en el empoderamiento de la mujer en Ghana y ha servido para incorporar las cuestiones de género a la agenda política.

Para trabajar en Ghana con las mujeres hay que conocer su situación y el Manifiesto hace un diagnóstico acertado, articulado en torno a la identificación de los siguientes ámbitos prioritarios de actuación:

1. Empoderamiento Económico de la Mujer. La mujer realiza principalmente trabajo informal y, por lo tanto, su aportación a la economía no se ve reconocida. Cuando accede a trabajos formales su salario es inferior al del hombre. Además existe discriminación de género en el acceso a los recursos productivos, por lo que ella es más vulnerable a la pobreza<sup>13</sup>.
2. Mujer y Propiedad de la Tierra. En una sociedad fundamentalmente patriarcal se dificulta el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, cuando paradójicamente es quien normalmente se ocupa de trabajarla. Las costumbres y tradiciones consagran la desigualdad de la mujer con respecto al hombre en lo atinente al acceso a la propiedad (Rünger, 2006; Wrigley-Asante, 2012, pp. 344-345).
3. Políticas sociales y Desarrollo social de la Mujer. El acceso al agua potable, la educación básica y la salud pública son mínimos que se deben garantizar. En la educación y la salud las políticas deben planificarse con una perspectiva de género. En lo que se refiere a la salud se subraya la necesidad de tener en cuenta la dimensión de género para afrontar problemas que afectan directamente a la mujer, como los cuidados durante el embarazo o la lucha contra el SIDA, frente al que las mujeres están en una posición especialmente vulnerable. La atención a la salud materna sigue siendo deficitaria. Sigue habiendo tasas muy altas de partos no asistidos (en torno al 50%), por lo que hay una cifra elevada de muertes en el parto (350 por cada 100.000 niños nacidos vivos). Para entender la necesidad de hacer

13. Presentación de Mary Anne Addo, Ministerio de Finanzas y Planeamiento Económico, Gobierno de Ghana, disponible en: [http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/vpd\\_undcf.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/vpd_undcf.pdf)

un esfuerzo para rebajar estas cifras se puede decir que en España son 6 muertes y el objetivo del milenio en este punto es de 185 muertes por cada 100.000 nacimientos. Además, en algunas regiones, la prevalencia de la fístula obstétrica sigue siendo muy alta. Por ejemplo, en la *Central Region* se detectan 200 casos cada año (Avevor, 2013). La OMS calcula que en todo el mundo entre 50.000 y 100000 mujeres desarrollan la fístula cada año. Para erradicar esta lacra, hay que formar a enfermeras y matronas. Hay que trabajar con las *queen mothers* para que conciencien a las jóvenes de que tienen que ir a parir a los hospitales. En el ámbito de la salud materna, también hay que destacar la alta incidencia del cáncer de mama y de cuello de útero. En lo concerniente a la educación hay diferencias relevantes entre hombres y mujeres. Se constata que el porcentaje de mujeres sin educación básica (44,1%) dobla al de los hombres. El principal problema es la tasa de abandono, que en el caso de las niñas sigue siendo demasiado alta. Las chicas suelen abandonar la escuela en la adolescencia. Se ha constatado, además, que tienen una formación deficiente en matemáticas y ciencias.

En 2009, el gobierno ghanés se comprometió a hacer unos presupuestos públicos sensibles al género, particularmente en las áreas de educación, salud y agricultura. Sin embargo, lo cierto es que no se han puesto en marcha mecanismos de control para garantizar que este compromiso se convierta en una realidad.

4. **Mujer y Participación Política.** Se exigía en el Manifiesto una mayor participación de la mujer en las instituciones centrales. En la legislatura actual, poco más del 12% de los escaños están ocupados por mujeres. Éstas son conscientes de que tienen que dar el salto desde el ámbito de la sociedad civil, al terreno político. A pesar de que en el artículo 9 del Protocolo de Maputo se establece la obligación de tomar medidas de discriminación positiva para favorecer la representación de las mujeres, todavía no existe una ley de cuotas.
5. **Derechos Humanos, Mujer y Prácticas Culturales (pseudo-culturales) Discriminatorias.** Aunque formalmente tanto en la Constitución, como en los convenios internacionales

suscritos por Ghana, se garantiza la igualdad. Lo cierto, es que en la práctica todavía sobreviven instituciones claramente discriminatorias, sobre todo en el ámbito del Derecho de familia. La poligamia es un claro ejemplo. El 23% de las mujeres está en una relación poligámica. Se demandaba una reforma de la Constitución para reforzar las garantías de la igualdad de género y una revisión integral del ordenamiento jurídico para asegurar su compatibilidad con los convenios internacionales que prescriben la igualdad. Aunque en el Protocolo de Maputo no se proscribe la poligamia, sí se establece que son preferibles las formas monógamas de matrimonio. En Ghana subsisten algunas tradiciones que son claramente discriminatorias y que violan los derechos humanos. El artículo 2f de la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, establece que los Estados deben abolir todas estas prácticas, tradiciones y costumbres que atentan contra los derechos de la mujer. Entre estos usos revisten especial gravedad el *trokosi*, que consiste en la entrega de chicas jóvenes a sacerdotes con objeto de expiar los pecados de la familia (Quashigah, 1998; Ben-Ari, 2001; Bilyeu, 1998-1999). Las mujeres *trokosi* (esclavas de Dios), viven en condiciones de esclavitud y son explotadas —incluso sexualmente—. Esta práctica es ilegal, pero la pena que lleva asociada, 3 años, es insuficiente<sup>14</sup>. Por si fuera poco no ha habido ninguna autoridad religiosa que haya sido condenada por este tipo de delito, que se sigue practicando en algunas zonas de Ghana. La violencia doméstica también es una lacra en el país. Hay una Coalición de ONGs centrada en la lucha contra este problema y organizaciones especializadas en prestar asistencia a las mujeres víctimas de violencia de género, como *The Ark Foundation*.

A todo esto hay que añadir que la mutilación genital femenina se sigue practicando en algunas zonas, aunque está sancionada penalmente y se ha aumentado la pena, que

14. El *trokosi* fue criminalizado por la Criminal Code Act de 1998, que incorporó la sección 314A.

ha pasado de los 3 años previstos por la ley del 94, a entre 5 y 10 años con la reforma del código penal, del 2007 y aunque se haya recogido también la posibilidad de castigar a colaboradores.

Las mujeres ancianas están en posición especialmente vulnerable, por eso el artículo 22 del Protocolo de Maputo se refiere a la necesidad de darles una especial protección. En Ghana, como en otros países de África Occidental, subsisten los llamados «campos de brujas» a los que se destierra a ancianas culpabilizadas de diversas desgracias sufridas por la comunidad (Federici, 2010).

6. **Mujer y Medios de Comunicación.** Se subrayaba en el Manifiesto la importancia de los medios para la democracia y se solicitaba por un lado una mayor participación de las mujeres y, por otro, que se prestase mayor atención a los problemas que les afectan.
7. **Mujer, Conflictos y Paz.** En línea con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000) se destacaba la necesidad de adoptar una perspectiva de género en la resolución de conflictos. Éstos tienen distintas repercusiones en las mujeres y éstas deben participar más activamente en la prevención, resolución de conflictos y en la estabilización post-conflicto.
8. Por último, hay también una referencia a la situación de las mujeres con necesidades especiales, que sufren una doble o triple discriminación y que necesitan una atención particularizada.

#### SITUACIÓN DE LA MUJER EN MALI

En Mali no se habla de feminismo y el carácter estructural de la discriminación por razón de género se manifiesta en el Código civil, en el que se proclama que el hombre es el jefe de la familia y que la esposa le debe obediencia<sup>15</sup>. Este Código contiene, pues, la clave de bóveda de un sistema profundamente desigual.

En Mali, la violencia sexual y de género se refleja en prácticas como la mutilación genital femenina, la violencia doméstica

15. Código Personal y de Familia: Ley núm. 2011-087 de 30 de diciembre de 2011, artículos 316 y 319.

o el matrimonio infantil y/o forzado. La mutilación genital es un problema grave en Mali, donde afecta al 90% de las mujeres. Hasta ahora solo una Ordenanza se refiere específicamente a este tema para prohibir la práctica en centros públicos. El Código civil, en su artículo 5, establece de manera genérica y bastante farragosa que no se puede atentar contra la integridad física de una persona, ni siquiera en el marco de una práctica tradicional o religiosa, siempre que ésta sea perjudicial para la salud de esa persona. Este precepto podría abrir la puerta a una prohibición, aunque lo cierto es que todos los esfuerzos desarrollados hasta el momento en esa dirección han resultado infructuosos.

Existen el matrimonio infantil y el forzado y la poligamia es una práctica generalizada. Las mujeres también sufren la violencia doméstica, aunque no hay estadísticas fiables sobre su incidencia real. Las denuncias son muy escasas puesto que las víctimas son presionadas por sus familias y comunidades para resolver el problema en el marco de la familia (Grant Bowman, 2003)<sup>16</sup>.

Esta realidad tan desfavorable a las mujeres contrasta con las intenciones proclamadas en documentos gubernamentales, como el plan de acción de la política nacional de género, elaborado por el Ministerio para la promoción de la Mujer, la Infancia y la Familia, en que se formula el compromiso de reducir la violencia contra mujeres y niñas, y se señala la necesidad de erradicar prácticas y tradiciones perjudiciales para las mujeres y contrarias a la igualdad.

A pesar de todas las dificultades, la mujer maliense se resiste a ser únicamente una víctima. También quiere ser un actor relevante en la lucha contra la violencia sexual y de género, que ha alcanzado cotas inéditas durante el conflicto, y en la construcción de la paz. Existe entre las mujeres un movimiento asociativo muy importante que, desde la sociedad civil, se ha concentrado en el objetivo de la paz y en la promoción de los derechos humanos y de la mujer. De hecho la sociedad civil es el espacio natural en el que por defecto se desenvuelven las mujeres, debido a los obstáculos que encuentran para acceder a puestos relevantes en el espectro político y gubernamental.

16. Grant Bowman, C., «Theories of Domestic Violence in the African Context», 11 *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, 2003, pp. 847-863.

Organizaciones como la Asociación de Juristas Malienses,<sup>17</sup> el Movimiento de Mujeres Malienses por la Paz y la Unidad Nacional<sup>18</sup>, la Asociación para el progreso y la defensa de los derechos de las mujeres malienses<sup>19</sup>, o Trait d'Union<sup>20</sup>, han sido fundadas por mujeres para promover la igualdad. Además, existen redes como la Coordinadora de asociaciones de mujeres malienses (CAFO), la Red CEDEAO de Mujeres por la Paz-Mali o la Coalición nacional de la sociedad civil por la paz y la lucha contra la proliferación de armas ligeras<sup>21</sup>. Dada la precariedad de medios, la constitución de estas redes y coaliciones no es sólo un activo estratégico, sino que responden a una auténtica necesidad. También operan en el país organizaciones de implantación subregional que están realizando una importante contribución al proceso de reconciliación, como la Organización de Mujeres del río Mano por la Paz<sup>22</sup>, o *Women in Law and Development (WILDAF)*<sup>23</sup>.

17. Organización creada en 1988 que realiza una importante labor de asesoramiento legal a mujeres a través de clínicas jurídicas, de sensibilización de la población acerca de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres y de impulso del proceso de armonización del derecho maliense con el derecho internacional de los derechos humanos.

18. *Mouvement National des Femmes pur la Sauvegarde de la Paix et de l'Unité Nationale au Mali*. Creado a raíz de la rebelión tuareg de 1990 y presidido por Marian Maiga Djbrilla.

19. La *Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes Maliennes*, creada en 1991, se ocupa de la defensa y promoción de los derechos de las mujeres, de la lucha contra la violencia contra la mujer, incluyendo la erradicación de prácticas como la mutilación genital, y del empoderamiento de la mujer.

20. Esta organización fue creada en enero de 2012 a iniciativa de Oumou Sall-Seck la alcaldesa de Goudam, en Tombuctú y actualmente embajadora de Mali en Alemania. Trait d'Union reivindica el papel de los mestizos (la líder es hija de una madre tuareg y un padre peul), el diálogo interétnico y la convivencia pacífica entre los distintos pueblos malienses.

21. CONASCIPAL-MALI. Fue creada en 1999 y está presidida por la líder del Movimiento Nacional de las Mujeres para la Salvaguardia de la Paz y de la Unidad Nacional, Mariam Maiga Djibrilla.

22. Esta organización subregional jugó un papel fundamental en los procesos de paz de Sierra Leona y Liberia y su creación estuvo auspiciada por CEDEAO. Aunque el río Mano no transcurre por Mali, existe una antena de la organización en este país, dirigida por Dicko Aminata B. Traoré. DIOP, B., *Case Study on Countries in the Mano River Region*, Arusha, 6-8 Diciembre de 2005, UN Office of the Special Advisor on Africa.

23. WILDAF es una red panafricana constituida en Zimbabwe en 1990 y que agrupa a 500 organizaciones. WILDAF-Mali se creó 5 años más tarde y en la actualidad está presidida por Bouaré Bintou Founè Samaké.

Otro desafío importante en este país es el de garantizar el acceso de las mujeres a la justicia. En estos momentos, acudir a los tribunales domésticos tiene un coste prohibitivo para la mayoría de las mujeres que no pueden hacer frente a las altas tasas judiciales y que, en consecuencia, encuentran graves dificultades para exigir el cumplimiento de sus derechos. Pero no es esta la única barrera. La población en general considera que acudir a un tribunal formal es un último recurso, que supone la ruptura definitiva de las relaciones familiares o comunitarias. Si es una mujer la que acude a un tribunal se considera que está suscribiendo una declaración de guerra. Los procesos son muy largos y el funcionamiento de los tribunales formales está lastrado por la corrupción, lo que hace que la población desconfíe del sistema de justicia formal. Por si fueran pocas las dificultades, los tribunales formales están muy alejados de las comunidades rurales<sup>24</sup>.

Aunque el derecho a la justicia gratuita está regulado en el ordenamiento jurídico, este servicio se puede ofrecer en muy pocos tribunales debido a la falta de abogados. Además, para acceder a este beneficio hay que cumplimentar numerosos formularios, lo que constituye una barrera para una población, que es en su mayor parte analfabeta. Los servicios de asistencia jurídica son a día de hoy ofrecidos por las organizaciones de la sociedad civil a través de clínicas jurídicas. Destaca en este ámbito el trabajo realizado por la Asociación de Mujeres Juristas Malienses que, además de gestionar clínicas fijas en Kayes, Sikasso, Mopti, Tumbuctú y Gao, utiliza también las clínicas móviles para poder llegar hasta allí donde es necesario.

La labor de las organizaciones de la sociedad civil y en particular las organizaciones de mujeres, en relación con el empoderamiento legal de las mujeres es esencial. Son ellas las que desarrollan acciones de formación y realizan campañas de sensibilización para concienciar a la población de sus derechos, a través de la radio o de eventos comunitarios, los dos medios más accesibles para las mujeres más desfavorecidas.

24. La población tiene que viajar decenas y a veces cientos de kilómetros para llegar a un tribunal. Además, si el asunto no se resuelve en primera instancia hay que acudir a uno de los cuatro únicos tribunales de apelación existentes en el país, localizados en Bamako, Kayes y Mopti y Sikasso. Este último es de reciente creación.

Como en muchos otros países, la alternativa a la justicia formal es la justicia tradicional o comunitaria, a la que la ley reconoce autoridad para conocer de asuntos civiles y mercantiles. En Mali se estima que el 70% de la población recurre a ella para resolver conflictos. La justicia informal es administrada por consejos de ancianos, autoridades familiares, religiosas, griots y autoridades locales y frecuentemente utiliza la mediación como mecanismo de resolución de conflictos.

El sistema tradicional de justicia resulta más accesible, porque es más barato y más rápido que los tribunales formales y preserva las relaciones familiares o comunitarias. No obstante, a veces carece de transparencia y neutralidad, pues el estatus tradicional de la mujer le impide comparecer en pie de igualdad con el hombre. Muchas veces el resultado del proceso de mediación puede, por tanto, contribuir a la perpetuación de tradiciones que discriminan a las mujeres. La necesidad de reconocer la importancia de la justicia tradicional y la urgencia de mejorarla parecen claras. Algunas organizaciones, como OXFAM, han desarrollado iniciativas en Mali para mejorar la calidad de la justicia tradicional. Para ello seleccionan, junto con las comunidades locales, a los llamados «parajuristas» que tienen la misión de informar, sensibilizar y de ofrecer asistencia legal y directrices a los actores de justicia tradicional. Estos parajuristas son personas que las comunidades han propuesto para recibir formación especializada y que contribuyen a la sensibilización de la población sobre sus derechos legales<sup>25</sup>.

## REFLEXIONES FINALES

No se debería intervenir en un país con objeto de restablecer la paz, impulsar la democracia, la estabilidad institucional, fomentar la buena gobernanza o cooperar para su desarrollo económico, sin contar con las mujeres. La perspectiva de género resulta pues imprescindible.

25. Un parajurista es una persona que no ha estudiado Derecho, pero que sí ha recibido una formación específica intensiva sobre principios legales básicos. Ya en 2006 se creó el *Cadre National de Pilotage du Curriculum de la Formation du Parajuristes*, que creó un currículum armonizado para la formación de estos asesores. Véase American Bar Association, *Access to Justice*, cit., nota 21, p. 22.

Con objeto de que esta perspectiva se adapte y adecue a las condiciones reales en las que viven las mujeres es necesario, en primer lugar, identificar a las organizaciones locales que trabajan por la igualdad de género. Se debe hablar con sus líderes, y estudiar y partir de los diagnósticos de necesidades y oportunidades que se han hecho ya desde sus organizaciones. Los movimientos de mujeres son muy poderosos en África. Aquí se han descrito los principales logros de estos movimientos en dos escenarios diferentes: Ghana y Mali. En ambos, la mujer ha desplegado su presencia en el ámbito de la sociedad civil y las organizaciones lideradas por mujeres están desarrollando una labor fundamental para avanzar hacia la igualdad de género. En los dos países, en cambio, conseguir una mayor participación política de las mujeres sigue siendo un reto.

En el acercamiento a las cuestiones de género la sensibilidad transcultural es importante, pero también los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados deben erigirse en un punto de referencia fundamental.

Aunque hay necesidades compartidas por las mujeres africanas, e incluso por las mujeres de todo el mundo, lo cierto es que en cada país se deben estudiar y analizar las particularidades que definen las circunstancias en que se desarrollan la vida de las mujeres. Una intervención que se base en la apropiación local y que aspire a ser democrática y participativa debe abrir espacios para impulsar la igualdad. Las voces de las mujeres deben ser oídas y sus logros deben darse a conocer. Y se debe hacer desde el principio, con los primeros informes de género. No se trata tan solo de una cuestión de derechos, sino también de eficacia y de democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

- AVEVOR, Damian, «Obstetric Fistula, the Enemy of Women in Ghana», *Modern Ghana*, 2013, disponible en: <http://www.modernghana.com/news/484317/1/obstetric-fistula-the-enemy-of-women-in-ghana.html>
- BEN-ARI, N. «Liberating Girls from Trokoso: Campaign against Ritual Servitude in Ghana», *Africa Recovery*, 2001, 15 (4), p. 26.
- BILYEU, Amy Small, «Trokosi: The Practice of Sexual Slavery in Ghana: Religious and Cultural Freedom Vs. Human Rights», 9. *Ind. Int'l & Comp. L. Rev.* (1998-1999), p. 457.
- CEBADA ROMERO, Alicia, «La violencia sexual en el conflicto de Mali: la Mujer como Víctima y como Protagonista de la Lucha contra la Impunidad», 30 *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2014, pp. 47-86.

- CEBADA ROMERO, Alicia «Hacia el Desarme Sexual en el Sahel Occidental: el caso de Mali», en: Departamento de Seguridad Nacional, *Mujeres Paz y Seguridad: por una Agenda Eficaz y Sostenida*, pp. 70-86, disponible en: <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/MUJERES%2C%20PAZ%20Y%20SEGURIDAD%20%28WEB%29.pdf>
- FEDERICI, Sivia, «Women, With-Hunting and Enclosures in Africa Today», *Sozial Geschichte Online* 3 (2010), pp. 10-27. Disponible en: [http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-24612/03\\_Federici\\_Women.pdf](http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-24612/03_Federici_Women.pdf)
- GRANT BOWMAN, C., «Theories of Domestic Violence in the African Context», 11 *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, 2003, pp. 847-863.
- HOJLUND MEDSEN, Diana, «Mainstreaming from Beijing to Ghana. The role of the Women's Movement in Ghana», *Gender & Development*, Vol. 20/3, 2012, p. 573-584
- QUASHIGAH, E.K. «Religious Freedom and Vestal Virgins: the Trokosi Practice in Ghana», 10 *African Journal of International and Comparative Law*, 1998, p. 193.
- RÜNGER, Mechthild, *Governance, Land Rights and Access to Land in Ghana – A Development Perspective on Gender Equity – 2006*, disponible en: [https://www.fig.net/pub/accra/papers/ts01/ts01\\_02\\_ruenger.pdf](https://www.fig.net/pub/accra/papers/ts01/ts01_02_ruenger.pdf)
- TAGOE, Michael Ayitey, «Accelerating the Achievement of the Millenium Development Goals in Ghana: Literacy, the Missing Link», *International Journal of Lifelong Education*, 30:5, pp. 651-666.
- TSIKATA, Dzodzi, «Women's Organizing in Ghana since the 1990s: From individual organizations to three coalitions», *Development* 52, 185-192 (June 2009)
- WALLERSTEIN, Immanuel, *The Road to Independence: Ghana and the Ivory Coast*, Paris & La Haya: Mouton, 1964
- WALLERSTEIN, Immanuel, *The Uncertainties of Knowledge*. Philadelphia, PA: Temple University Press, 1994.
- WRIGLEY-ASANTE, Charlotte, «Out of the Dark but not out of the Cage: Women's Empowerment and Gender Relations in the Dangme West District of Ghana», *Gender, Place and Culture*, Vol. 19, N. 3, 2012, pp. 344-363.



*Capítulo 11*  
*La perspectiva de género en el tránsito de la acción*  
*humanitaria hacia procesos de desarrollo*  
*Las Fuerzas Armadas como actor imbricado*  
*en la formulación de proyectos*

KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ<sup>1</sup>

*Profesora de Relaciones Internacionales en la UCM*

## INTRODUCCIÓN

En 2019 la presencia de mujeres en las operaciones de mantenimiento de paz que dirige la Organización de Naciones Unidas (ONU) ascendía a 3.744. Esta cifra apenas supera el 5% del total de efectivos (ONU, 2019). España, con 3.000 militares desplegados, cuenta con un total de 254 mujeres lo que supone el 8,4% de participación femenina (España, Ministerio De Defensa (MINDEF), 2019). El número total de mujeres en las Fuerzas Armadas (FFAA) españolas no llega al 13% (14.893 mujeres) y solo el 9,2% (1.370 mujeres) ocupa puestos de oficiales (MINDEF, Observatorio militar para la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas, 2018). En 2012 la participación de mujeres entre los efectivos militares era de un 6,6%. Si bien se ha conseguido duplicar la presencia de mujeres en seis años, resulta insuficiente si se quiere dar respuesta a los desafíos que plantea en materia de equidad de género, la actual Agenda 2030.

1. Katty Cascante es doctora en Administración Pública, Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Ha trabajado en el ámbito de la Cooperación Internacional y Desarrollo desde 1993 formulando y ejecutando proyectos en ONGD, asesorando en política desde Think Thanks españoles y panaeuropeos e impartiendo docencia en varios Master especializados así como en diversos grados relacionados en la Facultad de Políticas y Sociología de la UCM donde actualmente ejerce docencia.

La Agenda 2030<sup>2</sup>, también denominada Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es una agenda que demanda una acción internacional para abordar desafíos que amenazan la paz, la seguridad internacional, el cambio climático y la estabilidad financiera. Pero la Agenda 2030 es también una agenda de gobiernos donde las políticas nacionales deben redefinirse para incorporar como finalidad el desarrollo sostenible bajo una lógica de coherencia. Todo ello en un escenario donde el sistema internacional de cooperación al desarrollo no es capaz de dar respuesta a un mundo complejo y cambiante, con nuevos actores, diferente naturaleza de los flujos e instrumentos de financiación.

El Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 de España (España, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea Y Cooperación (MAEUEC), 2018), concretamente las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (ODS 5) para la igualdad y el empoderamiento de las mujeres propone «asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública» (meta 5.5). Por otro lado y como respuesta al resultado 5 del Plan aprobado por el Gobierno de España en el Marco de Asociación Estratégica (2019-21) con ONU-Mujeres, se espera que «Las mujeres y niñas contribuyan e influyan en mayor medida en el desarrollo sostenible de la paz y la resiliencia, y se beneficien de forma igualitaria de la acción humanitaria y la prevención de desastres naturales y conflictos» (España, Boletín Oficial del Estado (BOE), 2019). Para abordar estos dos desafíos es necesario una presencia equitativa de mujeres y la incorporación de la perspectiva de género en todas las iniciativas tradicionales y pioneras de cooperación hacia el desarrollo sostenible.

Este capítulo pretende facilitar algunas claves de cómo avanzar precisamente en la incorporación de la perspectiva de género mientras se va consiguiendo la paridad de género en las operaciones de mantenimiento de la paz y otras crisis que precisen

2. La ONU aprobó en septiembre de 2015 la Agenda universal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Con una duración de 15 años, esta agenda plantea 17 objetivos donde la sostenibilidad ocupa el eje central de su ejecución. Aunque sin vinculación jurídica, esta Agenda plantea por primera vez un escenario de compromiso social con el desarrollo en aras de la gobernanza global.

la Acción Humanitaria (AH). Claves que permitan desarrollar mecanismos para transitar de estas operaciones hacia procesos de desarrollo en actores que, como las FFAA, no responden tradicionalmente a ese papel pero que sin embargo, deben conocer para mejorar la calidad de las siguientes fases de rehabilitación y desarrollo con las que se enfrentan tras las primeras actuaciones de emergencia.

#### LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La perspectiva de género es una categoría analítica que permite determinar la discriminación de las mujeres por razones de género. La desigualdad entre hombres y mujeres obstaculiza el desarrollo y crea nuevas formas de pobreza. La segmentación ocupacional dominante en todos los países y sectores, tanto vertical como horizontal, hace que las mujeres no ocupen los mismos puestos de trabajo ni accedan a los niveles superiores de las ocupaciones que los hombres. A ello se yuxtaponen visiones esencialistas que atribuyen a las mujeres características que las colocan en situación de inferioridad ante los hombres, ligando su potencial biológico con la atribución de las tareas reproductivas (Arriagada, 2005). En 2018, las mujeres representaban el 39% de la fuerza de trabajo, pero sólo ocupaban el 27% de los cargos directivos (ONU, 2019).

Incorporar la perspectiva de género implica una formación adecuada previa para desarrollar un nivel satisfactorio de comprensión sobre cómo la ejecución de las tareas se cruza con los derechos humanos, sin ningún tipo de discriminación y bajo los principios de justicia y eficiencia (ONU-Mujeres, 2012). Las personas implicadas deben identificar sus actitudes y valores respecto de la dimensión de la igualdad entre los géneros. Cuanto más alejada de los temas de igualdad sea el área en que se trabaja, mayores probabilidades existirán de encontrar resistencias en un proceso de integración de la igualdad entre los géneros. Los frenos posibles son numerosos: los estereotipos sexuales habituales, el desconocimiento de los problemas, las resistencias al cambio, las resistencias a la redistribución del poder que implica la integración, el carácter secundario de las problemáticas sociales en relación a las necesidades económicas o al desarrollo tecnológico, etc. La integración de la igualdad entre los géneros dependerá por tanto, del nivel de apropiación personal y el grado de conoci-

miento de esta dimensión por parte de las agencias, los distintos actores que participan y países con los que se coopera.

### *La perspectiva de género en procesos de desarrollo*

Incorporar la perspectiva de género en procesos de desarrollo amplía la visibilización de las relaciones de género y las cuestiones de poder que subyacen a las desigualdades entre hombres y mujeres. No sólo es una herramienta de diagnóstico, una metodología para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas o proyectos de desarrollo, la perspectiva de género en el desarrollo tiene un fuerte componente político e ideológico (LÓPEZ, 1997). Resulta un importante elemento «transformador» de la realidad de las personas hacia una mayor equidad entre los géneros. Y este objetivo se viene justificando no sólo por razones éticas sino también como estrategia para mejorar la eficacia de las acciones de desarrollo hacia la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

En la evolución de las políticas de cooperación para el desarrollo hemos encontrado cambios importantes en la percepción de los problemas de las mujeres y su relación con el desarrollo. Aunque el concepto de género es anterior, su aplicación a los procesos de desarrollo y cooperación se produce en los años ochenta, en primer lugar como formulación académica y en el marco de los movimientos de mujeres y afines para integrarse posteriormente en el ámbito de las políticas públicas.

Actualmente, la perspectiva de género en el desarrollo goza de una gran legitimidad internacional entre los diversos organismos de cooperación al desarrollo. A principios de la década de los noventa, desde la Comisión de las Comunidades Europeas (1993) se planteaba la necesidad de integrar el enfoque de género en el ciclo del proyecto y en todos los elementos del enfoque del Marco Lógico<sup>3</sup> y en la Gestión por Resultados (a partir de la Declaración

3. El enfoque de marco lógico (EML) es una herramienta analítica, desarrollada en 1969, para la planificación de la gestión de proyectos orientados a procesos. Originalmente fue desarrollado por la agencia de cooperación de Estados Unidos (USAID), y posteriormente adoptado, con algunas modificaciones, por la agencia de cooperación alemana GTZ y por muchas otras agencias bilaterales de cooperación internacional (Rosenberg & Posner, 1979).

de París de 2005<sup>4</sup>). Esto posicionaba las diferencias de género en el nivel de los objetivos, de los resultados, de las actividades y de los recursos, así como en los indicadores y supuestos para cada uno de ellos. Al mismo tiempo que se formulaban indicadores de medición de los beneficios del proyecto como: i) acceso y control sobre recursos (tierra, equipos, mano de obra, dinero en efectivo, educación/formación); ii) mejoras en el nivel estratégico (niveles educativos, aptitudes/conciencia, capacidad de decisión, organización, estatus); iii) mejoras en el nivel práctico (necesidades básicas, empleo, ingreso, carga de trabajo). En todos estos casos, deberían obtenerse datos por separado para hombres y mujeres.

El resto de organismos multilaterales, bilaterales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo (en adelante ONGD), etc., al suscribirse a los acuerdos internacionales (en especial la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, 1995), fueron modificando sus políticas y objetivos relacionados con las cuestiones de género. Así, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) publicó en 1998 «La igualdad entre hombres y mujeres», sobre una política de género centrada en la persona y que persigue el desarrollo sostenible. Una guía de gran influencia que también se reflejó en España a través de la promulgación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo y que contemplaba entre sus principios la promoción de un desarrollo global incluyendo el enfoque de género. Desde 2001 (ESPAÑA, MAEUEC, 2000), la promoción de la igualdad se coloca como una de las tres orientaciones básicas de carácter transversal de la cooperación española.

#### LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, DESARROLLO Y ACCIÓN HUMANITARIA

La cooperación internacional para el desarrollo debe perseguir procesos que mejoren la situación de los países más empo-

4. En 2005 se firma en París la Declaración más importante de la Agenda de calidad de la Ayuda donde se establecen 5 criterios de eficacia para las acciones de desarrollo. Este acuerdo internacional establece compromisos globales por parte de países donantes y receptores para mejorar la ayuda. Entre ellos desataca la metodología de Gestión por Resultados que cambia la lógica de las acciones hacia el resultado, un énfasis que no se daba en el Marco Lógico (OCDE, 2005).

brecidos y de mayores desventajas en la sociedad internacional. Los ámbitos de intervención para reducir la vulnerabilidad y fortalecer las capacidades son diversos pero este capítulo se centra en dos tipos de respuestas: la participación en un plan de desarrollo previsto y la reacción a una emergencia.

En primer lugar, para participar en un proceso de desarrollo las intervenciones se clasifican por modalidades que hacen referencia a las opciones generales que tienen los donantes para la canalización y entrega de los fondos de la ayuda. Estas posibilidades se clasifican en función de la naturaleza de la ayuda que se transfiere, las condiciones asociadas a su entrega, las vías de canalización y el nivel de adaptación a las estrategias y políticas de desarrollo del país demandante, socio principal. El país socio se dirige hacia un donante capacitado y proclive e instrumenta la colaboración a través de proyectos y programas de desarrollo y/o la asistencia técnica. En segundo lugar, para enfrentarse a una situación de emergencia, tanto preventiva como para salvar vidas, la AH aborda las crisis también desde distintos instrumentos. Desde el envío urgente y con carácter no discriminado del material de socorro necesario (incluida la ayuda alimentaria) hasta las crisis surgidas de conflictos y, especialmente, a las provocadas por desastres naturales.

En ambos casos la morfología de los actores se ha visto alterada en los últimos años. Por un lado, entre los países socios la heterogeneidad es mayor y cada vez hay más países de renta media que conviven con distintas formas de pobreza y mayores riesgos derivados del cambio climático y que precisan una cooperación diferente con una mayor diversificación de las fuentes de financiación. Por otro lado, los donantes se han visto expuestos a cambios de gravedad -economías emergentes, marcos de presencia global, el cambio del peso económico del Atlántico al Pacífico y la proliferación de la Cooperación Sur-Sur frente a la tradicional- que obligan a redimensionar su capacidad transformadora (Alonso, Aguirre y Santander, 2019).

En particular la AH en España, afronta el cambio general de paradigma al que apuntó la Agenda para la Humanidad emanada de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 al tiempo que adopta una nueva Estrategia desde marzo de 2019. La nueva Estrategia de AH de la Cooperación Española (2019-2026), con enfoque multilateral y europeísta, recoge los aspectos clave de este nuevo

paradigma (resiliencia y nexo humanitario-desarrollo, flexibilidad en la financiación, localización o transferencias en efectivo) al tiempo que asume compromisos ambiciosos en materia de género, protección o diplomacia humanitaria.

### *La acción humanitaria en España*

En 2016 el 97% del total de la AH fue aportada por 20 gobiernos, 16 de ellos occidentales y España entre ellos. Desde la aprobación de la primera Estrategia (2007), la AH española ha evolucionado acorde a los cambios que se han producido en el panorama internacional, respetando los marcos jurídicos en los que se basa y los compromisos internacionales adquiridos. Tras años de una cierta bonanza la AH ha tenido un gran recorte de fondos entre 2010 y 2013 en los que la disminución llegó a ser del 90%. En la actualidad, la situación aunque no empeora, tampoco ha mejorado.

El principal actor de gestión es el MAECUEC que destina la ejecución de los fondos a la Oficina de AH de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID). Otros actores que desde la Administración General del Estado gestionan algunos de estos recursos, aunque mínimos, son el MINDEF y en ocasiones el Ministerio de Economía y Empresa. Más de la mitad de los fondos se canalizan a través de organismos internacionales, principalmente agencias de la ONU. Las ONG canalizaron alrededor de un 28% y el sector público un 15%. Tradicionalmente África subsahariana es la región que recibe de media la mayor cantidad de fondos, sin embargo y debido a la crisis siria, en los últimos años son las regiones del Mediterráneo y del mundo árabe las que han pasado a ocupar ese primer puesto. Caracterizada por un fuerte carácter reactivo, a pesar de que la ayuda de emergencia es su principal componente, la mayor parte de su financiación se ha dirigido a las crisis crónicas.

Focalizando su desempeño sobre la materia de este capítulo, destaca como avance en los últimos años, el aumento de capacidades y creciente especialización sectorial y operacional del enfoque de género. Sin embargo, sigue siendo una limitación importante la dificultad de coordinación institucionalizada entre los diferentes agentes que componen el sector humanitario público español así como la necesidad de reforzar el acceso en situaciones de conflicto y de hacer frente a los condicionantes de seguridad (España, MAEUEC, Estrategia De AH, 2019). Por último recalcar

que entre las actuaciones prioritarias de la nueva estrategia de AH de la cooperación española, se busca reforzar entre los distintos actores, códigos éticos o de conducta para prevenir eventuales abusos. En todos estos aspectos las FFAA se ven involucradas con la oportunidad de jugar un papel determinante.

#### UN PASO MÁS EN EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Existe un consenso en reconocer a las FFAA como actor de la AH. La presencia del personal de defensa en las distintas crisis humanitarias es un hecho y aunque se precisen mejoras, que al no ser objeto de este capítulo no se incluyen, si que hay un vacío que preocupa cara a reforzar sus papel en el cooperación española. Las FFAA no tienen definido su papel en intervenciones que inicialmente son de AH y transitan hacia el desarrollo. Si bien las acciones de desarrollo se articulan tradicionalmente a través de las agencias bilaterales de desarrollo y otros agentes como las ONGD, un nuevo contexto demanda la presencia de nuevos actores. Tal y como se mencionaba, el mundo ha cambiado y eso obliga a romper el monopolio de los actores tradicionales. El sector privado y el aumento de la filantropía en los programas internacionales dan una clara muestra de ello. En este sentido las FFAA han de dar un paso más y completar su capacidad en aras de la coordinación y eficacia de las intervenciones.

Este apartado se centra en las acciones de desarrollo que derivan de la AH. Lo que comienza siendo una misión frente a una catástrofe climática o conflicto bélico y termina fraguando en una misión de reconstrucción que va perdiendo el apellido de «emergencia» para tomar el de «desarrollo». A medio plazo, restablecer el *status quo* anterior al desastre se hace imprescindible. «No se trata tanto de reconstruir, como de construir sobre bases nuevas» (Kumar, 1997:2-3). El espacio entre la asistencia de emergencia y el desarrollo sostenible puede ser algo parecido a lo que se entiende por rehabilitación y corresponde a lo que experimentan en general países propensos a crisis assolados por la pobreza y desgarrados por el conflicto. Por lo tanto, no sorprende que el terreno intermedio de la rehabilitación pueda ser muy caótico, aunque imprescindible de conocer antes de adentrarnos en la formulación de proyectos de desarrollo.

Una vez terminada la fase de AH, la situación en una zona de emergencia se caracteriza por «la fragilidad, la inexperiencia, la

ansiedad, la confusión y la miopía política» (Pérez, 1997:52). La interdependencia de la acción de emergencia para salvar vidas y la acción encaminada a garantizar las condiciones de subsistencia, es decir, la necesidad de continuar con el progreso social y económico para evitar el despilfarro de la asistencia humanitaria, no se refleja en una dinámica natural de refuerzo mutuo de las políticas y programas de la comunidad internacional y de los gobiernos beneficiarios. Al contrario, las organizaciones humanitarias y las de desarrollo tienden a competir entre ellas por recursos, territorio y créditos casi más como adversarios que como colaboradores. Por ello es aún más difícil hacer frente a las enormes dificultades de estos países: reconstruir la infraestructura física y social, reintegrar a las poblaciones de desplazados que regresan a sus sitios de origen, fortalecer el gobierno popular y la sociedad civil, mantener la seguridad a la vez que se desarrolla un sistema judicial, lograr la reconciliación, son dificultades todas ellas, que deben resolverse simultáneamente.

Para entender mejor las razones de esta situación y la manera de cómo podría darse una mejor transición, se deben considerar tres cuestiones sobre las que pone el acento el experto Jonathan Moore (1999)<sup>5</sup>. La primera es la diferencia que hay entre la aceptación política de la ayuda humanitaria y el cuestionamiento de la rehabilitación. Los fondos son menores en esta segunda fase, no así las exigencias de los propios socios en el trabajo de rehabilitación, que además de requerir más tiempo es mucho más complejo. La segunda tiene que ver con la diferencia de categorías de «lo humanitario» en la AH y el desarrollo propiamente dicho. Según las normas del derecho internacional humanitario codificadas en los convenios de Ginebra de 1949 y en sus dos protocolos adicionales de 1977, el principio de protección en medio del conflicto armado se centra en los no combatientes. Sin embargo, en un contexto programático, la AH se hizo equivalente al alivio del sufrimiento humano: alimentos, tiendas de campaña, medicinas y protección. Posteriormente, con el concepto de «continuum» (UE, 1996) y la creciente aceptación de la necesidad de una estra-

5. Jonathan Moore es asesor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD— y miembro asociado del Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy, de la Universidad de Harvard en Estados Unidos. Es el editor de *Hard Choices-Moral dilemmas in humanitarian intervention*.

tegia y una acción que no se limitaran a tratar los síntomas, la comunidad internacional comenzó a usar el término «humanitario» en un contexto menos restringido. De hecho, en la actualidad las organizaciones humanitarias realizan un trabajo más planificado y utilizan «una definición menos restrictiva que engloba también el desarrollo posterior» (Moore, 1999:1).

El tercer punto se refiere a la dificultad de la tarea a la que se enfrenta la comunidad internacional (ONU, ONG, y los esfuerzos bilaterales en nombre de los afectados y en asociación con ellos, etc.) en su intento de mejorar las oportunidades de supervivencia. Por lo general, la falta de medios «simplifican y recortan a la baja las percepciones y políticas y eso se traduce en una insuficiente voluntad que acrecienta en vez de disminuir la brecha entre la acción humanitaria y la acción para el desarrollo» (Anderson, 1999:15).

A nivel local hay muchos obstáculos y limitaciones en los programas de rehabilitación y de transición implementados por las organizaciones internacionales, programas que pueden unir el aspecto inmediato de la ayuda humanitaria al aspecto preliminar de los esfuerzos de desarrollo. Entre estos obstáculos figuran la caótica multiplicidad de necesidades, de programas y de entidades participantes; la resistencia institucional natural a la delimitación de funciones y a la coordinación en el terreno, sea esta multilateral, bilateral o nacional; la debilidad de los organismos, de los mecanismos o procedimientos concebidos para lograr la complementariedad; la renuencia de las partes foráneas a entregar responsabilidades a las partes autóctonas (pese a los desmentidos de los primeros), perdiendo así la oportunidad de lograr una estrategia común e integrada basada en la cultura, la política y la capacidad internas, en lugar de en los intereses y controles impuestos desde el exterior; la mentalidad de acompañamiento que busca soluciones en lugar de progreso. Los organismos humanitarios no diseñan adecuadamente su trabajo para alcanzar objetivos a largo plazo. Por su parte, las organizaciones de desarrollo no son capaces de diseñar las suyas para responder a las circunstancias frágiles y volátiles. No se espera que desde la esfera militar la cosa sea más sencilla. La mayor parte de estos problemas provienen del exterior, de las capitales de los países donantes y de las capas superiores de la familia de la ONU.

Los donantes están en el centro de la brecha entre las acciones humanitarias y los procesos de desarrollo (Longhurst, 1994:17-23).

Por una parte, persisten en focalizar a corto plazo medidas superficiales en vez de atacar las causas profundas de los problemas. También suelen poner demasiado énfasis en sus propios intereses, al mismo tiempo que desestiman los recursos locales que desde el país asistido pudieran aportarse. Dificultades que suelen crecer cuando se intenta coordinar el trabajo desempeñado en el terreno, desde donde se comprenden los detalles y emprenden acciones prácticas, con el personal de niveles políticos más altos, cuyo sistema de incentivos y recompensas satisfacen otros intereses y prioridades.

Debido al riesgo e incertidumbre que entraña implicarse en una acción de desarrollo a largo plazo, los donantes que apoyan la AH no prestan a la cooperación la prioridad que requiere. Esto se aplica también a los organismos multilaterales que suministran fondos y donde no existe una visión compartida de un todo común que sea activa y llevada a la práctica. En este sentido, en la UE sólo a partir de 1994 se aprobaron por el Parlamento Europeo varias partidas presupuestarias para la financiación de programas de rehabilitación: la B7-3210 para programas de rehabilitación en África Austral, y la B7-6410 para acciones de rehabilitación y reconstrucción en los países en desarrollo. Posteriormente, en noviembre de 1996, tras su discusión en el Parlamento, se publicó el Reglamento (CE) núm. 2258/96 sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción a favor de los países en desarrollo, que constituye la base política y jurídica de las actuaciones de la UE en este campo. Se centra en la rehabilitación tanto posbélica como por desastres naturales, concebida para reemplazar progresivamente a la ayuda humanitaria y sentar bases para el desarrollo futuro (Rey, 2000).

Existe, por tanto, una falta de liderazgo para proveer recursos a los procesos de desarrollo. Un dilema que, en cierto modo, padecen todos los donantes y el resto de actores y que también atañe a las tareas del personal militar allí destinado.

### *Proyectos de rehabilitación y desarrollo*

Para incluir la perspectiva de género en un proyecto de desarrollo<sup>6</sup>, que deviene de un programa de rehabilitación o reforma,

6. La diferencia entre un programa y un proyecto de desarrollo, radica fundamentalmente en la dimensión y envergadura de la acción de desarrollo. Por programa de desarrollo se entiende a una serie de acciones organizadas

debe estar recogida explícitamente desde el principio en el primero. La formulación de un programa estratégico de rehabilitación debe transversalizar la perspectiva de género, detallando las distinciones que por género sea necesario concebir en las tareas de:

- a) estimación rápida de los daños causados por el conflicto, de las necesidades existentes, de los recursos disponibles y del coste de la rehabilitación;
- b) análisis de las opciones que se presentan para el desarrollo, es decir, del tipo de reformas que hay que introducir en la economía y de las perspectivas macroeconómicas a medio y largo plazo;
- c) formulación de programas y proyectos detallada por sectores, especificando quién los llevará a cabo y teniendo en cuenta las necesidades, recursos, potencialidades, limitaciones y expectativas existentes;
- d) redacción del documento, previa discusión con los donantes y aprobación por el gobierno y
- e) realización de una conferencia internacional para la presentación del plan a los donantes y solicitud de financiación.

Los planes estratégicos de rehabilitación posbélica deben caracterizarse por su rapidez y su flexibilidad, a diferencia de los programas/proyectos convencionales de desarrollo, cuya formulación suele requerir tiempo y ser bastante rígida. Sin embargo, y aunque nadie discute la premura de su puesta en marcha, no hay por ello que obviar que hombres y mujeres frente a un mismo conflicto o catástrofe adquieren roles distintos y sufren consecuencias dispares. Unas diferencias que deben contemplarse desde el primer momento del diagnóstico incluso durante el conflicto. Dada la volatilidad de los contextos posbélicos, «estos planes deberían revisarse anualmente para reajustarse a los cambios y corregir posibles deficiencias» (UNDDSMS, 1995:17; Barakat y Hoffman, 1995:11).

---

con la finalidad de mejorar las condiciones de vida en una determinada región o país en forma integral y sostenible. Cada una de estas acciones puede a su vez ser considerada como un proyecto de menor tamaño que responde al programa y este a su vez, junto con otros programas, responde a un Plan cuya finalidad consiste en satisfacer determinadas necesidades o resolver problemas, que pueden ser de tipo económico, político, social, cultural, ambiental, etc.

En cuanto al ritmo de ejecución del plan/programa/proyecto, es preciso buscar un equilibrio entre diferentes necesidades. Por un lado, es preciso que al menos algunas intervenciones se lleven a cabo con rapidez para generar en la población la confianza y entusiasmo necesarios. De esta forma se consigue sostener el proceso de rehabilitación y responder a las enormes necesidades inmediatas (derivadas, por ejemplo, de la reintegración de los desmovilizados o de las altas expectativas despertadas por la pacificación en la población). Por otro lado, se debe actuar con una perspectiva temporal a medio y largo plazo en lo referente a la planificación de las reformas económicas, o al desarrollo de capacidades locales.

#### *Diferencias entre AH y proyectos de desarrollo*

El Comité permanente<sup>7</sup> entre agencias de la ONU concluyó que «las situaciones de emergencias complejas y los desastres naturales afectan de manera distinta a las mujeres y a los hombres» (IASC, 1999). Se trata de una declaración de política en la que se da un lugar prominente a los temas de género en los programas de AH.

Los desastres afectan de un modo desigual a mujeres y hombres debido a que la vulnerabilidad de las personas tiene connotadas dimensiones de género. La población femenina tiene en general, menos acceso que la masculina a los bienes y recursos así como una escasa incidencia en la toma de decisiones. En este sentido sufre de un modo más agudo los efectos de las situaciones de emergencia. Ante esta evidencia, la mayoría de organismos especializados reconoce la importancia de incorporar un enfoque de género en la AH para que ésta sea más efectiva y genere mayores beneficios para las mujeres.

En esta tarea la AH siempre ha ido con retraso respecto a la cooperación al desarrollo y se ha limitado a incorporar ese mismo enfoque. Los factores que explican este retraso pueden ser

7. El Comité permanente entre agencias es el primer mecanismo para coordinar la asistencia humanitaria entre agencias. Es el único foro que involucra a la ONU y el resto de socios que participan en labores humanitarias. Se creó en enero de 1999 como respuesta a la Resolución 46/182 de la Asamblea General de la ONU sobre el fortalecimiento de la AH.

muy reveladores para evitar reproducirlos durante el proceso de formulación de proyectos de desarrollo. Por un lado, desde la AH el personal (militar) suele tener una formación técnica, lo que hace más lento su proceso de comprensión de la relación entre el género y los contextos de desastre (Bridge, 1995; OXFAM, 1995). Al mismo tiempo, el carácter de urgencia de las acciones de AH, propicia su insuficiente planificación y excluye la participación de la población afectada en el diseño de las mismas. Además, sus objetivos convencionales suelen ser de tipo inmediato, más centrados en las necesidades que en el análisis de vulnerabilidades, muchas de ellas estructurales. Generalmente, cuando lo prioritario es salvar vidas, el análisis de género se vuelve irrelevante en el estudio de las necesidades de la población. Ciertos expertos afirman que incluso puede resultar inconveniente para la efectividad de las operaciones de emergencia ya que retrasan la inmediatez. Por otro lado, el escaso vínculo entre las acciones de desarrollo y las de emergencia no ha facilitado compartir las herramientas de género diseñadas para las intervenciones de desarrollo.

A partir de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995), las agencias de la ONU, algunos organismos multilaterales —como el CAD— y múltiples ONG, tanto de AH como de desarrollo, han asumido en términos generales el enfoque de las relaciones de género para abordar los retos de la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo. En este sentido, se concluye que el problema no es la integración de las mujeres en los procesos de desarrollo, o su falta de formación, créditos o recursos, sino los procesos e instituciones sociales que dan lugar a las desigualdades entre mujeres y hombres. Unas desigualdades que no afectan únicamente a las mujeres, sino también al desarrollo en su conjunto; por tanto, la desigualdad debe considerarse una cuestión social, y no un tema de las mujeres. Del mismo modo, sería simplista incorporar a más mujeres a los procesos y programas existentes sin llevar a cabo reformas para asegurar que éstos reflejen las visiones, intereses y necesidades de las mujeres y contribuyan al logro de la equidad de género. Algo que extrapolamos al ámbito militar y a los procesos y programas que desde la institución se secundan.

## FORMULACIÓN DE ACCIONES DE DESARROLLO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

*Enfoques*

Para incorporar la perspectiva de género en los proyectos de desarrollo el enfoque Género en el Desarrollo (GED) es el que más herramientas ofrece para analizar la participación de las mujeres. Este enfoque profundiza en los intereses y necesidades de género prácticos y estratégicos, el triple rol, la posición y condición de las mujeres y el potencial de transformación, ofreciendo los marcos analíticos para evaluar el impacto en los procesos de desarrollo. De esta forma se incorpora a los proyectos de desarrollo el análisis de género como el instrumento básico para obtener información sobre las relaciones entre mujeres y hombres en un contexto determinado, y como herramienta imprescindible para diseñar acciones de desarrollo y AH (Ver Anexo I). El análisis de género consiste en el examen sistemático de las funciones desempeñadas por mujeres y hombres teniendo en cuenta los desequilibrios existentes en su acceso al trabajo, los recursos, el ocio, la riqueza, la cultura y el poder. Permite comprender los procesos e instituciones sociales que producen y reproducen la desigualdad genérica; los mecanismos de dominación que utilizan los hombres, como grupo social; las formas en que las mujeres son expropiadas de los beneficios de su trabajo; la valoración asimétrica de la capacidad y comportamientos de ambos sexos, así como el distinto acceso a recursos y poder que así se genera.

El enfoque GED coloca la problemática central en las estructuras sociales, los procesos y las relaciones que dan lugar a la posición desventajosa de las mujeres en una sociedad determinada. El problema de las desigualdades entre hombres y mujeres en este enfoque va más allá de la reasignación de recursos económicos: requiere de una redistribución del poder en las relaciones sociales. A partir de aquí, Caroline Mosser (1993) ha aplicado esta perspectiva al campo de la planificación del desarrollo y la capacitación elaborando una nueva metodología —la planificación de género— para asegurar que las mujeres, a través de su empoderamiento, obtengan la igualdad y la equidad con los hombres en las sociedades en desarrollo. Esta autora advierte que toda planificación (tanto a nivel micro como macro) de una acción de desarrollo debe partir de un análisis que considere:

- a) las relaciones sociales enraizadas en las principales instituciones (estado, mercado, comunidad, hogar), a través de las cuales se organiza la producción y se satisfacen las necesidades;
- b) otras formas de relaciones sociales como son las de raza, religión, casta, estatus socioeconómico, edad, etc.;
- c) las relaciones entre hombres y mujeres y su interdependencia asimétrica debido a la división desigual de recursos y responsabilidades
- d) el proceso a través del cual se han de redistribuir las formas de poder y de toma de decisiones, donde por lo general, la mujer cuenta con menos poder de negociación.

Por otro lado, para promover la equidad de género en los proyectos de desarrollo, exige no solo enfocar las necesidades prácticas sino también las estratégicas de forma interrelacionada (Ver Anexo II). Deben ser proyectos capaces de relacionar los problemas prácticos de las mujeres con sus causas estructurales derivadas de su situación de subordinación y falta de poder. La falta de valoración y la ausencia de representación de intereses, puntos de vista y necesidades de las mujeres, repercute directamente en la identificación de sus problemas con relación al desarrollo. Son mucho más aceptables los proyectos dirigidos a atender necesidades prácticas de las mujeres, es decir, las que se derivan de sus condiciones concretas de vida, normalmente ligadas a sus responsabilidades domésticas y al bienestar de sus familias: alimentación, vivienda, agua, ya que no cuestionan los roles tradicionales de hombres y mujeres ni su posición relativa. Cuando este tipo de proyectos, dirigidos exclusivamente a las mujeres, no toman en consideración las relaciones entre los géneros, ni los obstáculos institucionalizados que pueden estar perpetuando las desigualdades, se da el «enfoque aséptico de género» (Lagarde, 1992), que no enfrenta las causas que están al origen de esa desigualdad estructural de las mujeres. Por otra parte, y aunque en menor medida, se dan situaciones parecidas cuando no se tienen en cuenta los intereses o necesidades prácticas (paternidad) y estratégicas de los hombres en el contexto del desarrollo.

### *Estrategias*

Hay dos tipos de estrategias relevantes para incorporar la perspectiva de género en los proyectos de desarrollo: empoderamiento y *mainstreaming* (o estrategia de integración).

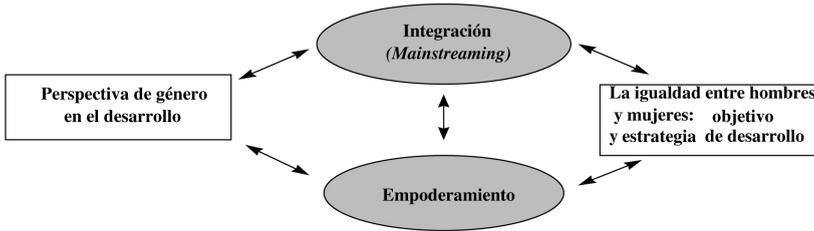


Gráfico 1: Estrategias para incorporar la perspectiva de género  
 Fuente: Elaboración propia a partir de López (1997)

Por un lado y siguiendo a Irene López (1997), la naturaleza multidimensional del poder sugiere que las estrategias del empoderamiento de la mujer deben construirse sobre el poder de dentro como un elemento necesario para promover su habilidad de controlar los recursos, determinar agendas y tomar decisiones. Así, la identificación de necesidades no aparece como un proceso neutro sino que depende de la «política de interpretación de necesidades» que cada actor le dé. Se pueden producir implicaciones de des-empoderamiento en los enfoques *top-down* (de arriba hacia abajo) para la erradicación de la pobreza. Dado el incremento de popularidad del concepto de empoderamiento, se dan tensiones entre los objetivos declarados por los actores y la forma en que operan en la práctica.

Los actores (militares desplegados) no pueden dar poder, pero pueden contribuir a crear las condiciones que permitan a las mujeres transformarse en agentes de su propia valorización y del refuerzo de su poder (LÓPEZ, 1997:23).

Por otro lado, la estrategia de *mainstreaming* o integración, surge frente a la marginalización de los intereses y necesidades de las personas en las intervenciones de desarrollo, debe implicar mucho más que un proceso de añadido de ciertos aspectos correctores a la planificación en el desarrollo para incorporar las desigualdades entre los géneros. La integración ha de generar cambios y adaptaciones también respecto de la agenda de desarrollo y de las herramientas y métodos de planificación ya existentes. En definitiva, no es un cambio accesorio lo que se requiere, no se trata de sumar cuestiones a las ya existentes, sino más bien de repensarlas y transformarlas. La estrategia busca una transformación de las instituciones y políticas. No solo se trata de incorporar

a más mujeres a los procesos y programas existentes, sino de llevar a cabo reformas para asegurar que reflejen las visiones, intereses y necesidades de las mujeres y apoyen una mayor igualdad en las relaciones de género.

Una estrategia de integración, por ejemplo, va más allá de una iniciativa para incrementar el número de niñas que acceden a la escuela primaria. Implica esfuerzos para asegurar que las autoridades educativas tengan la capacidad de desarrollar y aplicar iniciativas que promuevan la igualdad de las oportunidades educativas, incluyendo la capacidad para desarrollar iniciativas que aborden las disparidades existentes en el acceso a la educación y desarrollo curricular. En ella se pueden identificar tres ámbitos en los que fundamentalmente aplicar la estrategia de integración en actores como las FFAA:

1. MINFED, incluyendo la formulación de políticas, los recursos humanos y las estructuras administrativas, los procedimientos y la cultura organizativa;
2. el programa de operaciones externas (fundamentalmente de las operaciones de la ONU) que por sus características involucran a la organización donante, el gobierno nacional, ONG y otros actores;
3. el propio país (en crisis y/o en desarrollo), las políticas gubernamentales, las estructuras y programas y la economía, cultura y sociedad del país (López, 2000).

En ambas estrategias se genera poder, se fortalece la capacidad de que la población se vincule y apropie activamente de los procesos de desarrollo más allá de la presencia en la zona. Tanto mujeres como hombres son agentes activos de su propio desarrollo, y del desarrollo en general, siempre que los recursos y las oportunidades y condiciones estén disponibles y creados sobre una base igualitaria. El personal militar incorporado en estas misiones, debe por tanto conocerlas en función de la participación acordada.

#### *Identificación y formulación de proyectos de cooperación al desarrollo*

Desde la planificación los pasos para la incorporación de la perspectiva de género en los proyectos de desarrollo son progresivos e interrelacionados y pueden ser incorporados en cualquier

etapa de la formulación de un proyecto. Su marco lo constituyen una serie de herramientas metodológicas y componentes a tener en cuenta y/o modificar en su caso. Se trata de la estructura de las organizaciones involucradas con sus oportunidades y obstáculos, los procedimientos operativos, el comportamiento de los actores planificadores, equipos técnicos y actitudes de los implicados, así como las instituciones.

Las FFAA deben participar e involucrarse en el equipo de planificación desde el principio. Para ello debe contar con experiencia de campo en materia de género, con conocimiento y dominio en métodos participativos y de administración participativa y de cooperación al desarrollo. Para la formulación de proyectos con perspectiva de género son imprescindibles dos fases: el análisis de situación y la programación de metas y acciones.

El análisis de situación es una condición previa para el inicio de cada proyecto. Supone la identificación de los problemas, agentes sociales involucrados, intereses, visiones, expectativas y potencialidades (Ver Anexo III). La información obtenida es condición indispensable para que se conozcan los grupos implicados del proyecto, así como las actividades necesarias para la solución de los problemas identificados. El análisis de situación trata de dos cuestiones básicas: del problema y de los agentes involucrados en el problema. Por eso incluye dos momentos o tipos de análisis: el análisis de participantes y el análisis de problemas.

Para la fase de programación de metas y acciones (ver anexo IV) y según la metodología del marco lógico, ya citado en el texto, se concretarán los objetivos general y específicos, la determinación de los resultados esperados y de las actividades a realizar y su programación temporal, así como de los medios a emplear y de los costes, de las fuentes de financiación y de las estrategias operativas y de seguimiento y evaluación. A través de la matriz de planificación (Ver Anexo V) se instrumenta una descripción objetiva y resumida del proyecto, integrando sus elementos fundamentales. Incluye el objetivo general del proyecto de desarrollo, el objetivo específico, los resultados, las metas, las actividades, los insumos y riesgos y las presunciones. La conexión entre varios aspectos del proyecto es descrita desde una lógica vertical que clarifica las razones por las que el proyecto fue concebido y cómo será ejecutado. La lógica horizontal explica cómo los resultados del proyecto serán expresados de forma clara, realista y verificable.

Por último, la perspectiva de género debe ser transversal a los indicadores en los distintos ejes de la intervención de la estrategia. Es decir, debe estar presente en todas las acciones que se emprendan y para ello se utilizarán indicadores específicos, que nos brindarán información cuantitativa y cualitativa de la integración de género.

Los indicadores son elementos fundamentales en todas las fases de la planificación ya que miden el cumplimiento de los objetivos, de los resultados y de los presupuestos. Pueden ser traducidos en números, descripción de procesos o hechos que indiquen cambios cualitativos de una condición específica o condición dada. (Rede Mulher de Educação, 1996).

Los indicadores de género son instrumentos destinados a medir los efectos de las intervenciones en la situación de las mujeres y en las relaciones de género. Identifican las situaciones más importantes en que se sintetiza y expresa la desigualdad de género a partir del grado de conocimiento o conciencia sobre la misma. Desde un análisis de género, deben conducir a una valoración cuantitativa y cualitativa. Cuantitativa, en tanto arroja información sobre qué está pasando y a quién y, cualitativa, en tanto explica cómo están pasando las cosas y por qué están pasando. En definitiva expresan el logro de los objetivos y resultados para hombres y mujeres, la manera en que los grupos sociales, así como mujeres y hombres se implican en el proyecto, la forma en que se miden los beneficios (ejemplo: acceso y control sobre beneficios).

Sin pretender clasificarlos, los indicadores pueden agruparse en cuatro grupos. En primer lugar, los indicadores de riesgo/ factores externos, cuando definen aquellos factores que pueden interferir negativamente en el éxito del proyecto (ej. servicios sociales asegurados por medidas oficiales). En segundo lugar, los indicadores de proceso o de los productos, cuando se refieren a los resultados de las actividades desarrolladas (ej. tasa de crecimiento o reducción de las personas del grupo/organización desagregadas por sexo). En tercer lugar, estarían los indicadores de los resultados de desarrollo. Estos últimos se refieren a los resultados alcanzados a corto y medio plazo (efectos/consecuencias esperadas) y a largo plazo y en último lugar estarían los indicadores de impacto que informan sobre la efectividad del proyecto o programa (Índice de capacitación por sexo; Porcentaje del aumento de las áreas cultivadas, desagregadas por sexo, etnia, edad, etc.; Me-

jora en el status de las mujeres que hayan concluido sus cursos de capacitación, con repercusiones en el aumento de oportunidades de empleo para las mujeres; Uso de los beneficios generados por el proyecto, desagregado por sexo, edad, etnia, etc.).

Una vez formulados los indicadores, deben facilitar el seguimiento de las acciones y metas del proyecto, así como la verificación de la consecución de sus resultados. A partir de aquí las siguientes fases del proyecto de desarrollo deberán mantener los mismos elementos que han permitido en la formulación, la incorporación de la perspectiva de género.

## CONCLUSION

La relevancia de incorporar la perspectiva de género en la AH y acciones de desarrollo se consolida. Desde la ONU y a través de la Agenda 2030 y ONU-Mujeres se recibe el mandato de la participación de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones, valorando especialmente la contribución de la mujer en el desarrollo sostenible de la paz y la resiliencia. El beneficio de cualquier operación de AH debe ser igualitario y tal y como prioriza la Estrategia de AH española (2019-26) hay que prevenir entre los distintos actores «eventuales abusos».

Las FFAA como actor involucrado en operaciones de AH no solo debe conocer este mandato, debe dar un paso más en la incorporación equitativa de mujeres y la perspectiva de género entre su personal y estructura de toma de decisiones, así como su imbricación en los procesos de desarrollo, tránsito natural desde la AH y la rehabilitación.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, JA., AGUIRRE, P. y SANTANDER, G. (2019) El Nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Catarata, IUDC/UCM.
- ANDERSON, M. (1999) Do no harm. How can aid can support peace-or war, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado.
- BARAKAT, S. y HOFFMAN, B. (1995) Post-Conflict Reconstruction: Key Concepts, Principle Components and Capabilities, Ponencia para el International Colloquium on Post-Conflict Reconstruction Strategies, 23-24 June, Burg Schlaining, Austria, organizado por el Vienna Reconstruction Unit of the United Nations Department for Development Support and Management Services (UNDDSMS).

- BRIDGE (1995), Gender, Emergencies and Humanitarian Assistance, Informe presentado a la Unidad de Mujer y Desarrollo de la D.G.VIII, Comisión Europea, Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996) La vinculación de la ayuda la rehabilitación y el desarrollo (VARD). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas, COM (96) 153 final.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): Mujeres y desarrollo. Gestión del ciclo del proyecto. Bruselas. Mimeo.
- EADE, D. y WILLIAMS, S. (1995) The Oxfam Handbook of Development and Relief, Oxfam, Oxford.
- INSTITUTO DE LA MUJER (1999) *Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción. IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales - Instituto de la Mujer, Serie Documentos, núm. 19, Madrid.
- KÜCHEMANN, VIEZZER e ZIMMERMAN (1996) Relações de Gênero no Ciclo de Projetos Rede Mulher de Educação, Mimeo
- KUMAR, K. (1997) «The Nature and Focus of International Assistance for Rebuilding War-Torn Societies», en Kumar, K. (ed.) (1997a), pp. 1-38.
- LAGARDE, M. (1992) Identidad de Género. Curso 25-30 de abril, Managua, Nicaragua.
- LONGHURST, R. (1994), «Conceptual Frameworks for Linking Relief and Development», en IDS Bulletin, vol. 25, núm. 4, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (G.B.), pp. 17-23.
- LÓPEZ, I. (1997) «El enfoque de género en la Cooperación Oficial Española: problemas y oportunidades». *Más allá de Beijing. Género, cooperación y desarrollo*. Temas de Cooperación - 9, Coordinadora de ONGD, Madrid.
- LÓPEZ, I. (1997a) «El enfoque de género en la cooperación». HEGO. En Pie de Paz, núm. 47, 1998.
- LÓPEZ, I. (2000) Empoderamiento y mainstreaming: estrategias para la igualdad entre los géneros. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, núm. 6, primavera/verano.
- MOSSER, C. (1993) Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training, Routledge, Londres, 1993. Trad. cast.: Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, Práctica y Capacitación, Entre Mujeres-Flora Tristán, Lima, 1995.
- MOSSER, C. (1991) «La planificación de Género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género». Guzmán V., P. Portocarrero y V. Vargas (eds.) *Una nueva lectura: Género en el Desarrollo*. Flora Tristán Ediciones, Lima, Perú.
- MOORE, J. (1999) «La brecha entre la acción humanitaria y la acción para el desarrollo», Revista Internacional de la Cruz Roja, Madrid
- ONU-MUJERES (2012) Las mujeres, la paz y la seguridad: directrices para la implementación nacional.

- ONU (1995) Strategic Planning and Programming of Post-Conflict Reconstruction and Development. Basic Principles and Procedures of the Strategic Planning Approach, Ponencia preparada para el International Colloquium on Post-Conflict Reconstruction Strategies, 23-24 June, Burg Schlaining, Austria, organizado por el Vienna Reconstruction Unit of the United Nations Department for Development Support and Management Services (UNDDSMS)
- ONU (1995) IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing. NY.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K. (1997), Guía de rehabilitación posbélica. El proceso de Mozambique y la contribución de las ONG, HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- REY, F. (2000), «La Unión Europea y la rehabilitación posbélica. El caso de Guatemala», en Osorio, T. y M. Aguirre (coords.), Después de la guerra. Un manual para la reconstrucción posbélica, Icaria, Barcelona, 165-182.
- REY, F. (1999) «Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo en situaciones de conflicto: ante todo no dañar» Revista Worldwatch, núm. 9
- ROSEMBERG J. y POSNER D. (1979) «Framework approach» USAID, Washington.

#### RELACIÓN DE ANEXOS

(Elaboración propia a partir de Marcela Lagarde (1992) y Caroline Mosser (1993))

Anexo I : Análisis de Género

Anexo II: Planificación de género

Anexo III: Necesidades prácticas y estratégicas de género

Anexo IV: Análisis de situación y las herramientas para el análisis de género

Anexo V: Programación de metas y acciones

## Anexo I : Análisis de Género

### **Preguntas clave del análisis de género**

#### **¿Quién hace qué?**

(División del trabajo entre mujeres y hombres).

#### **¿Quién tiene qué?**

(Acceso a la propiedad, posesión y decisión sobre los recursos privados y públicos).

#### **¿Qué factores afectan los acuerdos de género?**

(Identificación de los factores—cultura, legislación, economía y política—que afectan los acuerdos basados en el género, cómo están cambiando, si es que cambian y sobre cuáles se puede incidir).

#### **¿Cómo se distribuyen los recursos públicos y privados?**

(Estructuras institucionales utilizadas, su grado de equidad y eficiencia, cómo hacerlas más sensibles a las preocupaciones de mujeres y hombres).

ANEXO II Planificación de género

Preguntas para incorporar el género en la planificación de un proyecto de desarrollo a través de la matriz de planificación

<b>ESTRUCTURA DE PROYECTO</b>	<b>INDICADORES DE RENDIMIENTO</b>
<p><b>OBJETIVOS GENERALES</b></p> <p>Los objetivos más amplios ¿responden a las necesidades de mujeres y de hombres?, ¿Influye la selección de objetivos específicos en la división de funciones y responsabilidades entre mujeres y hombres?</p>	<p><b>OBJETIVOS GENERALES</b></p> <p>Examen de coherencia con las políticas específicas de género del gobierno u organizaciones relevantes. ¿Hasta qué punto se presta atención a los problemas más amplios específicos de género en el plano político o institucional?</p>
<p><b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b></p> <p>¿Especifican los objetivos: a quién va dirigido y quién se espera que se beneficie del proyecto, estableciendo una distinción entre mujeres y hombres? ¿Quién participa en la selección de la Variedad de necesidades a las que debe atenderse? ¿A qué necesidades prácticas y estratégicas de mujeres y hombres responde el proyecto?</p>	<p><b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b></p> <p>Indicadores cualitativos y cuantitativos: ¿Cuáles son las mejoras y cambios para mujeres y hombres? ¿Quién se espera que se beneficie en términos de división de género del trabajo y acceso a/y control sobre recursos obtenidos? ¿Fueron estos indicadores definidos con la participación del grupo a quien se dirige? ¿Hasta qué punto afectarán las mejoras y cambios la relación entre los sexos?</p>
<p><b>RESULTADOS</b></p> <p>Los resultados: ¿Están especificados por sexo? ¿Son coherentes con las necesidades en los grupos seleccionados?</p>	<p><b>RESULTADOS</b></p> <p>¿Qué se ha logrado para mujeres y hombres en términos de: - uso de tecnología apropiada- medidas políticas adecuadas en apoyo del proyecto- medidas de protección ambiental- creación de capacidades</p>

	<p>institucionales y de administración? ¿Quiénes (mujeres y/u hombres y edad, clase, etnia) se han beneficiado de cada uno de los resultados? ¿En qué medida y en función de qué han participado las mujeres y los hombres?</p>
<p style="text-align: center;"><b>MEDIOS APORTADOS</b></p> <p>¿Resultan adecuados los medios aportados para la participación de mujeres y hombres? ¿Existe tiempo y ppto para la participación y para el análisis de género? ¿Son los pptos.flexibles y revisables? ¿Tiene en cuenta la planificación del tiempo, las limitaciones y necesidades de los géneros? ¿Se utilizan al máximo las capacidades locales en materia de género y formación</p>	<p style="text-align: center;"><b>MEDIOS APORTADOS</b></p> <p>¿En qué medida tienen mujeres y hombres acceso a los bienes, servicios y posibilidades del proyecto? ¿Existe un capítulo de imprevistos en el plan de trabajo y en el presupuesto? ¿Se ha realizado una evaluación y un seguimiento participativos? ¿Qué recursos se han asignado en el ámbito de las necesidades estratégicas de las mujeres?</p>

<p><b>¿CÓMO PUEDEN SER EVALUADOS LOS INDICADORES?</b></p>	<p><b>SUPUESTOS, RIESGOS Y CONDICIONES</b></p>
<p><b>OBJETIVOS GENERALES</b></p> <p>¿Podrán las personas participantes organizadas en el ámbito nacional proporcionar datos? ¿Qué fuentes alternativas de datos pueden ser utilizadas para examinar la coherencia?</p>	<p><b>OBJETIVOS GENERALES</b></p> <p>¿Permite el marco político y el clima legislativo la participación de mujeres y hombres para alcanzar los objetivos? ¿Es el clima político favorable a un enfoque participativo? ¿El contexto político e institucional representan un apoyo para las actividades del sector?</p>
<p><b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b></p> <p>¿Se ha llevado a cabo en el momento oportuno un análisis de género que haya servido de base para establecer el objetivo de las actividades? ¿Existe una estrategia para abordar los obstáculos? ¿Se han tomado en consideración las opiniones de las personas participantes sobre el impacto en las evaluaciones intermedias y/o finales?</p>	<p><b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b></p> <p>¿Se ven los objetivos apoyados por las políticas? ¿Existen otras actividades nacionales o regionales que puedan complementar o, por el contrario, poner en peligro las mejoras previstas? ¿Se han tenido en cuenta dichas actividades o se han previsto vínculos que se puedan establecer con ellas?</p>
<p><b>RESULTADOS</b></p> <p>¿Incluyen los informes técnicos provisionales de seguimiento y evaluación) datos cualitativos y cuantitativos específicos según el sexo?</p>	<p><b>RESULTADOS</b></p> <p>¿Plantea la posición política de mujeres y hombres del grupo (destinatario una amenaza para los resultados del proyecto relacionados específicamente con los géneros? ¿Existe suficiente motivación, aptitudes y capacidad de organización en el seno del grupo destinatario y de las organizaciones asociadas para estimular las actividades sensibles a la dimensión de género y participar en ellas?</p>

<b>MEDIOS APORTADOS</b>	<b>MEDIOS APORTADOS</b>
<p>Durante las visitas de seguimiento, las reuniones de personal, las autoevaluaciones y las evaluaciones provisionales o definitivas, ¿se consulta a las y los participantes para saber si los medios utilizados resultan adecuados?</p>	<p>¿Es el plan de participación razonable en términos de obstáculos locales (estacionales, culturales, especialmente en lo referente al género, financieros o de otro tipo) que prevén el consentimiento, la capacidad, la confianza o la posibilidad de participar de las mujeres?          ¿Son adecuados los servicios de expertos y expertas en materia de género e intervienen a tiempo?</p>

Anexo III: Necesidades prácticas y estratégicas de género

NECESIDADES PRÁCTICAS	NECESIDADES ESTRATÉGICAS
<p>Necesidades de las mujeres y de los hombres en sus roles predeterminados socialmente y como responsables de ciertas cargas y obligaciones sociales preestablecidas, de acuerdo con la división sexual del trabajo, destinadas básicamente a la familia inmediata y la comunidad local.</p>	<p>Se formulan a partir del análisis de la subordinación de las mujeres y hombres en la sociedad y pretenden revertirla en base a criterios éticos y teóricos (justicia e igualdad) sobre los que se formulan objetivos estratégicos: lograr una organización más igualitaria y satisfactoria de la sociedad.</p>

<b>Características</b>	
Necesidades "inmediatas"/ a corto plazo, formuladas sobre condiciones concretas de vida.	Necesidades que implican un cambio a largo plazo.
Necesidades ligadas al rol tradicional, reproductivo de las mujeres y a su rol productivo.	No predeterminan el rol que han de asumir las mujeres en el desarrollo
No cuestionan la posición subordinada de las mujeres en las relaciones de genero, aunque son producto de esa posición.	Cuestionan las relaciones de género, buscan superar la subordinación femenina, eliminando la discriminación y a través de una participación política en pié de equidad con los hombres.
Son más fáciles de verbalizar por las mujeres de los Países en desarrollo (PeD) ya que se desprenden de manera inmediata de sus condiciones de vida en un contexto determinado.	Los niveles de conciencia de las necesidades estratégicas de las mujeres son sumamente variables.
Son más aceptables por los responsables de las políticas (no tienden a cambiar nada en la estructura social, sino más bien a reforzarla).	Son menos aceptables por los detentores del poder en la medida en que lo cuestionan.
La mayor parte de las acciones llevada a cabo en los PeD han atendido estas necesidades como las más "urgentes".	Si bien la mayor parte de las intervenciones de desarrollo no han tenido entre sus objetivos incorporar las necesidades estratégicas de las mujeres, cada vez hay un mayor consenso para incorporarlas en las relaciones de género y en lo relativo a la subordinación de las mujeres en los análisis de planificación.

Anexo IV : Análisis de situación y las herramientas para el análisis de género

ELEMENTOS DEL ANÁLISIS DE SITUACIÓN	HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE GÉNERO
<p><b>1. análisis geográfico y demográfico</b></p>	<p>Desagregación de datos por sexo, edad, etnia (para todas las variables demográficas y sociales).</p>
<p><b>2. análisis del grupo implicado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• División sexual del trabajo</li> <li>• Acceso a los recursos y control sobre los mismos</li> <li>• Posición sociopolítica y participación en la toma de decisiones tanto a nivel familiar/doméstico y comunitario como de la sociedad en general</li> <li>• Necesidades prácticas e intereses estratégicos.</li> <li>• Características de cada categoría de los grupos: intereses, potencialidades, limitaciones, necesidades y demandas específicas en relación al proyecto a ejecutar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desagregación de datos por sexo, observando aspectos como sector socioeconómico, etnia, religión, edad y diferenciación interna de los segmentos</li> <li>• Perfil de actividades y renta.</li> <li>• Perfil de acceso y control de los recursos y beneficios.</li> <li>• Perfil de la posición sociopolítica de las mujeres y de los hombres.</li> <li>• Perfil de toma de decisiones.</li> <li>• Perfil de participación en las instituciones.</li> <li>• Perfil de las necesidades prácticas y de las necesidades estratégicas de género.</li> </ul>
<p><b>3. análisis Institucional:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones del grupo implicado.</li> <li>• Organizaciones ejecutoras del proyecto.</li> <li>• Organizaciones colaboradoras o involucradas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfil institucional en materia de género.</li> </ul>
<p><b>4. análisis del marco de las políticas de género y desarrollo</b></p>	<p>Se refiere a las políticas específicas, neutrales redistributivas y a las políticas oficiales.</p>

## Anexo V. Programación de metas y acciones

<b>QUÉ</b>	<p><b>1. Formular una estrategia general para el proyecto:</b> Considerando las necesidades prácticas y estratégicas de género y las directrices de la política oficial de género.</p> <p><b>2. Acordar con las instituciones involucradas la estructura organizativa y financiera requerida para el proyecto, para asegurar la adopción de la perspectiva de género en las mismas.</b></p> <p><b>3. Elaborar la matriz de planificación del proyecto (MPP):</b> Especificando objetivos, resultados, actividades, estrategias de género. Dichos indicadores son un prerrequisito para un sistema de seguimiento y evaluación de género.</p>
<b>CÓMO</b>	<p><b>4. Planificación participativa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Emplear metodologías que posibiliten la participación activa del grupo implicado (mujeres y hombres).</li> <li>• Basar la planificación en los resultados del análisis de situación.</li> <li>• Prever lugar y hora de acuerdo con las necesidades del grupo beneficiario, teniendo en cuenta el escaso tiempo libre de las mujeres y, si es necesario, realizar encuentros por separado para cada grupo específico.</li> <li>• Adaptar los métodos de planificación para la población analfabeta.</li> <li>• Asegurar que todas las personas participantes (mujeres y hombres del grupo beneficiario, ONGD, instituciones locales, etc.) tengan las mismas oportunidades para expresar su punto de vista.</li> <li>• Validación</li> </ul>
<b>QUIÉN</b>	Mujeres y hombres del grupo implicado, instituciones locales, ONGD, agencias donantes y consultorías. Es fundamental contar con especialistas en género.

*Capítulo 12*  
*Las mujeres y niñas en los procesos DDR y el papel*  
*del asesor o asesora de género*

RUTH ABRIL STOFFELS<sup>1</sup>

*Doctora en Derecho por la UCM y Máster en agentes de Igualdad*  
*por la Universidad de Lleida*

INTRODUCCIÓN: DDR, MUJERES Y NIÑAS

Los procesos de Desarme Desmovilización, y Reinserción (DDR) son una parte integrante de los procesos de paz, por la que los miembros de los grupos armados pasan a desvincularse de los mismos e incorporarse a la sociedad civil. Si bien es cierto que se trata de un paso importante, no es por sí solo suficiente para que el proceso de paz llegue a buen fin.

Es importante que mientras los agentes políticos determinan cómo se va a poner fin al conflicto, piensen qué va a ser de los combatientes. Si bien es cierto que para los miembros de las fuerzas armadas. Esto no suele ser un problema, sí suele serlo para los miembros de otros grupos que, de la noche a la mañana, se encuentran fuera de su grupo de apoyo o al que se veían vinculados, y tienen que realizar una modificación social, económica e integrarse de pleno al proyecto recién iniciado.

Desde la perspectiva histórica, podemos ver que los primeros procesos DDR no tenían en cuenta a las mujeres, que, a veces, simplemente no podían participar en los mismos y que, a veces, al no tener armas no eran consideradas como posibles beneficiarias de los procesos de paz, como tampoco lo eran las niñas asociadas a estos grupos independientemente de la labor que cumpliesen.

1. Profesora de la Universidad Cardenal Herrera CEU y Asesora de Género habilitada por el *Nordic Centre for Gender in Military Operations* y la por OTAN. Ha participado en cinco ejercicios OTAN (Trident Jaguar, Trident Juncture, Trident Jackal).

Aunque posteriormente se permitió la presencia de las mujeres y niñas en algunos procesos de paz, no se tenía en cuenta ni el papel que habían tenido, ni los vínculos forzados o no con otros combatientes, ni la vulnerabilidad a la que estuvieron sometidas, ni la actitud de los grupos sociales de origen hacia estas personas. En conclusión, el fracaso de estos procesos DDR para mujeres y niñas llegó al 90%.

Por ello, la perspectiva de género y la participación del asesor o asesora de género (GENAD) en el diseño, planificación implementación, seguimiento y evaluación de estos procesos se plantea como algo necesario para el éxito de estos procesos en general, para la visibilización y tratamiento de las mujeres y niñas asociadas a los grupos armados y para convertirlas, como prescribe la resolución 1325 (2000), en verdaderos actores e impulsores de la paz.

#### ASESORES DE GÉNERO (GENAD)

Antes de definir la función del asesor de género en los procesos DDR recordemos cuáles son sus cometidos principales<sup>2</sup>:

- Aconsejar a los líderes de las misiones y a los componentes militares, policiales y civiles en cuestiones de género en las operaciones militares.
- Asesorar a los líderes de las misiones, y a los componentes militares y civiles en la responsabilidad violencia sexual asociada al conflicto y violencia de género.
- Establecer vínculos y redes estratégicas con actores internos y externos cuya labor pueda tener impacto de género y afecta a nuestra operación.
- Proporcionar apoyo técnico para guiar la integración de las perspectivas de género en las políticas e instrumentos de planificación, así como su implementación, y en la presentación de informes por todas las misiones.
- Contribuir a la mejora de la capacidad en materia de género de los actores que se asocian con la misión.

2. Extraído parcialmente de DPKO/DFS GENDER FORWARD LOOKING STRATEGY, p. 16 y ss, en <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping/en/DPKO-DFS-Gender-Strategy.pdf>

- Establecer un grupo de *focal points* que le sirva para recibir y enviar mensajes clave a todos los miembros de la misión, y ayudarle en la implementación de las medidas que sobre género se adopten en todas las fases de la misión.
- Coordinar la labor de estos *focal points*.
- Garantizar que todos los miembros que forman la operación reciben formación en género y violencia sexual presente en sus distintas formas en los conflictos armados.
- Recopilar, analizar e informar sobre todos los datos relevantes en materia de género.
- Evaluar la misión desde la perspectiva de género.
- Presentar un informe de lecciones aprendidas a los líderes de la misión.

Lo cierto es que el desarrollo de todos estos cometidos requiere unos conocimientos y unas competencias específicas, para lo que es necesaria una formación en profundidad, y el desarrollo de instrumentos y redes concretas, pero, sobre todo, un compromiso con la eliminación de las discriminaciones entre hombres y mujeres y por conseguir que la misión no pierda eficacia o efectividad por cuestiones de género, que, aunque ocultas, a veces, tienen influencia radical en el éxito de la misión. Y todo ello sin contar con el mandato de la resolución 1325 (2000) y siguientes en todo tipo de contextos armados y para todo tipo de misiones.

Existe la tendencia de dar al GENAD un doble sombrero y vincularlo a CIMIC (área cívico militar), que es donde suele haber mucho trabajo en relación con la población civil y parece que el o la GENAD puede ayudar allí.

Sin embargo, se considera que es mejor que el o la GENAD se encuadre dentro del grupo del comandante en jefe de la misión (asesoría cultural, asesoría política y asesoría jurídico) y que haya un *focal point* con fuerte formación en género (incluso a través de cursos especializados de asesores de género que se realizan en su país o en los organismos para los que trabajan de forma periódica) en el área cívico militar.

En caso contrario, el GENAD pierde mucho de su potencial de trabajo y el contacto y conocimiento procedente de otros sectores de la misión que son necesarios para una buena integración de la perspectiva de género en las operaciones de paz. Además, la

carga de trabajo que le llega es a veces inasumible y pierde eficacia en uno u otro de los campos a los que está asignado.

Lo que sí es importante es que desde el principio (no del despliegue, sino del planeamiento de la misión), el GENAD tenga a su disposición *un focal point* en cada sección que puedan servir de correa de transmisión de información e inquietudes entre el GENAD y el resto del contingente de la misión.

Desde esta perspectiva, el GENAD debe estar presente desde la fase de planeamiento, ejecución y despliegue, evaluación, información y de desarrollo de lecciones aprendidas y buenas prácticas y todo ello a nivel estratégico, táctico y operacional y en todas las fases.

#### PROCESOS DE DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN (DDR)

Para V. Fisas el DDR es «un esfuerzo para la normalización de la vida de las personas que durante años han empuñado las armas»<sup>3</sup>. Quizás sea una descripción muy simple, pero lo cierto es que recoge la esencia de este proceso.

Para el PNUD: (traducción libre):

El DDR de excombatientes es un proceso complejo, con dimensiones políticas, militares, de seguridad, humanitarias y socioeconómicas. Su objetivo es abordar los desafíos de seguridad posteriores al conflicto que surgen de los excombatientes, al quedarse sin medios de vida o redes de apoyo, aparte de sus antiguos camaradas, durante el período crítico de transición del conflicto a la paz y el desarrollo. El DDR busca apoyar la reintegración económica y social de los excombatientes, para que puedan convertirse en actores en paz. Si bien gran parte de un programa de DDR se centra en los excombatientes, los principales beneficiarios del programa deberían ser, en última instancia, la comunidad en general<sup>4</sup>.

A nosotros nos gustaría recalcar que se trata de uno de los instrumentos que componen el proceso de establecimiento/consolidación de la paz, en el que las partes acuerdan la reincorpora-

3. FISAS, Vicenç. Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. *Quaderns de Construcció de Pau*, 2011, vol. 24, p. 4.

4. UNDP Practice Note: Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-combatants en file://C:/Users/rabril/Downloads/UNDP%20DDR%20Practice%20Note.pdf

ción a la sociedad civil de los que antes habían sido miembros de grupos armados no estatales, o, en caso de cambio de gobierno, disminución y reincorporación a la vida civil de antiguos militares. Es por ello, que las partes deben ser las titulares de este proceso y la Comunidad Internacional un apoyo al proceso.

Es importante destacar, que el proceso de desarme debe formar parte del proceso de paz. Es imposible un DDR de los combatientes mientras hay conflictos abiertos. Pero debe empezar a planearse con anterioridad al mismo para que al día siguiente mismo de la firma del tratado de paz los combatientes puedan iniciar el proceso. Sin embargo, en procesos de paz inestables, los procesos DDR pueden ser un ir y venir de esfuerzos a medida que la violencia se incrementa o disminuye.

Por otro lado, es absolutamente necesario que las autoridades y sociedad civil del país lleven la iniciativa y gestión de este proceso, sin perjuicio del apoyo que, para determinadas cuestiones y en determinados momentos puedan prestar organismos internacionales o incluso Estados.

Aunque podemos hablar de DDR oficiales y extraoficiales, nosotros nos ocuparemos de los primeros, en los que autoridades, fuerzas armadas y sociedad civil participan del proceso. Sin embargo, no se pueden desdeñar estos procesos extraoficiales e individuales, especialmente en el caso de mujeres, donde el estigma de formar parte de un grupo armado puede traerles muchas consecuencias, y en el caso de que los procesos formales no tengan apoyo político, financiero y social adecuado o se alarguen en el tiempo.

En realidad, un programa DDR no debe constar de etapas diferenciadas, sino que debe ser un *continuum* de transición de la vida militar a la vida civil, lo más rápido posible, pero con garantías reales de eficacia. De poco sirve un proceso breve si el éxito es muy limitado y difícilmente un proceso largo podrá ser eficaz, por la frustración de los participantes y cuestiones de seguridad esencialmente.

Si vamos por fases, la primera parte la constituye el desarme: En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, en el contexto del DDR:

El desarme es la recolección, documentación, control y destino final de las armas pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas de los combatientes, y a menudo también de la población

civil. El desarme incluye además la elaboración de programas de gestión responsable de armas.

Este es un proceso muy difícil para los combatientes porque estas armas tienen un valor simbólico, económico, social y de seguridad para sus portadores. Inicialmente se exigía un arma como muestra de la pertenencia a un grupo armado, pero posteriormente se vio que ello dejaba fuera a muchos miembros de estos grupos armados y que se producía un verdadero mercadeo de armas para lograr los beneficios del proceso, lo cual era totalmente contraproducente. Por otro lado, especialmente en los inicios de estos procesos, las armas entregadas son las que menos valor tienen o aquellas obsoletas o inutilizadas, es necesario ir construyendo la confianza entre las partes.

Por otro lado, si bien normalmente la entrega y destrucción de las armas es un primer paso, no siempre es así, a veces se guardan por un tiempo o se inutilizan. Existe un momento formal «ceremonia» de la entrega de armas que tiene mucha simbología y que es la base para mostrar la confianza de ambas partes en el proceso. Así mismo, con esas armas entregadas se pueden hacer obras de arte o utilizarlas en la elaboración de útiles al servicio de la paz, lo cual refuerza el paso psicológico del combatiente a la sociedad civil. En esta fase los organismos internacionales suelen ser bien vistos como gestores o supervisores de este proceso. Al no ser considerados como enemigos (o no tanto como la otra parte en conflicto) es menor el rechazo a la entrega de armas.

En paralelo a este desarme se produce la desmovilización que, para el SGNU, se define como:

la baja formal y controlada de los combatientes activos de las fuerzas armadas y demás grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede extenderse desde la reunión de los combatientes individuales en centros provisorios, a la concentración masiva de tropas en campamentos asignados a tal efecto (lugares de acantonamiento, campamentos, áreas de reunión de tropas o barracas). La segunda etapa de la desmovilización abarca el paquete de medidas de apoyo que se brinda a los desmovilizados, llamado de reinserción.

Se trata del paso de combatientes a civiles, lo primero es identificar los sujetos que quieren y pueden someterse a esta desmovilización-desvinculación y lo segundo es la entrega del documento

de reconocimiento oficial de la baja en el grupo armado y el alta en la sociedad civil. Aunque parezca sencillo es la fase técnicamente más complicada.

En principio, este proceso debería tardar muy poco, dado que mientras se produce las personas permanecen acantonadas y esto puede ser un foco de violencia y una llama de reactivación del conflicto. En este punto las garantías de seguridad ofrecidas por los organismos internacionales suelen ser vistas como elementos muy positivos.

Pero este nuevo «civil» se encuentra bastante desorientado en un nuevo contexto social donde muchas de las habilidades adquiridas durante el conflicto no son reconocidas, donde deja de percibir un salario y donde el grupo de apoyo al que pertenecía desaparece. Por ello, a la fase desmovilización le suele seguir una fase de reinserción que puede durar más o menos en función de los fondos, de las necesidades, del acogimiento o no de sus antiguas sociedades y familias al antiguo combatiente.

Para el SGNU, la reinserción:

es la asistencia que se brinda a los excombatientes durante la desmovilización, pero antes del proceso de reintegración, que es de más largo plazo. La reinserción es una forma de asistencia de transición tendente a ayudar a cubrir las necesidades básicas de los excombatientes y sus familias, y puede incluir subsidios de seguridad de transición, alimentos, ropa, refugio, atención médica, instrucción de corto plazo, capacitación, empleo y herramientas. Mientras que la reintegración es un proceso de desarrollo social y económico continuo, de largo plazo, la reinserción es la asistencia material y/o financiera necesaria para satisfacer las necesidades inmediatas, y solo puede extenderse hasta un máximo de un año.

Pero de ser civil «formalmente» a poder integrarse en la sociedad va un paso más allá de la firma de unos papeles y la realización de unas formalidades. Para empezar, el excombatiente se encuentra en la puerta y debe volver a su casa, tiene miedo a ser atacado por sus antiguos compañeros, pero también por sus antiguos enemigos, y no sabe cuáles de sus habilidades serán bien acogidas por la sociedad para permitirle ganarse su sustento y el de la familia. Por ello, es necesaria una fase, más o menos larga en función del contexto, de la persona, de los medios, de la voluntad política y de otros tantos factores, para que pueda realmente reintegrarse. A veces se trata de una suma de dinero de una vez, a veces una paga mensual por

unos meses, en general garantías de seguridad y a veces formación en oficios que sean útiles a la sociedad y les puedan dar salidas. En todo caso, importante la flexibilidad en las medidas de reinserción, dado que son muy distintas las situaciones de origen y problemas que pueden surgir a uno y otro combatiente.

Uno de los problemas con que suelen encontrarse las sociedades que realizan estos DDR es la visión de que se está premiando a los verdugos frente a las víctimas civiles que, en muchas ocasiones, están en una situación mucho peor y no reciben ayudas. Sin embargo, como destaca la Iniciativa de Estocolmo sobre DDR<sup>5</sup>, la limitada duración de este proceso y las garantías de seguridad para ellos y las comunidades permiten aceptar estos programas dentro del proceso de paz en un sentido amplio.

En esta fase, para evitar el rechazo de las comunidades, pueden adoptarse medidas negociadas con éstas, para que contribuyan al esfuerzo y se vean fortalecidas.

La última fase, que es la más delicada y a la que tienden las otras es la reintegración, definida por el SGNU como:

el proceso por el cual los excombatientes adquieren status de civiles y consiguen empleo e ingresos sostenibles. La reintegración es esencialmente un proceso social y económico sin límite de tiempo, que se produce principalmente en las comunidades, en el ámbito local. Forma parte del desarrollo general de un país, es responsabilidad nacional y a menudo requiere asistencia externa de largo plazo.

Esta fase debe ser la más larga y amplia, debe enfocarse en los combatientes, pero también en las comunidades, debe tener una perspectiva múltiple, pero coordinada. En el caso de las mujeres, son pocas las que finalizan este proceso y menos las que lo hacen de forma satisfactoria.

Es la fase que va a permitir la vuelta a la normalidad de la sociedad y la reducción de la violencia, al tiempo que la aceptación del excombatiente como un miembro más de la sociedad, sin rencores y deudas que pagar.

Como hemos indicado anteriormente, no se puede realizar mientras duran las hostilidades, lo mismo que tampoco cuando

5. GOBIERNO SUECO: *Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration: Final report, 2006* en <https://reliefweb.int/report/world/stockholm-initiative-disarmament-demobilisation-reintegration-final-report>

se mantiene una violencia estructural grave. El éxito del proceso de paz y, con ello, del DDR, depende en gran medida de esto.

Como también depende de las posibilidades de participación política y social del excombatiente, de su capacidad para obtener un empleo estable, la sanación de sus propias heridas y las de la sociedad. Por todo ello, desde hace tiempo, se incide en las comunidades en estos procesos de paz.

Por último, procede comentar que, en algunos casos, la reintegración depende de ritos y actos comunitarios que son de iniciativa de la comunidad y por ello, no es conveniente forzar a seguir los pasos de los organismos o autoridades estatales, sino que a veces es mejor permanecer en silencio o aceptar estos mecanismos.

## MUJERES Y DDR

Si se fija el lector, los programas DDR, como parte de los procesos de paz, han tenido hasta ahora actores privilegiados, aquellos que podían poner en peligro la paz, y más en concreto, los varones adultos, que eran los actores políticos por antonomasia. De ahí que estos programas dejasen fuera a mujeres, niños y niñas, así como inicialmente, todo aquél que no portaba un arma. Si ellos eran los que querían, buscaban u ostentaban el poder, eran ellos a los que había que neutralizar, no a aquéllos que una vez en paz pocos peligros podían suponer. Y ello suponía que estos combatientes «invisibles» ni estaban en las mesas de negociaciones, ni aparecían en los acuerdos de paz, ni se tomaban medidas en su favor. Sin embargo, esto que fue parcialmente cierto en algún momento de la historia, hoy no se puede sostener. En primer lugar, porque el papel de la mujer ha cambiado en muchas partes del mundo y en otras, donde ya lo tenía, se ha visibilizado, por ejemplo, en Iberoamérica<sup>6</sup>.

En segundo lugar, porque niños y niñas son el presente y el futuro de las sociedades y heridas mal curadas y rencores enquistados impiden una sociedad en convivencia real.

Finalmente, porque a día de hoy, el concepto de paz va más allá de la falta de conflicto e incluye aspectos como justicia social,

6. WEBER, Sanne. From gender-blind to gender-transformative reintegration: women's experiences with social reintegration in Guatemala. *International Feminist Journal of Politics*, 2020, p. 1-22.

participación política, reconciliación y otros tantos que hacen de la paz una paz incluyente y comprensiva, donde toda la Comunidad debe sentirse partícipe y segura.

Pero es que, además, tenemos un cambio de enfoque. Ahora, el llamado enfoque de derechos humanos nos obliga a ver los procesos de paz como procesos que permiten reconocer y garantizar los derechos de parte de la sociedad.

Pero ello supone una verdadera apuesta, porque requiere una gran inversión en todos los sentidos. Ni son iguales las necesidades, ni las potencialidades, ni las capacidades de las mujeres y niñas que la de los niños. Además, en estos tres, las agresiones sexuales son heridas que deben curarse antes de volver a sus hogares.

Por todo ello, la mujer es y debe estar presente en todo el proceso de paz y, en concreto, en los procesos de DDR. Sin embargo, en muchas ocasiones son olvidadas, porque en un contexto en el que las necesidades son muchas y los recursos son pocos, se deben tomar difíciles soluciones y, la prioridad sobre los varones adultos suele ser la respuesta que creen más efectiva y eficaz.

En los primeros procesos DDR no se aceptaba directamente a las mujeres, pero poco a poco se las fue aceptando. Ahora bien, desde el momento en que se exigía un arma, muchas mujeres que se dedicaban a labores que no eran de combate, como la logística, cocina, enfermería, etc., no eran aceptadas. Por otro lado, a muchas mujeres y niñas no les llegaba información sobre la existencia de estos procesos o la posibilidad de incorporarse a ellos con el grupo al que estaban asociadas, con lo que en el inicio del proceso, desaparecían<sup>7</sup>.

En un primer momento de pensó que no era necesario separar a hombres y mujeres durante el proceso. De esta forma, en muchas ocasiones, las mujeres debían seguir el proceso junto a sus violadores. lo que imposibilitaba a las mujeres salir del círculo vicioso.

Por otro lado, las actividades de formación que se realizaban para favorecer la reintegración no siempre tenían una perspectiva de género ni se preguntaba a las mujeres acerca de sus necesida-

7. NARBONA IRANZO, Ángela. *Mujeres exsoldado y el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de Sierra Leona (DDR)*. 2018.

des. Los talleres de carpintería, electricidad o mecánica de poco servían a unas mujeres que volvían a un entorno donde estas labores eran realizadas por hombres. Pero tampoco los cursos de peluquería o corte y confección eran necesariamente útiles en contextos saturados de estas profesiones<sup>8</sup>.

Pero, es más, incluso si no era este el caso, los roles de género de unos y otras eran distintos y por ello el proceso era distinto, no se recibía igual a un hombre que a una mujer, ni a un niño que a una niña, y menos cuando la mujer y la niña portaban como cicatriz visible de sus desgracias, un bebe a cuestas.

Por otro lado, en entornos donde los roles clásicos de las mujeres son los de madre y mujer exclusivamente, resulta difícil reinsertar mujeres que durante el conflicto han ejercido funciones de mando y pueden aspirar a jugar un papel protagonista en el post-conflicto. O al menos no volver a ocupar un papel secundario, sometido a la autoridad masculina de padres y maridos. Estas mujeres, además, son vistas como un peligro; o se las vuelve a «reeducar» (lo cual no siempre es fácil ni deseable, dado que pueden jugar un papel de liderazgo en las comunidades durante el proceso de paz) o se reeduca a la sociedad para que acepte roles más participativos de las mujeres en la sociedad, lo cual, tampoco es fácil, o su integración se hace difícil<sup>9</sup>.

En entornos donde la «virtud» es un atributo del grupo, la llegada de mujeres más o menos promiscuas, agredidas sexualmente, o casadas por la fuerza con algún comandante no es algo fácil de solucionar.

En entornos donde la mujer o niña se convierte en un alma más que alimentar en la familia que a duras penas consigue alimentar al resto de la familia no es siempre fácil su reintegración, y menos cuando trae de la mano un hijo o hija.

Las necesidades médico sanitarias de las mujeres en el momento del DDR suelen ser mayores y por supuesto, de distinto tipo a las de los varones, por lo que necesitan atención especial y, a veces, una atención más duradera antes de poder volver a sus hogares.

8. CHRISTOFFERSEN, Karin. *Disarming and reintegrating female ex-combatants: A case study of the gender mainstreaming of DDR in Liberia*. 2010. Tesis de Maestría.

9. SÁNCHEZ, Carolina Jiménez. *Un acercamiento a las estrategias de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (DDR) desde la perspectiva de género*.

Finalmente, debemos convertir el reto en una oportunidad, las numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que siguen a la 1325 (2000) piden una mayor participación de la mujer en todos los campos, y su participación tanto en el proceso de paz, incluido programa DDR, como en la sociedad posterior al conflicto deben ser el eje de las acciones de todos los actores involucrados en el conflicto y en el proceso de paz<sup>10</sup>.

Otra cuestión que es necesario tener en cuenta, es que frente a todas estas cuestiones que acabamos de mencionar, las mujeres y niñas prefieran hacer un DDR informal, dicho de otra manera, desvincularse del grupo armado y volver a casa, a menudo negando haber sido combatientes y afirmando haber sido desplazadas, refugiadas, detenidas o encarceladas, lo cual, en principio va a ocultar parte de los problemas antes mencionados. Como estas reintegraciones no cuentan en las estadísticas, es difícil conocer su eficacia. Sin embargo, deben ser muchas las que optan por esta vía, dado que en muchos países, el número de combatientes femeninos que se suman a procesos formales de DDR es mucho menor que el porcentaje de mujeres que forman parte de estos grupos.

Esto es especialmente significativo cuando nos damos cuenta que, en muchas ocasiones, las mujeres que inician estos programas oficiales no los terminan y que un alto porcentaje de ellas acaban en el mundo de la prostitución o la marginación social.

## GENAD Y DDR

El asesor o asesora de género de una misión internacional debe tener muy claro cuál es el mandato de la misión, así como los límites que se le imponen. A veces el GENAD puede sentirse tentado a creer que la iniciativa y responsabilidad de los procesos DDR son de la misión. Pero esto no es cierto, son las partes en el marco del proceso de paz las que deben determinar el proceso. Ello no obsta a que, a modo de expertos, ellos u otros agentes civiles o militares se sienten en la mesa de negociaciones donde se está trabajando este tema y puedan aconsejar a las distintas partes.

10. LANDALUZE, Iker Zirion. «Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes desde la perspectiva de género». *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, 2013, núm. 58.

Ello tampoco obsta a que en este proceso de paz se pueda otorgar a la misión una serie de funciones que, si están dentro del mandato, deberán asumir. Tal es el caso de funciones de observación, gestión o destrucción de armas, mantenimiento de la seguridad en las zonas de los acantonamientos.

En los casos en los que los procesos DDR estén vinculados a reformas del sector de seguridad, las fuerzas internacionales pueden asumir funciones en el campo de la selección, instrucción, y todo aquello que pueda servir de apoyo, que no de liderazgo, de estos procesos.

Es difícil, en abstracto, decir hasta dónde puede llegar el asesoramiento, pero exponemos aquí algunas ideas que la propia ONU ha destacado en su informe al respecto.

Por otro lado, vista la situación planteada, las posibles acciones del GENAD son infinitas y su involucración dependerá de su compromiso, de sus capacidades y de la influencia que tenga con comandante en jefe de la operación.

En este sentido, y como hemos mencionado antes, el GENAD debe estar presente en la fase de planeamiento de la participación de la misión en este proceso, indicando las necesidades, vulnerabilidades, fortalezas y debilidades de la presencia de mujeres entre los combatientes y entre el equipo encargado del DDR. De hecho, es interesante que se garantice la presencia de mujeres observadoras militares para examinar a las ex combatientes y determinar bien claro sus funciones. Como también es interesante que se prevean indicadores sensibles al género para evaluar la marcha de la operación y del proyecto.

A nivel táctico, el asesor debe asegurarse de:

- Que la privacidad y derechos de las niñas son garantizados durante la detección.
- Que se proporcionan instalaciones separadas y una protección adecuada a las mujeres durante el acantonamiento, y abordar las prioridades específicas de protección de las madres embarazadas y lactantes.
- Que las tareas de apoyo a la seguridad se llevan a cabo con pleno respeto y seguridad de mujeres, niños y niñas.
- Debe así mismo colaborar con las organizaciones locales de mujeres en programas de divulgación específicos para alentar a las mujeres y niñas excombatientes a presentarse al proceso de desarme.

—Finalmente, debe incluir a las mujeres y niñas entre los grupos consultados a la hora de recopilar información sobre el movimiento y el almacenamiento de armas en la comunidad o sobre cualquier otro dato que sea relevante para el proceso. En definitiva, que éstas estén incluidas dentro de las redes que forme el GENAD para obtener información, apoyo y para consensuar medidas.

A nivel operacional, el asesor de género debe asegurarse de que:

- Haya suficiente número de mujeres observadoras militares disponibles para examinar a las mujeres excombatientes.
- Se proporcionan instalaciones de vida separadas para las mujeres excombatientes en los planes de acantonamiento y se garantiza su protección adecuada en los campamentos, especialmente frente a violencias sexuales.
- Existe colaboración entre todos los actores implicados en actividades de divulgación para alentar a las mujeres excombatientes a presentarse y participar en el proceso de DDR.
- Se consulta a las organizaciones de mujeres sobre la planificación de los programas de reintegración.
- Se obtiene, en su caso, el soporte del sistema de las Naciones Unidas y de otros organismos cuando se presta apoyo médico y psicosocial a excombatientes y mujeres y niñas y niños asociados con las fuerzas de combate, que pueden haber sido víctimas de violencia sexual.
- Se recopila información suficiente y adecuada sobre dinámicas, fortalezas, debilidades, desafíos y amenazas de mujeres dentro de estos procesos y se utilizan indicadores sensibles al género para medir el progreso y el éxito de la misión.

## RECAPITULACIÓN

La incorporación de la perspectiva de género en los procesos de paz es algo relativamente novedoso, como novedosa es la figura del asesor de género en los ejércitos a los más altos niveles. Por ello es necesaria la toma de conciencia de la necesidad de compartir experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas que nos permitan avanzar más rápido de lo que lo hacemos, evitando con ello que las personas más vulnerables en tiempos de guerra

sean las más invisibles en el proceso de paz y con ello las más perjudicadas en la construcción de sociedades justas y democráticas.

Destaquemos algunas cuestiones claves de lo que hemos tratado en este texto.

- I. Pese a que las mujeres y niñas han sido olvidadas hasta hace poco en los procesos de paz, lo cierto es que deben estar en todos los momentos claves del mismo, incluida, la mesa de paz, la justicia transicional y los procesos DDR que ponían fin.
- II. Esta necesidad deriva no sólo de cuestiones de eficacia, sino también de justicia y del enfoque de derechos humanos que debe primar en todos estos procesos.
- III. Los roles asumidos por las mujeres en los grupos armados, sus capacidades, competencias, fortalezas, debilidades y vulnerabilidades deben ser tenidas en cuenta en todas las fases de los proyectos DDR, de forma específica.
- IV. Las fuerzas armadas estatales extranjeras y las Operaciones de paz no son las que deben dirigir los procesos DDR, sino las partes en el acuerdo de paz, ello no obsta para que éstos puedan asesorar en las medidas y apoyar en su implantación.
- V. Las dificultades de reintegración de las mujeres a sus familias o a las comunidades a las que pertenecían antes de asociarse al ejército exige un tratamiento especializado y un enfoque especial a los problemas comunitarios.
- VI. Cuestiones como la seguridad y la participación de las mujeres, así como el cuidado médico deben ser prioritarios en todas las fases del proceso.
- VII. Especial atención debe prestarse a las mujeres con hijos e hijas pequeños, así como a las niñas que han estado asociadas a los grupos armados.
- VIII. Los asesores de género deben ser la sombra del comandante, haciéndole ver las repercusiones que acciones, medidas o escenarios pueden tener para las mujeres y aconsejándoles para que éstas tengan el impacto más positivo en misión.
- IX. El perfil del asesor de género no es igual al de los otros asesores y asesoras del comandante, (político, cultural, jurídico) debe tener formación específica y competencias que le permitan desarrollar adecuadamente su trabajo. Pero al mismo tiempo debe mantenerse en estrecha colaboración con el resto de asesores.

- X. El o la asesora de género debe rodearse de un nutrido y eficaz grupo de *focal points* que le sirvan de correa de transmisión con todo el cuerpo y le ayuden a desarrollar sus funciones.
- XI. La perspectiva de género, para ser eficaz debe tenerse a todos los niveles, estratégico, táctico y operativo y en todas las fases, planeamiento despliegue, ejecución repliegue y evaluación.

Capítulo 13  
*Mujeres, género e Islam*  
*Hermenéutica crítica del Corán*

EWA STRZELECKA

*Consultora de género. Ministerio de Asuntos Exteriores,  
Unión Europea y Cooperación*

INTRODUCCIÓN

Los estudios feministas influenciados por el pensamiento del liberalismo secular han estado especialmente preocupados por el rol de la religión en la legitimación de los sistemas patriarcales y la justificación de las prácticas nocivas, que sitúan a las mujeres en una posición de subordinación y opresión respecto a los hombres. El islam, en particular, ha sido representado en el mundo occidental como un obstáculo para lograr la plena igualdad de género y los derechos de las mujeres, así como para el desarrollo de los Estados democráticos modernos. Esta visión ha sido cuestionada y criticada ampliamente por las mujeres y los hombres intelectuales de la tradición musulmana, que puntualizan que el islam no debe ser visto como una entidad ahistórica, inmutable y homogénea, sino como un conjunto de prácticas y creencias que están sujetas a diferentes interpretaciones, y que varían en función de la corriente que siguen. Hay dos ramas principales en el islam: el sunísmo y el chiísmo, que aparecen ya en el siglo VII a raíz de las divisiones políticas en la primera comunidad musulmana, y que se rigen por diferentes escuelas de jurisprudencia islámica (*madhab*). Las escuelas principales de la jurisprudencia en el islam suní son: la hanafí, la malikí, la shafí y la hanbalí; y las escuelas principales de la jurisprudencia chiíta son: la yafarí y la zaidí.

Merece la pena destacar que el islam, marcado por las divisiones internas y la pluralidad de las diversas corrientes, forma parte inherente y a la vez es el producto de la cultura. Las prácticas y las creencias religiosas no pueden entenderse sino a través de las interpretaciones culturales que las dotan de forma y de significa-

do. Las tradiciones y las costumbres locales, las estructuras sociales y económicas, así como las políticas estatales y la agencia de las personas, son factores relevantes para comprender los modos en los que se conforman los hechos religiosos a nivel individual y colectivo en cada contexto y en cada momento histórico. Además, es relevante subrayar que los movimientos islámicos contemporáneos, ya sean de orden conservador o más liberal, forman parte inherente de los procesos de la modernidad, con sus contradicciones, ambivalencias y confluencias, que marcan y están marcados por las relaciones de poder. Desde esta perspectiva la conexión entre el islam y el género se explica teniendo en cuenta las diversas ideologías de género, que se producen y reproducen socialmente, y que se legitiman religiosamente y culturalmente. Se puede observar que existe dentro del islam esta capacidad para legitimar determinadas ideologías, así como para autorizar y justificar los nuevos comportamientos. El lenguaje complejo y críptico del Corán, no exento de mensajes contradictorios, permite el uso del poder interpretativo, que fundamenta y justifica la razón y las ideologías de los movimientos tan diversos y opuestos como pueden ser el feminismo islámico y el fundamentalismo musulmán. Para entender las realidades sociales de los países musulmanes, no obstante, no debemos ver el islam como el único factor explicativo y de más relevancia con respecto a otros factores sociales, económicos y políticos, que influyen en la vida de las mujeres. Es importante girar la atención de la figura teórica del patriarcado hacia los procesos dinámicos en los que las mujeres y los hombres participan, reproduciendo, o por el contrario, desafiando y subvirtiendo los regímenes de género dominantes, y sus mecanismos de legitimación, en los contextos históricos, políticos, sociales y económicos específicos.

El islam se funda sobre la base del mensaje coránico revelado al Profeta Mahoma entre los años 610 y 632, y viene de una palabra árabe que literalmente significa «sumisión a Dios». El Profeta no dejó una versión escrita del Corán, por lo cual la versión que se usa actualmente es posterior a su muerte. Fue el califa Uzmán Ibn Affan (644-655), el tercer de los califas ortodoxos, el que ordenó la codificación, la transcripción y la sistematización de las revelaciones coránicas, que circulaban en aquel momento por el mundo musulmán en forma de historias orales y de fragmentos escritos en hojas de palmeras, trozos de cuero o huesos de ani-

males. Como resultado, el primer libro del Corán emergió sobre el año 650 y fue aceptado por la mayoría de los y las musulmanas como una versión legítima del texto sagrado. A pesar de la estandarización del Corán, las dificultades vinculadas a su lectura y a su comprensión han persistido. El Corán de Uzmán estaba escrito en árabe clásico, que no tenía signos diacríticos ni la vocalización correspondiente, con lo cual existía una dificultad para distinguir las palabras compuestas por las mismas consonantes, que se pronunciaban de diferentes maneras y que no tenían el mismo significado. El desarrollo posterior de la escritura árabe permitió añadir una notación vocálica al texto coránico y garantizar la inalterabilidad de su mensaje.

La tradición, o la *sunna*, constituye la segunda fuente de la jurisprudencia islámica y se recoge en los *hadices*, que son los presuntos dichos y hechos del profeta Mahoma, según las y los pretendidos testigos coetáneos. Las seis compilaciones más importantes de los hadices han sido realizadas por: al-Bujari (m. 870), Muslim (m. 875), Ibn Majah (m. 886), Abu Dawud (m. 888), al-Tirmidi (m. 892) y al-Nasai (m. 915). Las colecciones de hadices de mayor prestigio son los «sahih», o sea los «auténticos», de al-Bujari y Muslim. Cada hadiz conlleva una lista nominal de la transmisión para verificar y aportar la garantía de la autenticidad de sus contenidos. No obstante, si tenemos en cuenta el tiempo que ha transcurrido entre cada episodio narrado y su recopilación, nos podemos plantear dudas, desde el punto de vista científico, respecto a la veracidad de los contenidos de esta tradición. Se trata de una historia oral, que fue recopilada más de 200 años después de la muerte del profeta Mahoma, y que debe ser analizada teniendo en cuenta el contexto histórico y social en la que fue transmitida. Por esta razón, el movimiento de la renovación islámica, y en particular el feminismo musulmán, han hecho una revisión histórico-social de los hadices que alientan a la desigualdad y la discriminación de las mujeres, con el fin de evidenciar su dudosa autenticidad y planear críticamente su aplicación en ley islámica.

Las fuentes principales de la *sharía* son el Corán y la *sunna*, y se complementan con los métodos hermenéuticos y el corpus de conocimiento producido por las *madhab*, las escuelas fundacionales del pensamiento jurídico en el islam, que se fueron consolidando ya en los siglos IX y X. Entre los métodos más comunes se encuentra el «*ijma*», el consenso de la comunidad musulmana, y el «*ijtihad*»,

el esfuerzo individual para reflexionar o usar la razón en la interpretación de los textos religiosos. La cuestión es que las puertas del *ijtihad* han quedado cerradas con la consolidación de las escuelas de jurisprudencia islámica, y la interpretación de los textos fundamentales del islam ha pasado a manos de las autoridades religiosas formadas en los estudios teológicos y en la ley islámica. La aparición de los movimientos del modernismo islámico en el siglo XIX ha revivido la reivindicación de la apertura del *ijtihad*, para llevar a cabo un razonamiento independiente y poder adaptar los sistemas heredados del pensamiento islámico a las condiciones nuevas. Los comentarios del Corán de Muhammad Abduh (1849-1905), uno de los reformadores más influyentes de este movimiento, han sido especialmente relevantes para revisar los derechos de las mujeres en el islam, y promocionar la igualdad entre todos los seres humanos y la abolición de la poligamia. La verdadera revolución interpretativa en cuanto al género se ha dado con la emergencia de los feminismos islámicos en los años 80 y 90 del siglo XX.

Los feminismos islámicos se entienden como una pluralidad de corrientes y movimientos que comparten una idea central y conductora en su pensamiento y que se refieren a la convicción de que el principio fundamental del islam es la promoción de la igualdad y la justicia social. Según su línea argumentativa, el principio coránico de la igualdad y la justicia de género han sido distorsionados por la influencia de la cultura patriarcal y la monopolización de las profesiones vinculadas a la interpretación de los textos religiosos y la ley islámica por los hombres. Su propuesta consiste en la vuelta a la lectura del Corán, teniendo como propósito superar el sesgo sexista en las exégesis tradicionales para recuperar el mensaje originario y esencial del islam, y usarlo en la implementación de la justicia de género en los contextos musulmanes. A diferencia de la hermenéutica ortodoxa del islam, las feministas islámicas se centran en el principio de la reciprocidad, la mutualidad y la igualdad entre las mujeres y los hombres, y no tanto en la perspectiva de la complementariedad de género, que defiende una división idealizada del trabajo y sitúa a las mujeres en una posición de dependencia y de alteridad respecto a los hombres. Las interpretaciones feministas del Corán, de eruditas tales como Amina Wadud, Riffat Hassan y Fatima Naseef, han implicado un giro en el liderazgo y la autoridad islámica a finales del siglo XX y a principios del siglo XXI. Otras feministas islámicas,

como Aziza al-Hibri y Shaheen Sardar, han aplicado los estudios feministas del Corán en la revisión crítica de la *sharía* para defender las reformas legislativas. Fátima Mernissi y Hidayet Tuksal, en cambio, se han centrado en la revisión de los *hadices* para completar el trabajo de la resignificación de la tradición islámica desde un espíritu de la justicia y la igualdad de género.

A pesar de los esfuerzos de estas activistas musulmanas para promocionar una lectura feminista del islam, la desigualdad de género persiste en los contextos musulmanes, y a menudo se justifica a través de las interpretaciones patriarcales de los textos religiosos. Las diferencias en los derechos y las responsabilidades entre los hombres y las mujeres forman parte inherente de los códigos del estatuto personal, que se basan en las exégesis patriarcales de la *sharía*. Como consecuencia, las mujeres sufren a menudo una discriminación legal en cuanto a los derechos matrimoniales, el divorcio, la herencia, el testimonio y el acceso a los custodia de las y los hijos. Las interpretaciones patriarcales de los textos religiosos han permitido legitimar también la discriminación de género en los derechos educativos, políticos, sociales y reproductivos, así como justificar las prácticas tradicionales nocivas para las mujeres, tales como la mutilación genital femenina, la lapidación o los crímenes de honor. Las ideologías patriarcales, legitimadas por medio de la religión, han propiciado una mayor castidad de las mujeres en los modos de vestir y de comportarse, así como han justificado el control masculino sobre su libertad de movimientos y en la toma de decisiones.

La historia mitologizada del islam, por otro lado, ha permitido mantener la convicción en las comunidades musulmanas de que el mensaje del profeta Mahoma contribuyó significativamente a la mejora de los derechos de las mujeres en el siglo VII. Lo cierto es que efectivamente la adopción del islam implicó unas reformas profundas en las sociedades árabes de la época preislámica, y mejoró el estatus de las mujeres en algunas tribus. El Corán prohibió, por ejemplo, el infanticidio femenino, practicado en la Arabia preislámica por los *quraisíes*, la tribu a la que pertenecía Mahoma<sup>1</sup>. También

1. La prohibición del infanticidio femenino se basa en el versículo 16: 58-61 del Corán: «Cuando se le anuncia a uno de ellos una niña, se queda hosco y se angustia. Esquiva a la gente por vergüenza de lo que se le ha anunciado, preguntándole si la conservará, para deshonra suya, o la esconderá bajo tierra...! Que mal juzgan!».

gracias a las disposiciones del nuevo credo, las mujeres obtuvieron el reconocimiento social y jurídico del cual estaban privadas en la época preislámica. Se les concedió el derecho a una parte de la herencia, a la dote, a la manutención masculina, a la propiedad privada, y a poder administrar personalmente sus propios bienes. Además, las prescripciones coránicas limitaron el derecho masculino al repudio, restringieron la poligamia y protegieron a las mujeres musulmanas contra el acoso masculino en las calles. Estas reformas fueron revolucionarias en la Edad Media, pero hay tener en cuenta que nunca han alcanzado el nivel del reconocimiento de la plena igualdad entre los hombres y las mujeres, en el sentido que se les da hoy desde los movimientos contemporáneos por los derechos humanos y la democracia paritaria, igualitaria, equitativa, intercultural, libre y justa.

#### EL CORÁN Y LA IGUALDAD ESPIRITUAL ENTRE LOS HOMBRES Y LAS MUJERES

El Corán establece la igualdad espiritual entre los hombres y las mujeres. El valor de esta igualdad ha sido subrayado diez veces en el siguiente versículo:

Dios ha preparado el perdón y una magnífica recompensa para los musulmanes y las musulmanas, los creyentes y las creyentes, los devotos y las devotas, los sinceros y las sinceras, los pacientes y las pacientes, los humildes y las humildes, los que y las que dan limosna, los que y las que ayudan, los castos y las castas, los que y las que recuerdan mucho a Dios. (Corán, 33: 35)<sup>2</sup>.

Es interesante destacar que se trata de un texto del Corán escrito en el siglo VII en un lenguaje no sexista, para nombrar explícitamente a las mujeres dentro de la comunidad espiritual del islam. Esta igualdad espiritual se comprende en función de las mismas recompensas y castigos para hombres y mujeres musulmanas de acuerdo a sus acciones, que estarán valorados y evaluados en el Día del Juicio Final (*Yaum al-Qiyamah*): «Quien obre mal no será retribuido sino con una pena similar. En cambio, los creyentes, varones o mujeres, que obren bien entrarán en el Jardín y serán proveídos en él sin medida» (Corán, 40: 40).

2. Los fragmentos del Corán citados en este ensayo provienen de la traducción de Julio Cortés (2002).

Hay varios versículos en el Corán que planean los mismos requisitos para ambos sexos para entrar en el paraíso, o sea en el jardín o la «*yanna*» en árabe<sup>3</sup>. Es interesante destacar que el paraíso en el islam se construye en un evidente contraste con los paisajes desérticos predominantes en la Península Arábiga, y la vida modesta y casta que se recomienda llevar en la tierra. El paraíso en el islam está lleno de jardines, valles sombreados, ríos y fuentes perfumados, donde los y las creyentes puedan encontrar todo lo que deseen y lo que les haga feliz. A los hombres se les promete las *huríes*, las bellas vírgenes o las esposas purificadas, con las que puedan satisfacer los deleites carnales<sup>4</sup>. A las mujeres, en cambio, se les ofrece los *ghulam*, los jóvenes eternamente célibes que estarán a su servicio cuando lleguen al paraíso, y con los que también puedan gozar de los placeres no satisfechos en la vida terrenal<sup>5</sup>.

La igualdad espiritual entre los hombres y las mujeres se refuerza a través de una interpretación determinada del mito de la creación. Según la versión coránica, todos los seres humanos proceden de la misma fuente, «*min nafsín wahida*», o sea proceden de una sólo persona, cuyo sexo no se especifica: «Señor... os ha creado de una sola persona (*min nafsín wahida*), de la que ha creado a su cónyuge, y de los que se ha diseminado un gran número de hombres y de mujeres» (Corán, 4: 1). La no especificación del sexo del primer ser humano en el Corán ha favorecido el argumento islámico de que todos los seres humanos son iguales a los ojos de Dios, lo cual ha autorizado a las mujeres y a los hombres musulmanes a tener una relación directa con lo sagrado y lo divino. A pesar de que no existe una diferencia en base al sexo en el acto de la creación en el texto coránico, las personas en los países musulmanes creen a menudo, por influencia de las ideas judeocristianas, que Eva (en

3. Como ejemplo se pueden citar los siguientes fragmentos del Corán: »El creyente, hombre o mujer, que obre bien, entrará en el Jardín y no será tratado injustamente en lo más mínimo» (Sura, 4: 124); y «Dios ha prometido a los creyentes y a las creyentes los jardines... [del Edén]» (Sura, 9: 72).

4. Los fragmentos del Corán que mencionan a las huríes son los siguientes: «Les daremos por esposas a huríes de grandes ojos» (Sura, 52: 20); «Y allí tengan esposas purificadas [huríes]» (Sura, 4: 57).

5. La referencia a los *ghilman* (singular *ghulam*) aparece en el siguiente fragmento del Corán: «*para servirles, circularán a su alrededor muchachos como perlas ocultas*» (Sura, 52: 24).

árabe *Hawwa*) procede de la costilla de Adán y que fue creada en segundo lugar para servir como compañera y de ayuda al hombre. Esta convicción popular justifica una relación jerárquica de género, que sitúa a las mujeres en una relación de dependencia y de sumisión respecto a los hombres. En esta representación las mujeres se constituyen como seres para los otros y no como seres para sí mismas, o sea autónomas, plenas y referenciales.

Las historias bíblicas y coránicas de Adán y Eva no solamente difieren en cuanto al mito de la creación, sino también en referencia al pecado ancestral. Mientras que en la versión bíblica se atribuye a Eva la responsabilidad del pecado original, en el Corán no se especifica quién de los dos cónyuges fue el primero en desobedecer a Dios. Se habla del «Demonio [que] les hizo caer [a la pareja], perdiéndolos, y les sacó del estado en el que estaban» (Corán, 2: 36). La versión coránica favorece la interpretación de que tanto Eva como Adán fueron igualmente responsables del pecado ancestral y de la expulsión de la humanidad del paraíso. En esta exégesis se destaca asimismo la debilidad del ser humano a la tentación del mal, o Satán, y no señala la culpa del pecado original en la naturaleza masculina o femenina. No obstante, la brecha entre las interpretaciones positivas del Corán y la realidad musulmana persiste, y es bastante común encontrarse con las convicciones populares en las comunidades musulmanas, que destacan que la culpa y la principal responsabilidad del pecado ancestral está en Eva, y por extensión en todo el género femenino.

#### LAS IDEOLOGÍAS DE GÉNERO Y LA HERMENÉUTICA DEL CORÁN: LA PERSPECTIVA FEMINISTA Y PATRIARCAL DEL CONTRATO SOCIAL

El desafío para establecer la igualdad de género está en honrar las diferencias biológicas entre los hombres y las mujeres, y no convertir estas diferencias en desigualdades de género y en discriminaciones hacia las mujeres. En las interpretaciones tradicionales del Corán pasó lo contrario, y las diferencias biológicas se tomaron como excusa para determinar los roles de género y justificar unas relaciones jerárquicas entre los hombres y las mujeres. Se estableció una superioridad masculina, justificada por el hecho de que los hombres tienen la obligación de mantener a las mujeres:

Los hombres tienen autoridad sobre las mujeres [en la traducción literal del texto árabe: los hombres son «qawwamuna 'ala» de las mujeres, o sea encargados, los que sostienen y apoyan] en virtud

de la preferencia [faddala] que Dios ha dado a unos más que a otros y de los bienes que gastan. (Corán, 4: 34).

El sesgo en la traducción y la interpretación de este fragmento del Corán ha permitido otorgar a los hombres la autoridad sobre las mujeres en virtud de la protección económica y moral, que se ha configurado tradicionalmente como una obligación masculina. Esta lectura ha legitimado el modelo patriarcal de la familia y las relaciones jerárquicas de género, así como las diferencias en los derechos y las responsabilidades entre las mujeres y los hombres en la vida privada y pública. A los hombres se les ha representado como jefes y sostenedores de la familia, mientras que a las mujeres se les asignaba el rol de madres y esposas, siempre en una relación de dependencia respecto a la figura masculina.

Los movimientos del reformismo musulmán han tratado de re-interpretar el mencionado fragmento 4: 34 del Corán para re-negociar el contrato social y establecer un nuevo modelo de familia basado en unas relaciones de género más igualitarias. Las feministas islámicas, tales como Amina Wadud y Riffat Hassan, han vuelto a analizar el Corán en su versión original en árabe clásico para destacar la riqueza y los múltiples significados que ofrecen las expresiones usadas en este texto. Su metodología ha consistido también en una contextualización de los fragmentos del Corán, considerando las condiciones y las limitaciones en el tiempo y en el espacio que se asocian con los mandamientos islámicos en cuanto a la vida social y política. Primero, se ha destacado que la noción árabe «*qawwamuna 'ala*», usada en el arriba mencionado versículo del Corán, tiene varios significados que expresan la idea de apoyo, cuidado, encargo y responsabilidad (Badawi y Abdel Haleem, 2008: 785). Siguiendo la interpretación feminista de Amina Wadud (1999: 70-74), los hombres tienen la responsabilidad de la protección económica, moral y social de las mujeres, pero esta responsabilidad está condicionada y se aplica únicamente en determinados periodos de la vida de las mujeres, tales como los momentos relacionados con su maternidad. Esta interpretación del Corán se basa en el principio de la mutualidad y la co-responsabilidad entre los hombres y las mujeres, cuyo propósito es balancear y equilibrar el trabajo de ambos conjugues en referencia a los cuidados de la familia. Como consecuencia, se asigna a los varones una responsabilidad que está «un grado (*da-*

*rajah*) por encima de» (Corán, 2: 228) la habitual, para proteger y apoyar a las mujeres en unas condiciones particulares, como puede ser, por ejemplo, el embarazo y el periodo de la lactancia. Según Amina Wadud (1999: 74), el apoyo masculino en estas circunstancias específicas se refiere no solamente a una dimensión material, sino también espiritual, moral, intelectual y psicológica. Este punto de vista desafía las exégesis tradicionales del Corán, realizadas por los hombres, que han interpretado la palabra árabe «*darajah*» (un grado), que aparece en el citado versículo 2: 228, de forma muy diferente a como la entienden las feministas islámicas. Según las traducciones y las exégesis tradicionales, «los hombres están un grado por encima de ellas» (2: 228), lo cual justifica la desigualdad de género y legitima la superioridad masculina, exigiendo de las mujeres la obediencia a sus esposos. Las feministas islámicas argumentan que esta exégesis es errónea, dado que en otra parte del Corán se sugiere que la obediencia (*ta'a*) se debe únicamente a Alá, y que los hombres no pueden usurpar unos privilegios que se atribuyen exclusivamente a la autoridad divina.

Como he mencionado anteriormente, el objetivo de las interpretaciones feministas del Corán es deconstruir el viejo contrato social, que se basa en la obediencia de las mujeres a cambio de la protección y manutención de los hombres. En su lugar, se propone un nuevo concepto de las relaciones sociales, que consiste en el apoyo y la protección mutua entre los hombres y las mujeres (Badran, 2009). Esta idea se justifica a través del siguiente versículo del Corán: «Los y las creyentes son amigos (*awliya*, o sea protectores, amigos, que se apoyan y ayudan) unos a otros» (Corán, 9: 71). Este fragmento se relaciona con la noción coránica de la igualdad entre todos los seres humanos (*al-musawa*), que se conecta con el principio de equilibrio y balance vinculado a la responsabilidad compartida. En la interpretación de Amina Wadud (1999: 73), el Corán no determina los roles de género, ni tampoco establece jerarquías de poder, sino que formula una idea de «intercambio» y de «mutualidad» en las relaciones humanas, lo cual implica que los hombres y las mujeres deben apoyarse y protegerse mutuamente (*awliya*).

Este tipo de lecturas feministas ha ganado recientemente un interés particular en los contextos donde la *sharía* constituye una fuente principal del derecho civil y penal, ya que permite alentar y justificar unas reformas legislativas en las cuestiones de género

en base a los recursos religiosos. Como sugiere Margot Badran (2009), los argumentos del feminismo islámico han permitido defender algunas mejoras en los derechos de las mujeres en la *Mudawwana*, el Código de la Familia marroquí, que fue modificada en 2004. Por ejemplo, la idea de la protección y la responsabilidad mutua entre el esposo y la esposa ha servido para introducir un nuevo concepto jurídico en la ley marroquí y reconocer que tanto el hombre como la mujer pueden ser «cabeza de familia» por igual, siendo corresponsables del gasto familiar. En la versión anterior de la *Mudawwana*, esta función se codificaba como una obligación y un privilegio asignado exclusivamente a los hombres.

#### EL MATRIMONIO Y LAS DIFERENCIAS EN DERECHOS Y LAS RESPONSABILIDADES ENTRE LOS HOMBRES Y LAS MUJERES

La familia se considera el núcleo medular de la sociedad musulmana y el matrimonio es el único medio lícito que permite fundar una nueva unidad familiar. Por eso, el matrimonio es el destino preferible para todas personas musulmanas: «Casad a aquéllos de vosotros que no estén casados» (Corán, 24: 32).

El matrimonio implica la asignación de diferentes derechos y deberes a los hombres y a las mujeres, que se definen en las leyes de la familia, basadas en la *sharía*. Para contraer el matrimonio el hombre debe entregar a su novia una dote (*mahr*), que se convierte en la propiedad privada de la mujer. Según el Corán, las mujeres pueden ceder una parte de este bien a favor a los hombres, si así lo desean: «Dad a vuestras mujeres su dote gratuitamente. Pero, si renuncian gustosas a una parte en vuestro favor, haced uso de ésta tranquilamente» (Corán, 4: 4).

La unión conyugal está permitida entre las personas que no sean parientes cercanos, con la excepción de los y las primas (Corán, 4: 22-23). A los hombres se les prohíbe el matrimonio con mujeres que no sean de religión musulmana, cristiana o judía (Corán, 5: 5). Las mujeres musulmanas, en cambio, pueden casarse sólo con un hombre que sea fiel al islam (Corán, 60: 10). Esta disposición tiene que ver con la supervivencia de la comunidad islámica, dado que la identidad musulmana se ha transmitido tradicionalmente por la línea paterna. Mientras que las mujeres están obligadas a cumplir con los compromisos de la monogamia, a los hombres se les permite casarse con hasta cuatro mujeres, siempre y cuando cumplan con las condiciones establecidas en el

Corán: «Casaos con las mujeres que os gusten: dos, tres o cuatro. Pero, si teméis no obrar con justicia, entonces con una sola o con vuestras esclavas. Así evitaréis mejor el obrar mal» (Corán, 4: 3).

El derecho unilateral masculino a la poligamia está restringido por el requisito de un trato justo hacia todas las esposas. Según las interpretaciones tradicionales, tales como la de al-Ghazali (1058 - 1111), la condición de la justicia se refiere a la capacidad económica y sexual del hombre para poder satisfacer por igual a todas sus esposas. En las interpretaciones modernas, como la de Muhammad Abduh (1849 - 1905), el requisito de la imparcialidad del hombre incluye además a los sentimientos amorosos. Se entiende asimismo que se trata de una condición difícil de cumplir, ya que es imposible que un hombre pueda amar igualmente y al mismo tiempo a todas sus parejas.

Muhammad Abduh y otros eruditos, que defienden la monogamia como el ideal en el islam, puntúan que el Corán no solamente impone a los hombres una condición imposible de cumplir para contraer una relación con varias mujeres, sino que limita considerablemente el derecho masculino a la poligamia que en la época preislámica se practicaba de forma ilimitada. El fragmento del Corán, que se cita para sujetar esta interpretación y abolir la poligamia, destaca que el hombre nunca será capaz de tratar a todas sus esposas por igual, sin favorecer a ninguna de ellas, por lo cual es mejor que se case con una solo: «No podéis ser justos con vuestras mujeres, aun si lo deseáis. No seáis, pues, tan parciales que de dejéis a una de ellas como en suspenso» (Corán, 4: 129).

Otra de las cuestiones polémicas en cuanto a los derechos matrimoniales tiene que ver con la institución del matrimonio de placer con carácter temporal (*mut'a*). Se trata de una unión conyugal entre un hombre y una mujer cuya duración y fecha de su finalización se establecen de antemano en el contrato matrimonial. Dado que el matrimonio de placer hace lícitas las relaciones sexuales y conlleva el pago obligatorio de la dote a la mujer, se lo compara a menudo con una prostitución encubierta. Por esta razón la *mut'a* no está permitida legalmente en la mayoría de los países islámicos, al estar prohibida por todas las escuelas de jurisprudencia del islam suní y por la escuela chiíta zaidí. Se permite únicamente en Irán, en base a las interpretaciones particulares de la corriente duodecimana o imaní del islam chií, que puntúan que Mahoma permitió a sus guerreros este tipo del matrimonio.

La justificación de la *mut'a* se basa en un fragmento del Corán, que paradójicamente ha sido usado por otras escuelas de jurisprudencia islámica para prohibir esta práctica: «Os están permitidas todas las otras mujeres [no las de grado prohibido], con tal que las busquéis con vuestra hacienda, con intención de casaros, no por fornicar. Retribuid, como cosa debida, a aquéllas de quienes habéis gozado como esposas» (Corán, 4: 24).

### *El divorcio y la disolución del matrimonio*

El Corán establece regulaciones detalladas no sólo respecto a las relaciones conyugales, sino también para el divorcio. Hay dos maneras de disolver un matrimonio en el islam: el *talaq*, que es el derecho unilateral masculino para repudiar a la esposa, y el *jul*, que es el divorcio por compensación que se establece como un derecho de las mujeres. Las mujeres tienen asimismo una dificultad añadida para divorciarse de sus maridos, ya que deben llegar a un acuerdo con ellos para indemnizarlos. En la práctica legal de los países musulmanes la indemnización consiste normalmente en la devolución de la dote por parte de la mujer: «Y, si teméis que no observen las leyes de Dios, no hay inconveniente en que ella obtenga su libertad indemnizando al marido» (Corán, 2: 229).

El derecho masculino al divorcio consiste en que el hombre debe pronunciar tres veces las palabras de repudio a su esposa para que la disolución del matrimonio tenga efectos legales. Si el divorcio se realiza a través del *talaq*, la mujer tiene derecho a quedarse con la dote y los regalos obtenidos a lo largo del matrimonio: «El repudio se permite dos veces. Entonces, o se retiene a la mujer tratándola como se debe o se la deja marchar de buena manera. No es lícito recuperar nada de lo que les disteis» (Corán, 2: 229).

Hay que destacar que el repudio en el islam, como lo indica uno de los hadices de la complicación de Abu Dawud, es «el acto permitido más odiado por Alá». De hecho, los eruditos musulmanes destacan que el islam trató de restringir los divorcios fáciles e ilimitados que se practicaban en la época preislámica. Así prohibió a los hombres el repudio fácil que consistía en la comparación de su mujer con la espalda de su madre para insinuar que las relaciones sexuales entre ellos dejaron de ser lícitas: «Dios no ha puesto dos corazones en el pecho de ningún hombre. Ni ha hecho que las esposas que repudiáis por la fórmula: '¡Eres para mí como la espalda de mi madre!' sean vuestras madres» (Corán, 33: 4).

Aunque el divorcio está permitido en el islam, se intenta a desanimar a los cónyuges en el ejercicio de este derecho, recomendándoles la reconciliación y el uso de la figura de dos árbitros en la mediación para resolver cualquier conflicto matrimonial: «Si teméis una ruptura entre los esposos, nombrad un árbitro de la familia de él y otro de la de ella. Si desean reconciliarse, Dios hará que lleguen a un acuerdo» (Corán, 4: 35).

El Corán limita hasta tres veces el repudio de la mujer por parte de su esposo, indicando que tras el tercer repudio, el divorcio se considera irrevocable y definitivo. Para favorecer que la decisión del divorcio sea tomada con precaución, se dificulta la posibilidad del casamiento con la misma persona. Un hombre divorciado puede volver a casarse con su ex-pareja únicamente si ella pasa primero por el matrimonio y el divorcio consecutivo con algún otro hombre (Corán, 2: 230).

El islam establece una institución del periodo de espera, conocido en árabe como *idda*, y necesario para que el divorcio se haga efectivo. Durante este periodo, que dura tres meses o tres menstruaciones, se ofrece un tiempo para repensar la situación y poder reconciliarse: «Las repudiadas deberán esperar tres menstruaciones. (...) Durante esta espera, sus esposos tienen pleno derecho a tomarlas de nuevo si desean la reconciliación» (Corán, 2: 228). El periodo de espera implica una abstinencia sexual (Corán, 65: 4), y tiene como objetivo también verificar si la mujer está embarazada o no, por el tema del reconocimiento paterno. El establecimiento de la filiación paterna es fundamental en los contextos patriarcales del mundo musulmán, dado que la adopción no está permitida, y los vínculos de sangre determinan los derechos a la sucesión y a la herencia. Además, la ley islámica establece que los gastos de manutención de los hijos e hijas corren a cargo del padre.

### *Derechos sexuales y reproductivos*

Los textos fundamentales del islam permiten unas interpretaciones muy variadas respecto a los derechos sexuales y reproductivos. El matrimonio se define como la única institución que legitima las relaciones sexuales, y que fuera de él se consideran *zina* (fornicación) y están castigadas con severidad. En las interpretaciones fundamentalistas del Corán, se hace una excepción, y a los hombres se les permite tener relaciones sexuales no solamente con sus esposas, sino también con «las que posee vuestra

mano derecha» (Corán, 4: 3 y 4: 24), o sea con sus esclavas o prisioneras de guerra, según como se entienda y traduzca esta expresión árabe.

En las interpretaciones clásicas las relaciones prematrimoniales están prohibidas en el islam: «Que los que no pueden casarse observen la continencia hasta que Dios les enriquezca con su favor» (Corán, 24: 33). La continencia sexual debe ser observada tanto por las mujeres como por los hombres solteros. En las realidades patriarcales, no obstante, se da más valor a la virginidad femenina, al vincularla con el honor de la familia, y se establece un sistema de restricciones y castigos más severos para las mujeres que transciendan estas normas. El texto del Corán es fácilmente manipulado en este aspecto. Por un lado, hay versículos que asignan los mismos castigos por la *zina*, sin la discriminación en base al sexo: «Flagelad a la fornicadora y al fornicador con cien azotes cada uno» (Corán, 24: 2). Y por otro lado, se rompe con esta igualdad en el trato, y se advierte a las mujeres que se le prevén castigos más severos, siempre y cuando se encuentren cuatro testigos dispuestos a testificar contra ellas: «Llamad a cuatro testigos de vosotros contra aquéllas de vuestras mujeres que cometan deshonestidad. Si atestiguan, recluidlas en casa hasta que mueran o hasta que Dios les procure una salida» (Corán, 4: 15).

Las mujeres y los hombres exégetas puntúan que el requisito de tener cuatro testigos para demostrar la culpabilidad de una mujer es una condición difícil de cumplir, especialmente cuanto se trata de los casos de adulterio o fornicación. Por esta razón, se argumenta que este versículo del Corán de facto protege a las mujeres del castigo y de la condena moral, dado que es casi imposible encontrar a cuatro testigos que hayan visto un acto ilícito de este tipo. Otro fragmento del Corán presume que la mujer es inocente hasta que se demuestre su culpabilidad, y que un falso testimonio y una acusación deshonesta contra las sospechosas constituye un delito castigado con ochenta azotes: «Y a quienes difamen a mujeres honestas sin poder presentar cuatro testigos, flageladles con ochenta azotes y nunca más aceptéis su testimonio. Éstos son los perversos» (Corán, 24: 4).

La regulación de la sexualidad de las personas casadas incluye unos periodos de contingencia, y que tienen que ver con la menstruación femenina, considerada impura (Corán, 2: 222), y las prácticas del ayuno a lo largo del día en el mes del Ramadán

(Corán, 2: 187). En el Ramadán, se puede retomar las relaciones sexuales tras la puesta del sol, o el *iftar* con el que se rompe el ayuno: «Durante el mes del ayuno os es lícito por la noche uniros con vuestras mujeres: son vestidura para vosotros y vosotros lo sois para ellas» (Corán, 2: 187). La expresión usada en este versículo destaca que los hombres y las mujeres son una vestidura los unos para los otros, lo cual hace referencia al valor de la protección y al cuidado mutuo entre los cónyuges. Este fragmento se interpreta en relación a la intimidad entre el marido y la mujer, que debe englobar no solamente la esfera física y psicológica, sino también la sexual.

Las interpretaciones afirmativas respecto a la sexualidad femenina y a la vida íntima de ambos cónyuges están perturbadas por los mensajes discriminatorios que se pueden derivar de otros fragmentos del Corán. Hay versículos que permiten interpretarse de acuerdo con los intereses patriarcales, y que han servido para justificar el poder y el control de los hombres sobre los cuerpos de las mujeres: «Vuestras mujeres son campo labrado para vosotros. ¡Venid, pues, a vuestro campo como queráis, haciendo preceder algo para vosotros mismos!» (Corán, 2: 223).

Las lecturas patriarcales de este versículo del Corán han favorecido la autorización de una cultura en la que los hombres podrían sentirse autorizados a exigir de sus esposas las relaciones sexuales según sus consideraciones y necesidades. Esta situación ha sido reforzada a través de la socialización de las mujeres en una actitud sumisa y en el deber de la obediencia a sus maridos. La reproducción de esta ideología se ha dado mediante la popularización de determinados hadices que alientan a las mujeres a satisfacer los deseos masculinos para cumplir con su presunto deber como esposas. Es especialmente conocido una hadiz de la colección del Sahih al-Bujari, que dice: «Cuando un marido pide a su mujer que vaya con ella a la cama, y ésta no quiere, los ángeles la maldicen hasta el amanecer». A pesar de que en este dicho no indica que la mujer debe obedecer a su marido, en la lógica patriarcal se ha usado este tipo de hadices para condenar a las mujeres insumisas y rebeldes, y justificar la violencia contra ellas.

### *La violencia de género*

La violencia cultural se refiere a estos aspectos de la cultura, ejemplificada por la religión, la ideología, el lenguaje, el arte,

las leyes o las ciencias, que se pueden usar para justificar o legitimar una violencia directa y estructural (Galtung, 2003: 7). Esta violencia se manifiesta en el uso de interpretaciones patriarcales de la *sharía* en los códigos de la familia en los países árabes, en la mayoría de los cuales, con la excepción de Túnez, Argelia, Libia y Marruecos, se ha establecido la superioridad de los hombres y el deber de la obediencia de las mujeres. Los castigos a las mujeres insumisas y rebeldes se justifican por medio de un fragmento del Corán, que en realidad es objeto de una gran polémica y debate: «¡Amonestad a aquellas de quienes temáis que se rebelen, dejadlas solas en el lecho, pegadlas! Si os obedecen, no os metáis más con ellas» (Corán, 4: 34).

Según los juristas tradicionales y ultraconservadores, este versículo autoriza a los hombres a castigar a sus esposas, siempre y cuando se hayan agotado todos los medios pacíficos de solución del conflicto conyugal, y el uso de la violencia aparece como la última solución para vencer la oposición de una mujer desobediente. Los fundamentalistas religiosos llevan al extremo su interpretación y autorizan a los hombres a aplicar un castigo corporal contra las mujeres rebeldes si no hay otra solución. En cambio, otros exégetas hablan de un castigo simbólico que no cause dolor, y cuyo objetivo es dar sólo un toque a la mujer desobediente. En los comentarios clásicos del Corán, al-Tabari (839-923) recomienda el uso de un cepillo de dientes o algo similar para este fin, mientras que al-Razi (1149-1209) sugiere el uso de un pañuelo doblado.

Los juristas, tales como al-Shafí (767- 820), el fundador de la escuela del shafísmo, argumenta que el castigo corporal contra las mujeres es apenas permisible en el islam y siempre debería evitarse, dadas las opiniones negativas de Mahoma respecto a los malos tratos. En las interpretaciones modernas y liberales, se alude precisamente a la autoridad del Profeta para condenar y prohibir la violencia de género. Este punto de vista se justifica a través de los dichos del Profeta, encontrados, por ejemplo, en la colección de Abu Dawud: «No peguéis a las siervas de Allah», o en el Sahih al-Bujari: «¿Acaso podría uno de vosotros golpear a su mujer como golpearía a un esclavo, y luego se acostaría con ella por la noche?». Hay también una serie de hadices que se citan para promocionar el buen trato a las mujeres en las comunidades musulmanas, como por ejemplo el hadiz narrado por al-Tirmidhi

que dice: «El más completo de los creyentes es el que tiene el mejor carácter, y el mejor de vosotros es el que trata bien a sus mujeres».

A pesar de la existencia de fuentes islámicas que apoyan la justicia y la igualdad de género, las realidades patriarcales del mundo musulmán han puesto más énfasis en los textos islámicos que favorecen los privilegios y los intereses del género masculino en detrimento de los derechos de las mujeres. Como consecuencia, las prácticas tradicionales nocivas para las mujeres han sido a menudo justificadas religiosamente. Por ejemplo, los matrimonios precoces, aún permisibles legalmente en países tales como Yemen, se han visto justificados en base a la tradición del Profeta. Varios hadices, entre los que está la narración del Sahih al-Bujari, cuentan que Mahoma se casó con Aisha, su esposa favorita y con la que estuvo hasta su muerte, cuando ella tenía 6 años, y que consumó este matrimonio cuando ella tenía 9 años. Esta tradición islámica, registrada en la Edad Media, ha servido a los hombres contemporáneos para justificar los matrimonios con niñas, a pesar de que se ha prohibido legalmente esta práctica en la mayoría de los países musulmanes gracias a un avance considerable en los derechos humanos universales.

#### LA DESIGUALDAD DE GÉNERO EN CUANTO A LA HERENCIA Y AL TESTIMONIO

El islam reconoció a las mujeres los derechos a la herencia y a la propiedad privada, lo cual implicó una mejora respecto a la época preislámica, en la cual las mujeres no solamente no tenían el derecho a la herencia, sino que ellas mismas eran un bien y formaban parte del patrimonio masculino. El Corán prohibió tratar a las mujeres como una mercancía y como parte de la herencia: «No es lícito recibir en herencia a mujeres contra su voluntad» (Corán, 4: 19). Asimismo, el islam establece el derecho femenino a una parte de la herencia: «Sea para los hombres una parte de lo que los padres y parientes más cercanos dejen; y para las mujeres una parte de lo que los padres y parientes más cercanos dejen» (Corán, 4: 7).

El reconocimiento del derecho femenino a la herencia, no implica la igualdad de género. Las disposiciones del versículo 4: 11-12 del Corán, indican que las mujeres deben recibir, por lo general, la mitad de lo que heredan los hombres en el mismo grado

de parentesco con el fallecido<sup>6</sup>. Esta desigualdad de género se justifica en la lógica de la redistribución y la gestión de la riqueza, que asigna a los hombres una responsabilidad mayor respecto a la manutención de las mujeres y de los hijos. Se presume asimismo que las mujeres, al no tener que contribuir económicamente en el gasto familiar, no necesitan tener los mismos recursos que los hombres. Por eso, desde un punto de vista patriarcal, se ve justo el derecho masculino a una parte mayor de la herencia, ya que ellos deben enfrentarse con unos gastos mayores. Esta interpretación tradicional favorece un modelo de familia burguesa, en el que los hombres son los ganadores de pan y las mujeres las amas de casa.

La desigualdad de género en el islam se manifiesta también en el valor del testimonio de las mujeres, al indicar que el testimonio femenino equivale a la mitad del que prestan los hombres: «Llamad, para que sirvan de testigos, a dos de vuestros hombres; si no los hay, elegid a un hombre y a dos mujeres de entre quienes os plazcan como testigos, de tal modo que si una yerra, la otra subsane su error» (Corán, 2: 282). El estatus del testimonio de las mujeres en el islam ha sido objeto de un debate feroz y ha producido diferentes opiniones en la jurisprudencia islámica respecto a las circunstancias en las que se permite recoger el testimonio de una mujer.

La objeción de tener a las mujeres como testigos se basa en los estereotipos de género que consideran que las mujeres son demasiado emocionales e incapaces de valorar objetivamente las situaciones. El mismo estereotipo conforma la idea que limita las

6. El sistema de herencia se especifica en el Corán de la siguiente manera: «Dios os ordena lo siguiente en lo que toca a vuestros hijos: que la porción del varón equivalga a la de dos hembras. Si éstas son más de dos, les corresponderán dos tercios de la herencia. Si es hija única, la mitad. A cada uno de los padres le corresponderá un sexto de la herencia, si dejan hijos; pero, si no tienen hijos y le heredan sólo sus padres, un tercio es para la madre. Si tiene hermanos, un sexto es para la madre. A vosotros os corresponde la mitad de lo que dejen vuestras esposas si no tienen hijos. Si tienen, os corresponde un cuarto. Esto, luego de satisfacer sus legados o deudas. Si no tenéis hijos, a ellas les corresponde un cuarto de lo que dejéis. Si tenéis, un octavo de lo que dejéis. Esto, luego de satisfacer vuestros legados o deudas. Si los herederos de un hombre o de una mujer son; parientes colaterales y le sobrevive un hermano o una hermana, entonces, les corresponde, a cada uno de los dos, un sexto. Si son más, participarán del tercio de la herencia, luego de satisfacer los legados o deudas, sin dañar a nadie» (Sura, 4: 11-12).

oportunidades de las mujeres a ser jueces en los contextos musulmanes. Las limitaciones en el acceso de las mujeres musulmanas a las profesiones vinculadas con la ley islámica se basan en los prejuicios de género, que indican que las mujeres no son capaces de emitir los juicios de una manera racional, lo cual no encuentra ningún sostén en el texto del Corán.

#### EL CÓDIGO DE VESTIMENTA Y LA SEPARACIÓN DE ESPACIOS POR SEXO

El Corán regula el código de vestimenta y el comportamiento de las mujeres:

Y di a las creyentes que bajen la vista con recato, que sean castas y no muestren más adornos que los que están a la vista, que cubran su escote con el velo y no exhiban sus adornos sino a sus esposos, a sus padres, a sus suegros, a sus propios hijos, a sus hijastros, a sus hermanos, a sus sobrinos carnales, a sus mujeres, a sus esclavas, a sus criados varones fríos, a los niños que no saben aún de las partes femeninas. Que no batan ellas con sus pies de modo que se descubran sus adornos ocultos (Corán, 24: 31).

leyendo con atención este fragmento, nos damos cuenta que el Corán no define una vestimenta específica para las mujeres musulmanas, sino que recomienda la modestia, la humildad y la castidad en los modos de vestir y comportarse. El uso del velo para la cabeza o el rostro de las mujeres, así como la recomendación ultraconservadora de tapar las manos y los pies, provienen de unas interpretaciones del Corán que se fundamentan en las influencias de una cultura patriarcal. El velo islámico se convierte en la forma de expresar la identidad musulmana, que se construye sobre la negación y en la oposición a Occidente. Los discursos referentes a los derechos y la identidad de las mujeres en el islam no deben disociarse de un movimiento político-cultural más amplio, que emergió en el mundo musulmán en el siglo XIX y XX, y que tuvo que ver con las reivindicaciones de la autenticidad islámica y la recuperación del valor de la propia cultura musulmana frente a la hegemonía del colonialismo y imperialismo occidental. Las mujeres en este contexto se han convertido en unos potentes símbolos de la identidad musulmana, y cualquier cambio en su manera de vestir y comportarse se ha visto como un atentado a la cultura propia, vista erróneamente como una entidad homogénea y estática. En el proceso de la deconstrucción de esta ideología,

los movimientos por los derechos de las mujeres han puesto el énfasis en la necesidad de aumentar la libertad cultural y promover la conciencia feminista para que las mujeres puedan recuperar el control sobre sus propios cuerpos y elegir la vida que quieran llevar sin verse excluidas de otras opciones culturales. El objetivo ha sido alentar a las mujeres a tomar sus propias decisiones respecto al uso del velo y apostar por la libertad personal en la expresión identitaria y la manera de vestir.

La tradición del uso del velo por las mujeres musulmanas se remonta a los tiempos del profeta Mahoma. Fátima Mernissi (2002: 205), aclamada escritora y socióloga marroquí, explica que el uso del velo en la primera comunidad musulmana tuvo que ver con la distinción y la protección de las mujeres contra los acosos masculinos en las calles de Medina. Tan solo las mujeres libres podían utilizar el velo para diferenciarse de las esclavas y garantizar que los hombres no las molestaran: «¡Profeta! Di a tus esposas, a tus hijas y a las mujeres de los creyentes que se cubran con el manto. Es lo mejor para que se las distinga y no sean molestadas» (Corán, 33: 59).

Aparte de las revelaciones islámicas dirigidas a todas las mujeres, hay una serie de versículos en el Corán que tratan específicamente sobre los derechos y las responsabilidades de las mujeres de Mahoma, y que han aparecido como respuesta a los problemas que surgían en su harem. Una de las aleyas descendió durante la boda del Profeta con Zaynab, cuya belleza atraía a los hombres hasta el punto de que tres de los invitados a las nupcias tardaron en marcharse, impidiendo a Mahoma que se quedara a solas con su nueva esposa. Mohamed se volvió impaciente en esa situación, y fue entonces cuando descendió un versículo del Corán que recomendó el uso de una cortina o un velo para separar los espacios y proteger de esta forma la intimidad de las esposas del Profeta: «Cuando les pidáis un objeto hacedlo desde detrás de una cortina (*hiyab*). Es más decoroso para vosotros y para ellas» (Corán, 33: 53).

Otro versículo del Corán dirigido también exclusivamente a las mujeres del Profeta, recomienda su separación y reclusión en casa: «¡Quedaos en vuestras casas! ¡No os acicaléis como se acicalaban las antiguas paganas! ¡Haced la azalá! ¡Dad el azaque! ¡Obedeced a Dios y a Su Enviado!» (Corán, 33: 33).

Ambos versículos del Corán, sacados de su contexto, han sido utilizados por los fundamentalistas islámicos para justificar las normas de aislamiento de las mujeres musulmanas, así como la

separación de los espacios por sexo. En esta interpretación se ha seguido una lógica según la cual, así como los hombres musulmanes debían de seguir en todo al profeta Mahoma, las mujeres debían de cumplir con las prescripciones dirigidas a sus esposas. La crítica feminista evidencia la brecha entre la teoría y la práctica en las realidades musulmanas, y destaca que en los contextos patriarcales esta norma se aplica de forma selecta, interpretando el Corán de acuerdo a los intereses de género masculino y en detrimento de los derechos de las mujeres.

Una perspectiva diferente respecto al mismo tema puntúa que las mujeres del Profeta tenían un estatus privilegiado como madres de los creyentes y requerían de un trato excepcional: «¡Mujeres del Profeta! Vosotras no sois como otras mujeres cualesquiera» (Corán, 33: 32). Las reglas de separación aplicadas en su caso tenían como objetivo proteger su intimidad y tenían su origen en los rituales de los nobles y de las elites privilegiadas que se utilizaban para distinguirlas y subrayar su posición elevada y diferencial en la sociedad. La apariencia detrás de una cortina era entonces un ritual de majestad que se practicaba no solamente por las mujeres del Profeta, sino también (posteriormente) por los califas en el imperio musulmán. En base a este argumento se sostiene que leyes aplicables en el harem del Profeta no deben extenderse a las realidades sociales de otras mujeres musulmanas, porque su estatus era diferente de aquel que tenían las esposas de Mahoma. Según esta interpretación del Corán, la reclusión de las mujeres en casa y la división de los espacios por sexo no tiene justificación para ser aplicada en los contextos musulmanes contemporáneos.

#### LOS DERECHOS A LA EDUCACIÓN, LA INDEPENDENCIA ECONÓMICA Y EL TRABAJO FUERA DEL HOGAR

El Corán y la tradición islámica se usan para promocionar los derechos educativos, laborales y económicos de las mujeres musulmanas. El derecho a la educación se justifica por medio del siguiente versículo del Corán: «¡Levantaos! hacedlo así para que Dios también eleve la categoría de aquéllos de vosotros que crean y reciban la Ciencia» (Corán, 58: 11). La tradición islámica señala también: «La búsqueda del conocimiento es un deber de todo musulmán, hombre y mujer». Este hadiz proviene de la *sunna* de Ibn Majah y se cita para subrayar el alto valor del conocimiento en el mundo musulmán.

Los derechos económicos se justifican a través de un versículo del Corán cuya traducción literal indica que los hombres y las mujeres tienen el derecho a ganar dinero y a la propiedad privada: «Los hombres obtendrán su parte de lo que ganaron (*yaktasib*), y las mujeres obtendrán su parte de lo que ganaron» (Corán, 4: 32)<sup>7</sup>.

Los derechos de las mujeres a trabajar fuera del hogar, a tener sus propios negocios y empleos remunerados se afirma en base a la historia de Jadiya, la primera esposa del Profeta, que le llevaba 15 años a su marido y con la que Mahoma mantuvo una estricta monogamia. Para las mujeres musulmanas Jadiya encarna el arquetipo de la primera feminista en el islam, al ser una mujer independiente y una pujante empresaria, que logró un gran éxito en el mundo del comercio dominado por los hombres. Mahoma, antes de convertirse en su marido, entró a su servicio como su empleado para viajar con sus caravanas desde La Meca a Siria y Yemen, y hacer negocios en su nombre en estas tierras extranjeras. Jadiya era una mujer rica que mantuvo su independencia económica durante toda su vida y que usó parte de su fortuna para apoyar la misión de la divulgación del islam de su marido. Ella misma fue la primera musulmana y se considera la «madre del islam».

#### LIDERAZGO POLÍTICO, SOCIAL, RELIGIOSO, ECONÓMICO Y MILITAR DE LAS MUJERES MUSULMANAS

La historia del islam abastece con ejemplos de mujeres significativas que desempeñaron un papel importante en el ámbito económico, educativo, político, jurídico, religioso y militar. La recuperación de esta memoria no solamente ha sacado del olvido a las mujeres célebres del pasado musulmán, sino que también ha contribuido para reivindicar los derechos de las mujeres en el islam. La promoción de las mujeres en las posiciones de liderazgo se justifica por el hecho de que no existe ningún inconveniente en el Corán que diga lo contrario. El ejemplo de las esposas del profeta Mahoma se cita para autorizar a las mujeres musulmanas a desem-

7. En la interpretación más metafórica de Julio Cortés este versículo se traduce de la siguiente manera: «Los hombres tendrán parte según sus méritos y las mujeres también» (Sura, 4: 32).

peñar diferentes roles de liderazgo en el mundo islámico. Jadiya es el modelo a seguir para emprendedoras y empresarias. Aisha, otra esposa del Profeta, se cita como referente principal en el desarrollo y la transmisión del islam, al tratarse de una consultora en los asuntos religiosos y políticos, relevante en la primera comunidad musulmana. A ella le debemos la transmisión de entre 1210 y 2210 hadices (Mernissi, 2002: 94; Khawar Khan Chishti, 1987: 206). La tradición islámica señala que gracias a Aisha se salvaron dos tercios de la religión islámica. Su rol como autoridad en medicina, religión, historia y retórica fue reconocida por el mismo Profeta, que dijo, según el Sahih al-Bujari: «!Sacad una parte de vuestra religión de la pelirroja!», refiriéndose a Aisha. Hafsa, otra esposa del Profeta, no solamente narró 60 hadices, sino que también fue quien memorizó el Corán y preservó la copia de los fragmentos originales del texto coránico, transcritos por Zayd Ibn Thabit, y que fueron usados posteriormente en la estandarización y codificación del Corán por el califa Uzmán. Fátima, hija del Profeta, jugó también un rol relevante en la transmisión de los hadices, siendo especialmente apreciada en la tradición espiritual de los chiítas.

Aisha no solamente destacó como lideresa en las cuestiones político-religiosas, sino también en los asuntos bélicos, y logró la fama en el combate contra Ali, primo y yerno del Profeta, dirigiendo a 13 000 soldados en la batalla del Camello en 656 (Anwar, 2004: 734). Los documentos históricos revelan nombres de otras mujeres musulmanas, que también participaron activamente en las guerras en los primeros años del islam: Husayba luchó al lado de los hombres en la Batalla de Uhud en 625, Umm 'Umara, en la batalla de 'Uqraba, en 634, al-Khansa en la batalla de Qadisiyya en 636, y Hind bint 'Utba con Huwayra en la batalla de Yarmuk en 637 (Anwar, 2004: 734).

Las mujeres en la historia musulmana desempeñaron funciones tan importantes como las de ser reinas y jefas de los Estados. El mismo Corán menciona a una reina en el capítulo 27, versículos 15-44, que se interpreta en referencia a la mítica reina Bilqis, conocida en la cultura cristiana como Saba, que se convirtió al monoteísmo gracias a su contacto con el rey Salomón<sup>8</sup>. La mención de una reina en el Corán se ha convertido

8. El Corán remarca: «*he encontrado que reina sobre ellos una mujer*» (Sura, 27: 23).

en un recurso positivo para defender los derechos políticos de las mujeres en el islam, autorizándolas a ser líderes y jefas de los Estados. Esta afirmación ha sido necesaria para oponerse a la tradición patriarcal, y en particular deslegitimar un hadiz de la colección de al-Bujari que se usa para socavar los derechos al liderazgo político de las mujeres en los contextos musulmanes. El hadiz remarca que: «No conocerá nunca la prosperidad el pueblo que confíe sus asuntos a una mujer». Este dicho ha sido utilizado por los fundamentalistas islámicos para prohibir a las mujeres la participación como candidatas en las elecciones presidenciales y parlamentarias, difundiendo el estereotipo de que una mujer no puede ser capaz de liderar adecuadamente un Estado. Las feministas musulmanas, como Fátima Mernissi (2002: 65-78), han dedicado sus estudios a demostrar que el citado hadiz tiene una dudosa veracidad, y que por eso no debe tomarse en cuenta en la tradición del islam.

Los estudios feministas han sacado del olvido a un número relevante de mujeres con poder político en el mundo musulmán, que fueron gobernantes independientes o que compartieron el poder con sus maridos. Entre las reinas y gobernantes más conocidas en la historia musulmana están: Khayzuran, que gobernó el imperio musulmán bajo tres califas abasíes en el siglo VIII; Malika Asma bint Shihab al-Sulayhiyya y Malika Arwa bint Ahmad al-Sulayhiyya, que reinaron en Yemen en el siglo XI; Sitt al-Mulk, de la dinastía fatimí, que reinó en Egipto en el siglo XI; Sajar al Durr, de la dinastía mameluca, que reinó en El Cairo en el siglo XIII; Radiyyah, de la misma dinastía, que reinó en Delhi en el siglo XIII; Kutlugh Khatun que reinó en Mongolia en el siglo XIII; y Sayyida al-Hurra, que se convirtió en la gobernante de Tetuán, en Marruecos, en el siglo XVI (Esposito, 2014).

La recuperación de este pasado glorioso de las mujeres musulmanas no solamente las ha dotado de orgullo y motivación para perseguir sus objetivos políticos, sino que también ha tenido una dimensión simbólica, porque permitió contradecir la convicción patriarcal que atribuía a las mujeres una incapacidad para ser líderes y agentes del cambio en sus comunidades. La interpretación del Corán favorable a los derechos de las mujeres, las autoriza no sólo para ser elegidas como líderes, sino también para votar. El derecho al voto femenino se deriva de una historia de la primera comunidad musulmana, según la cual las mujeres vinieron de for-

ma independiente al profeta Mahoma para prestarle su juramento de lealtad y unirse a la comunidad musulmana: «Profeta! Cuando las creyentes vengan a ti a prestarte juramento de fidelidad (...), acepta su juramento» (Corán, 60: 12). Este versículo se interpreta como el derecho de las mujeres a tomar sus propias decisiones en las cuestiones religioso-políticas y a elegir de forma independiente a sus líderes, sin necesidad de consultar a sus maridos.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este ensayo se ha puntualizado que la desigualdad de género en los países musulmanes aparece como consecuencia de una complejidad de factores sociales, políticos y culturales, que propician la construcción de un sistema patriarcal y de sus relaciones de poder en un espacio y en un tiempo determinado. La religión puede ser un factor relevante para legitimar estos sistemas, así como para autorizar los comportamientos nuevos. No hay, sin embargo, nada intrínseco en el islam que puede empoderar o desempoderar a las mujeres musulmanas: todo depende de su conciencia feminista y su concepción del mundo, puesto que son las personas quienes dan el último significado a sus creencias y a sus experiencias vividas. La interpretación religiosa se considera un recurso relevante, pero no más importante que otros factores sociales, económicos y políticos, en la configuración de la vida de las mujeres en los países musulmanes.

El incremento reciente de la capacidad de las mujeres activistas para hablar en público como exégetas de los textos religiosos, expertas en la sharía y predicadoras del islam ha permitido reorganizar la autoridad religiosa en el mundo musulmán. Los verdaderos cambios, no obstante, dependen de que la agencia de las mujeres tenga la capacidad y la oportunidad para ir más allá, y trascender los debates teológicos y las reformas legislativas para convertirse en unos verdaderos proyectos políticos capaces de incidir en las transformaciones de género en la vida real. Por ahora, los esfuerzos de los feminismos islámicos y de otras corrientes del reformismo musulmán se ven como unos proyectos discursivos, que tienen un carácter alternativo y competitivo respecto a las visiones tradicionales, influenciadas por la cultura patriarcal. Las interpretaciones feministas del Corán pueden, sin duda, servir de ayuda para negociar el cambio, ya que tienen la capacidad de legitimar unas relaciones más igualitarias entre los hombres y

las mujeres en un marco compatible con los valores religiosos, y contribuir de esta manera a desafiar y subvertir los regímenes de género dominantes en los contextos regidos por la ley islámica.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ANWAR, Etin, «Public roles of women», en: Martin, Richard C. (ed.), *Encyclopedia of Islam and the Muslim World*, vol. 2, New York, Macmillan Reference USA, 2004.
- BADAWI, EL-SAID Y MUHAMMAD ABDEL HALEEM, 2008, *Arabic-English Dictionary of Qur'anic Usage: Handbook of Oriental Studies*, Leiden, Brill.
- BADRAN, Margot, 2009, *Feminism in Islam: secular and religious convergences*, Oxford, Oneworld.
- CORTÉS, Julio, trad., 2002, *El Corán*, Barcelona, Herder.
- ESPOSITO, John L., ed., 2014, *The Oxford Dictionary of Islam*. Entrada: «Women and Islam», <http://www.oxfordislamicstudies.com/article/opr/t125/e2510>.
- GALTUNG, Johan, 2003, *Violencia cultural*, Guernika-Lumo, Gernika Gogoratuz.
- KHAWAR KHAN CHISHTI, Saadia, «Female spirituality in Islam», en: Hossein Nasr, SEYYED, ed., *Islamic Spirituality: Foundations*, Nueva York, Crossroad, 1987.
- MERNISSI, Fátima, 2002, *El harén político: el Profeta y las mujeres*, Madrid, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.
- WADUD, Amina, 1999, *Qur'an and Woman: Rereading the Sacred Text from a Woman's Perspective*, Oxford, Oxford University Press.



*Capítulo 14*  
*Conciencia intercultural y género en los conflictos armados*  
*El ejemplo afgano*

JAVIER RUIZ ARÉVALO

*Coronel del Ejército de Tierra. Mando de Adiestramiento y Doctrina*

## INTRODUCCIÓN

A principios del año 2015 se celebró en la Facultad de Medicina de la Universidad de Granada una conferencia en la que se hablaba de género y fuerzas armadas y en la que se acabó hablando, principalmente, de Afganistán.<sup>1</sup> Durante el coloquio que siguió a la conferencia, salió a relucir un ejemplo que pone sobre la mesa los dilemas a los que nos enfrentamos cuando hablamos de género en el contexto de operaciones de estabilización. El ejemplo planteado podría resumirse así: Un afgano acude con su mujer enferma al médico militar en la base española de Qalati-Nau. Ella es apenas una adolescente, él un anciano. A través del intérprete, el hombre trata de explicar al médico los síntomas que presenta su mujer, hasta que, ante las dificultades que este diálogo a tres bandas plantea, el médico sugiere al intérprete: «¿Por qué no hablas directamente con ella y me explicas qué es lo que le pasa?». La respuesta del intérprete es inmediata: «¿Quieres que en cuanto llegue a casa su marido le pegue una paliza, por hablar con un extraño?». Este caso se presentaba como un ejemplo claro del abismo cultural que nos separa de los afganos y de lo difícil, si no imposible, que resulta cambiar determinadas formas de pensar. Sin negar lo anterior, este es un ejemplo igualmente claro de otro problema al que se enfrentan las mujeres en Afganistán: la

1. «La asesoría de Género en Apoyo de la Sanidad Militar». Profesor Javier Herrera Rodríguez. Facultad de Historia Contemporánea. Universidad de Granada. 23 de enero de 2015.

joven de nuestro ejemplo salió de la consulta y regresó a su casa sin que nadie hablara con ella, sin que sepamos qué siente y qué piensa ante esta situación. Algo que sucede con mucha frecuencia en Afganistán, porque, todavía hoy, cuando analizamos el modo de pensar de los afganos, en la mayoría de los casos nos limitamos a tomar en consideración lo que expresan los «portavoces» de esa sociedad: siempre hombres, normalmente de cierta edad; y en función de lo que ellos nos dicen, llegamos a conclusiones sobre la manera de pensar de «los afganos». ¿Estamos seguros de que la opinión que nos transmiten sus «portavoces naturales» refleja el sentir mayoritario de las comunidades a las que «representan»?

Este es el primer dilema al que nos enfrentamos: nos hemos acostumbrado a hablar de la situación de las mujeres, sin hablar con las mujeres. Cuando decimos que los afganos consideran intolerable que una mujer se dirija directamente a su médico si éste es un varón, ¿Estamos seguros de que ésa es la opinión de todas o la mayoría de las mujeres? No está de más recordar que ellas constituyen algo más del 50% de la población afgana. Es cierto que las mujeres no son las únicas. Es muy posible que muchos jóvenes, y no tan jóvenes, afganos no se sientan representados por las posturas sostenidas por los ancianos que, en la sociedad rural, les representan. Y que no tengan demasiadas posibilidades de manifestar sus discrepancias, ante el temor de enfrentarse al grupo social al que pertenecen y que es su principal fuente de seguridad. Pero, en el caso de las mujeres, la incomunicación con los líderes es mucho mayor por las limitaciones que tienen para comunicarse con los varones y por el papel secundario y relegado al hogar que juegan en la comunidad. Por todo ello, en sociedades como la afgana, es muy difícil conocer las opiniones, los problemas y las propuestas de las mujeres, que carecen de medios para hacerse oír.

Es por ello que, incluso cuando intentamos solucionar los problemas de las mujeres, no son normalmente ellas quienes los plantean, ni quienes discuten las posibles soluciones. Son otros los que interpretan qué preocupa a las mujeres y cómo pueden atenderse esas preocupaciones. Para ilustrar esta situación, se ha hecho muy popular un ejemplo que suele repetirse en foros muy diferentes. Como suele suceder en estos casos, según quien lo cuente, cambian los actores y el escenario, pero el ejemplo básicamente se mantiene inalterado. Y parece ser que está basado

en un hecho real. Se trata del caso de la aldea a la que no llega el agua potable y en la que alguien (Según quien lo cuente será un PRT<sup>2</sup> u otro) decide canalizar el agua de la fuente que hay a varios kilómetros del pueblo, para evitar a las mujeres tener que dedicar horas, cada día, a acarrear agua a sus hogares. La sorpresa y la indignación surgen cuando, una vez finalizado el proyecto, éste es sabotado reiteradamente. El análisis es claro: Parece mentira que los insurgentes, en su afán por combatir todo lo que proceda de Occidente, sean capaces de privar a sus propias mujeres de beneficios como éste ¡Qué grado de fanatismo e insensibilidad! Pero la sorpresa se convierte en estupor cuando se llega al convencimiento de que son las propias mujeres las que sabotean las conducciones de agua ¿Locas?, ¿Fanáticas? No, simplemente mujeres que tratan de no perder la única oportunidad que tienen de abandonar sus casas, darse un paseo y charlar con sus amigas. Alguien había tratado de solucionar sus problemas, sin preguntarles cuáles eran.

Pero hay además otra consideración que no solemos hacernos. Si la mujer del primer ejemplo optara finalmente por hablar directamente con el intérprete y el marido respondiera a la osadía de su mujer propinándole una paliza, podríamos pensar que lo hace convencido de estar corrigiendo una conducta moralmente reprochable, pero quizá nos equivoquemos. Son muchos los indicios que nos hacen pensar que, en sociedades como la afgana, la actitud de los hombres hacia las mujeres a su cargo, normalmente esposas, hijas o hermanas, en ocasiones madres, no traduce ese tipo de convencimiento, sino la necesidad de demostrar, frente a los demás, el propio sometimiento a las reglas del grupo y la capacidad de hacer respetar esas normas en el seno de la familia a su cargo. Sin irnos a ejemplos más extremos, cuando un padre obliga a su hija a cumplir estrictamente con unas normas de vestuario y conducta determinadas (Vestir el burka, no salir sola, no hablar con hombres ajenos a la familia,...) posiblemente estará más preocupado por los efectos que en sus vecinos podría tener una conducta «indecorosa» de su hija, que en su propia opinión al res-

2. Siglas en inglés de Equipo de Reconstrucción Provincial. Estructuras cívico militares a través de las cuales se ha canalizado el esfuerzo internacional para la estabilización de Afganistán.

pecto. Es ésta una realidad que no se puede pasar por alto cuando se quiere entender a la sociedad afgana. Los padres afganos no son unos seres despiadados capaces de infligir a sus propias hijas los castigos más severos por el más mínimo desliz; quizá algunos lo sean, pero la mayoría son, más bien, padres normales sometidos a unas presiones sociales difíciles de entender para nosotros (Y que conducen en ocasiones a conductas imposibles de justificar). Es necesario conocer los valores de una cultura como la afgana, el peso que en ella se otorga a la familia, al grupo social, al respeto a las normas grupales, para llegar a entrever la fuerza de este tipo de presiones. Esta realidad puede ayudarnos a entender que, en muchos casos, nos encontremos con hombres que aplican unos códigos de conducta que en el fondo no comparten.

El segundo dilema al que nos enfrentamos es aún más complejo. En el primer ejemplo, si la falta de comunicación entre médico y paciente supusiera un riesgo para la vida de la paciente, ¿Deben respetarse determinados usos culturales, aunque ello suponga correr semejante riesgo? o por el contrario ¿Debe anteponerse el derecho a la vida a otro tipo de consideraciones? En los últimos años nos hemos familiarizado todos con el concepto de Conciencia Intercultural y hemos aprendido lo importante que es conocer y respetar la cultura de los lugares en los que actuamos. El problema surge cuando respetar usos culturales ajenos supone violar lo que nosotros consideramos derechos inalienables de la persona. Y en última instancia, este dilema nos lleva a la que es posiblemente la pregunta más difícil de responder: cuando trabajamos para mejorar la situación de la mujer en escenarios como el afgano, ¿Estamos imponiendo nuestro propio modelo cultural a sociedades culturalmente diferentes? ¿Tenemos derecho a imponer unos valores que son vistos como ajenos? ¿Tienen razón quienes definen estas prácticas como «colonialismo feminista»?

#### LA MUJER AFGANA BAJO LOS TALIBÁN

La situación de las mujeres bajo el dominio talibán fue uno de los argumentos utilizados en su momento para justificar la intervención internacional en Afganistán<sup>3</sup>. Es interesante resaltar

3. Véanse las palabras de Laura Bush, cuando era la primera dama de los EEUU: «Gracias a nuestros recientes éxitos militares, en gran parte de Afganistán

que esta intervención se produce poco después de la aprobación de la Resolución 1325, que establece por vez primera un vínculo entre género y seguridad, que llevará posteriormente, a través de las resoluciones 1820 y 1960, a convertir la violencia de género en causa suficiente para justificar una intervención militar. De hecho, la violación sistemática, en ocasiones brutal, de los derechos de las mujeres había venido generando un rechazo creciente hacia el régimen afgano, que fue perdiendo apoyos internacionales, no sólo en Occidente. Además, a medida que las limitaciones a los derechos de la mujer fueron imponiéndose, fue cada vez más difícil para muchas organizaciones humanitarias y de ayuda al desarrollo mantener su presencia en aquel país y creció la presión de los grupos pro-derechos humanos para que «se hiciera algo» al respecto. Cuando finalmente se produce la intervención internacional que siguió a los terribles atentados el 11-S, uno de sus objetivos declarados era el de restaurar los derechos básicos de las mujeres afganas. Y la situación de la mujer ha sido desde entonces uno de los parámetros empleados para evaluar el éxito o fracaso de la intervención internacional.

Mucho se ha avanzado desde 2001 y, con todas las salvedades que se quieran hacer, la situación legal de las mujeres afganas ha mejorado sensiblemente. Aunque es cierto que muchos de estos avances legales han quedado en papel mojado y su virtualidad práctica ha sido reducida o nula, no se puede negar que, en general, la situación real de las afganas ha mejorado. Esto es particularmente cierto en términos de acceso a la educación y a la sanidad, pero no tanto en lo que respecta al acceso al mercado laboral y a la igualdad jurídica y política efectivas. Siendo realistas, podríamos decir que las mujeres afganas han pasado de ser una mayoría silenciada durante el período Talibán, a ser una mayoría silenciosa a día de hoy. Si en aquel período había una política dirigida expresamente a hacerlas desaparecer de la esfera pública, hoy podemos decir que esa política no existe, que las mujeres han recuperado posiciones en la sociedad afgana, pero aún les resulta difícil hacer oír su voz.

---

las mujeres ya no están encerradas en sus casas, pueden oír música y enviar al colegio a sus hijas sin miedo y sin ser castigadas. La lucha contra el terrorismo es también una lucha por los derechos y la dignidad de la mujer». (Gobierno de EEUU, 2002) y las de Collin Powell, entonces Secretario de Estado: «Los derechos de las mujeres en Afganistán no son negociables».

La situación de la mujer en Afganistán sigue siendo objeto de encendidos debates, centrados sobre todo en dos grandes temas: cuáles han sido los avances reales que se han producido en su situación y hasta qué punto defender los derechos de la mujer en Afganistán, o en un país musulmán en general, puede suponer un intento de imponer nuestro modelo cultural a sociedades que no lo comparten. Por una parte, algunos dudan de que alguien esté legitimado para imponer cambios culturales a sociedades que se rigen por valores distintos a los nuestros. Otros ponen en duda el compromiso de la comunidad internacional en este campo, considerando demasiado tibia su postura a la hora de exigir avances concretos al gobierno afgano. Para unos se hace demasiado; para otros demasiado poco<sup>4</sup>.

### ¿CULTURA O RELIGIÓN?

Resulta evidente que en Afganistán la mujer ocupa una posición social muy diferente a la que ocupa en las sociedades occidentales... y en gran parte del mundo musulmán. Antes de abordar el espinoso asunto del papel que la comunidad internacional puede y debe jugar en este campo, es conveniente analizar los rasgos diferenciadores que presenta la cultura afgana y su repercusión en el campo del género. A la hora de analizar una cultura determinada, suelen considerarse cuatro factores básicos que permiten individualizarla frente a las demás: la tolerancia hacia la desigualdad, la actitud ante lo desconocido, el valor relativo del individuo frente al grupo y el peso del género en la definición del status personal. Las sociedades occidentales se caracterizan por una baja tolerancia hacia la desigualdad, por una cierta tolerancia a la incertidumbre, a la que responden recurriendo a la técnica y al derecho<sup>5</sup>, por situar al individuo en el centro del sistema po-

4. Dejando aparte los casos, muy frecuentes, de quienes por la mañana critican a Occidente por inmiscuirse en los asuntos afganos y por la tarde critican que se toleren determinadas situaciones que violan de forma flagrante los derechos de la mujer.

5. El temor hacia lo desconocido es un problema que ha preocupado a los hombres desde los albores de la historia. Estos temores están originados por la incertidumbre ante los fenómenos de la naturaleza, la amenaza que pueden suponer otros hombres y la falta de explicaciones ante las realidades sobrenaturales. En las sociedades menos desarrolladas, el hombre ha vivido siempre

lítico y social y por un elevado grado de igualdad entre géneros. En Afganistán, la situación es prácticamente la contraria.

*Tolerancia hacia la desigualdad.* Frente a un Occidente poco tolerante ante las desigualdades sociales, en Afganistán, la tolerancia hacia estas diferencias es mucho mayor y se manifiesta en todas las facetas de la vida. Esta aceptación de la desigualdad conlleva una paralela aceptación de las relaciones de poder establecidas y una cierta tendencia a la sumisión. En el trabajo, los empleados de cualquier clase tienden a evitar discrepancias con sus superiores, mientras éstos acostumbran a tomar decisiones unilateralmente y de modo paternalista. El mismo patrón se aplica en la escuela, en la administración o en el hogar, donde la autoridad del cabeza de familia es indiscutida. Una característica asociada a la tolerancia a la desigualdad es el ejercicio coercitivo de la misma. La autoridad, en Afganistán, se impone con frecuencia mediante la fuerza y la intimidación. Y poder y derecho van normalmente de la mano: quien tiene el poder, tiene el derecho. Otras consecuencias son un marcado respeto a los mayores, cuya opinión es siempre muy tenida en cuenta, y el poco peso que el mérito tiene en la promoción social.

En el seno familiar, el padre representa la autoridad absoluta e indiscutible. Sus ideas deben ser obedecidas y respetadas y él es responsable de tomar decisiones que afectan a todos los miembros de la familia: matrimonio, educación, economía familiar, ... La desobediencia en el ámbito familiar se traduce en castigos, que pueden ser muy severos, ya que en principio no hay límite a la autoridad del cabeza de familia. El castigo mayor es la expulsión

---

temeroso de la naturaleza, de las agresiones de otros grupos humanos y de todo aquello que se escapaba a su capacidad de raciocinio. Una de las características de las sociedades desarrolladas es la superación de muchos de estos temores. los temores originados por los fenómenos de la naturaleza se han reducido recurriendo a la ciencia (gracias a ella podemos predecir el tiempo, curar las enfermedades o saber qué está sucediendo a miles de kilómetros); a los temores que produce la presencia de otros seres humanos se ha respondido utilizando el derecho, que introduce un factor de predictibilidad en la actuación de los demás. La religión ha quedado para encontrar respuesta a lo sobrenatural, particularmente a la muerte y al más allá. En sociedades como la afgana, poco desarrolladas tecnológicamente y en las que la ley cede ante el poder, ni la ciencia, ni el derecho son de gran ayuda ante todos esos temores e incertidumbres, por lo que la religión adopta un papel mucho más relevante.

del núcleo familiar, lo que, en el caso de las esposas, se traduce en el divorcio. Para la mujer, la consecuencia es clara, en el seno familiar siempre estará sometida a un hombre: padre, marido, hermano,... incluso hijo. Siempre habrá un varón al que deberá respeto y obediencia absolutos, que estará socialmente legitimado para imponer su voluntad por medios coercitivos y cuya valoración social depende, en gran medida, de su capacidad para imponer su autoridad sobre ella. Pocas cosas le harán sufrir más a un cabeza de familia que la vergüenza de demostrar ante los demás que no es capaz de imponer su autoridad frente a las mujeres a su cargo. El hombre que se demuestra incapaz de ello, pierde el respeto del resto del grupo y puede fácilmente convertirse en un paria, privado de las ventajas que proporciona la pertenencia a un grupo social.

*Tolerancia a la incertidumbre.* La sociedad afgana se encuentra, según los análisis más reconocidos, entre las sociedades menos tolerantes ante la incertidumbre, lo que se traduce en el rechazo instintivo al cambio, sea del tipo que sea, y la tendencia a someterse a la autoridad aun cuando no exista coerción. Inmovilismo y sometimiento son factores que, al reducir la incertidumbre, contribuyen a incrementar la sensación de seguridad. Pero la realidad es que, a pesar de ello, la incertidumbre está muy presente en la vida cotidiana de los afganos. Ni el derecho, ni la ciencia son capaces de dar respuesta satisfactoria a las incertidumbres a las que les enfrenta la vida, lo que ayuda a explicar el peso tan grande que la religión tiene en la vida del afgano medio: A Dios rezará para que sanen sus hijos y lleguen las lluvias y a Dios pedirá el castigo de quienes obren de forma injusta; a falta de médicos, predicciones meteorológicas y una justicia efectiva, la religión actúa como sucedáneo. La confianza de los afganos en Dios se basa en tres presunciones básicas. La primera es que esta vida es un período de prueba para la vida eterna, que es la que realmente importa. La segunda premisa es que nada ocurre contra la voluntad de Dios, de forma que las adversidades deben aceptarse como manifestaciones de Su voluntad. La tercera certidumbre que aporta la religión es la de la absoluta justicia de Dios, que acaba castigando al que obra de forma injusta y premiando al justo, incluso en esta vida. Una religiosidad así entendida ayuda a sobrellevar las injusticias de esta vida, aunque conduzca a un cierto fatalismo, muy presente entre los afganos.

*Individualismo vs Colectivismo.* El colectivismo, como característica contrapuesta al individualismo, es otra de las características que definen a la sociedad afgana y que suele estar presente en las sociedades con una alta tolerancia hacia la desigualdad. En Afganistán, de manera inequívoca, los intereses individuales están subordinados a los del grupo. Las decisiones más importantes en la vida de un afgano, no son adoptadas por él mismo, sino por la familia, que es la que decidirá sobre estudios, matrimonio, adscripción política, trabajo,... pensando más en el interés del grupo que en el del individuo directamente afectado. El individuo, en esta sociedad, renuncia a la capacidad de decidir a cambio de obtener la protección que le proporciona el grupo. Como consecuencia de ello, la responsabilidad por los actos de los individuos, trasciende a éstos, haciéndose extensiva a las familias. Una acción inmoral de un individuo mancha el honor de toda la familia<sup>6</sup>.

Esta subordinación del individuo al grupo, en primer término a la familia, tiene consecuencias muy especiales para las mujeres. Uno de los valores más sagrados de la mujer es su virtud; en una sociedad tradicional como la afgana, una mujer no puede permitirse ni el más mínimo desliz. La más mínima duda, le hará perder toda esperanza de matrimonio, cerrándole el camino a la maternidad, el papel más importante que se le asigna en la cultura afgana. Pero la virtud no es un valor que afecte exclusivamente a la mujer; es, por así decirlo, patrimonio de la familia. Es la familia la que deba velar por preservarla y la que sufrirá el escarnio si es puesta en entredicho. Es por ello que será la propia familia la que castigará cualquier atentado contra la virtud, ya que es la familia la ofendida. Ante una actitud indecorosa de una mujer, será su propia familia la que asuma la responsabilidad de castigarla. El *pardah*, el conjunto de normas que tienen como objeto preservar

6. Esta supremacía de lo colectivo sobre lo individual, que no es privativa de Afganistán, sino que puede encontrarse en gran parte de África y Asia, ha llevado a algunos juristas a poner en duda la validez universal de los derechos humanos, tal y como aparecen recogidos en el llamado Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Según ellos, la lista de derechos reconocidos en esta declaración obedece a una cultura determinada, la Occidental, marcadamente individualista. Una declaración redactada, por ejemplo, en África, donde lo individual cede ante lo colectivo, sería sensiblemente diferente. De hecho, el texto elaborado en ese marco se denomina Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, subrayando su dimensión colectiva.

la virtud de las mujeres, alejándolas del contacto y la vista de hombres ajenos a su familia, tiene su origen en esta concepción de la virtud femenina como patrimonio del grupo. Si se quiere buscarle un trasfondo económico, habrá que recordar que las hijas constituyen una inversión para las familias, que pueden recibir cantidades muy importantes en concepto de dote. El *pardah* es, en última instancia, la caja fuerte que preserva un bien valioso, que si se echa a perder se convierte en una carga para toda la vida.

Ninguno de estos rasgos culturales juega a favor de las mujeres. Una sociedad muy jerarquizada, reacia al cambio, en la que el individuo se supedita totalmente al grupo y en la que la autoridad es algo casi ilimitado y depende más de la cuna que del mérito, no es el escenario más propicio para el desarrollo de los derechos de la mujer. Si a ello le añadimos el peso que la religión musulmana tiene a la hora de regular la vida social, podemos llegar a la conclusión de que es difícil encontrar un escenario más adverso para el desarrollo de los derechos de la mujer que el afgano.

Como ya hemos adelantado, no hay evidencias que nos hagan pensar que los afganos tengan sentimientos diferentes a los nuestros hacia sus hijas o hermanas; o que no se dé entre ellos el amor paterno o filial. Pero las presiones que reciben de su entorno son muy diferentes de las que recibimos en Occidente. Para comprender las motivaciones que pueden llevarles a actuar con crueldad hacia sus propias esposas e hijas, es preciso entender hasta qué punto es importante preservar el honor de la mujer; si éste es menoscabado, quien sufre el descrédito no es ella, sino el grupo. Y ante esta situación, la reparación no es una opción, sino una obligación; no está en manos del padre o hermano de la infractora perdonar a ésta. Semejante posibilidad implicaría para el grupo un deshonor inimaginable. Demasiados ejemplos nos demuestran que si un padre tiene que elegir entre el honor de su familia y la vida de su hija, no dudará en sacrificarla él mismo. Si la reparación del honor familiar exige una satisfacción por parte del grupo al que pertenece el causante de la ofensa, la pedirá; si no la obtiene, se tomará la justicia por su mano, aunque ello le obligue después a huir de la justicia abandonando su hogar. Porque hay algo que nunca hará: airear los «trapos sucios» de su familia delante de un juez; semejante decisión sería interpretada como una muestra de debilidad, de que no se tiene la fuerza suficiente para lavar el propio honor; y de falta de respeto hacia el propio grupo, que es puesto así

en evidencia. Nótese que en todo caso se habla de afrenta al honor del grupo; de satisfacción por parte de otro grupo...

Es necesario recordar que, en la sociedad afgana tradicional, el individualismo no tiene cabida; es el grupo el que sufre, siente y reacciona ante los actos de sus miembros. Y, yendo más allá, cuando quien ofende el honor de una afgana es un extranjero, ya no es sólo la familia o el clan quienes sufren, es el país como tal el que resulta vejado. Violar a una mujer, es violar a Afganistán. Un panfleto de la insurgencia mostraba a un soldado estadounidense tocando a una afgana, subrayando la foto con la pregunta: «¿Vas a tolerar que ocurra esto?». De la misma forma que, a principio del siglo XIX, los galanteos de los soldados británicos con las kabulíes sirvieron para provocar la revuelta que daría pie a la primera guerra afgana, cualquier acto de esta naturaleza de un occidental frente a una afgana, aunque sea consentido, representa una afrenta a los afganos en su conjunto y un arma de propaganda en manos de la insurgencia.

Es frecuente hacer recaer sobre la religión la responsabilidad exclusiva de la situación de la mujer en Afganistán. Se trata de una presunción errónea. Como hemos tenido ocasión de comprobar en el capítulo anterior, la religión es un factor importante a la hora de explicar esta situación, pero no el único; ni, posiblemente, el más relevante. Como queda expuesto, son muchos los factores culturales que influyen en este campo. Todos estos factores, mezclados con la religión musulmana, han acabado conformando el *Pastunwali*, el código de conducta que, aunque sea inicialmente pastún, ha «contagiado» a toda la sociedad afgana.

Nos hemos acostumbrado a que los talibán justifiquen su actitud hacia las mujeres en la religión. Según ellos, es el Corán el que obliga a imponer restricciones a los derechos de las mujeres y las somete a la autoridad del hombre en la forma que ellos sostienen. No es este el momento de discutir el papel que el Corán atribuye a la mujer en la sociedad musulmana, pero algo falla en este razonamiento cuando la evidencia demuestra que en todo el mundo musulmán, pocos sostienen esa interpretación del texto sagrado. Lo que resulta evidente es que lo que los talibán aplican no es ni siquiera una versión radical del Islam, lo que aplican es un código de conducta tribal, el *pastunwali*, que representa el resultado final de siglos de influencia del Islam sobre los hábitos culturales anteriores a la islamización de esta región. Es interesante recordar que los británicos introdujeron en el siglo XIX la

*Sharía* en los tribunales de las zonas pastunes del Imperio (las provincias del actual Paquistán que lindan con Afganistán por el Este) para suavizar la brutalidad de los usos aplicados por los tribunales tribales. Tribunales que estaban convencidos de aplicar la *Sharía* del modo más escrupuloso, pero que aplicaban unos códigos muy distintos a los recogidos por las escuelas coránicas.

En Afganistán, como en todo el mundo musulmán, masculinidad y religión están estrechamente relacionadas. Así, de acuerdo con el Corán, dentro de una misma familia la herencia de las hermanas será menor que la de los hermanos y la de la viuda se reducirá a un octavo de la fortuna del fallecido; de la misma forma que a la hora de declarar ante un tribunal, la declaración de un testigo varón equivale a la de dos mujeres. La idea de que la mujer no está obligada a proporcionar ingresos a la familia y el presunto carácter más emocional y menos racional de las mujeres están en el fondo de este trato discriminatorio. Es evidente que, se diga lo que se diga, el Islam, incluso en sus versiones más moderadas, limita de manera sensible los derechos de las mujeres, pero son el islamismo radical y tradiciones culturales como la *pastún* los que realmente han llevado esta discriminación a límites insospechados. En el Islam, los roles de hombre y mujer están claramente diferenciados y afectan a cuestiones como matrimonio, divorcio, herencias, capacidad para testificar, educación y empleo. En Afganistán, esta tendencia se ha visto reforzada por unas tradiciones locales aún más discriminatorias, que han llevado estas diferencias a límites extremos. Entre las tradiciones afganas que violan claramente los derechos de la mujer está el *badal*, que consiste en la entrega de una mujer de la familia para compensar una ofensa causada a otra. Existe una gran cantidad de usos como éste, que limitan la libertad de las mujeres y que, en la mayoría de los casos, difícilmente pueden justificarse en preceptos coránicos. El problema es que estas normas, pese a su origen muchas veces preislámico, son vistas por gran parte de los afganos como expresión pura y simple de la ley islámica, no como un constructo cultural<sup>7</sup>. Esta percepción hace más difícil todavía cualquier posibilidad de cambio real. Si cambiar

7. En Afganistán, como suele suceder en los países musulmanes, parece que la historia comienza con la islamización y que nada ocurrió con anterioridad. Por eso, es imposible pretender que se reconozca el carácter preislámico de estas costumbres ancestrales.

los hábitos culturales es siempre una tarea ardua y que implica plazos de tiempo prolongados, cuando estos hábitos se perciben como fundamentados en la propia fe, como mandatos divinos, la tarea se convierte en titánica.

#### EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA MUJER EN AFGANISTÁN

El actual no es el primer intento de transformación de la sociedad afgana en lo que se refiere al papel que la mujer debe jugar en ella. El primer intento lo encabezó el rey Amanulá que, a principios del siglo xx, protagonizó un intento de modernización del país que incluía cambios importantes en lo que respecta a la situación de la mujer y avances en la secularización de la justicia y la enseñanza, cotos tradicionalmente reservados a los *mulás*. En este empeño contó con el apoyo de la reina Soraya, que realizó un gran esfuerzo por impulsar avances en los campos de la enseñanza y los hábitos sociales. Como era de esperar, este intento reformista encontró una gran oposición en los sectores más conservadores de la sociedad afgana. El empeño por imponer los cambios de una manera demasiado radical, potenció la oposición conservadora y fue posiblemente lo que le acabó costando el trono. Es curioso que uno de los acontecimientos que precipitaron las revueltas que provocaron su caída, fue la aparición de fotografías de la reina, en un viaje por Europa, sin velo. Sus sucesores, Zahir Sha y Nadir Sha, intentaron proseguir en la misma línea, pero de una manera menos drástica y más consensuada, que demostró ser más efectiva al no despertar tanto rechazo. La llegada de los comunistas supuso un retorno a la imposición inmediata de cambios radicales, lo que volvió provocar una radicalización de las posiciones más conservadoras. Pero hay que reconocer que el balance final de estos tres intentos «modernizadores» fue en conjunto positivo para las mujeres.

Los años inmediatamente anteriores a la invasión soviética son aún recordados por muchos afganos como una época de esplendor en muchos aspectos. En lo que respecta a las mujeres, al menos en los principales núcleos urbanos, en este período alcanzaron cotas de libertad no vistas en este país, ni antes, ni después. Antes del ascenso de los muyahidines, las mujeres podían viajar y salir de casa sin un acompañante masculino, la mitad de los estudiantes universitarios eran mujeres, representaban el 40 por ciento de los médicos, el 70 por ciento de sus profesores y el 30

por ciento de los funcionarios. Además, algunas mujeres llegaron a ocupar puestos en el parlamento y en la judicatura. En las ciudades eran pocas las que usaban el burka y de esta época proceden fotos de jóvenes afganas paseando en minifalda por Kabul, algo inimaginable a día de hoy.

La guerra civil puso fin a este espejismo. La sublevación contra los comunistas inauguró un período caracterizado por la fragmentación del poder político y la violencia de todos contra todos, en el que la situación de la mujer se deterioró de forma dramática, al acabar imponiéndose una serie de señores de la guerra que echaron por tierra todos los avances que las mujeres habían conseguido en las décadas anteriores. El gobierno de Burhanuddin Rabbani suspendió la constitución y emitió un conjunto de normas reguladoras de la conducta de la mujer conocidas como la «Ordenanza del Velo de la Mujer». A pesar de sus similitudes con las normas que impondrían más adelante los talibán, estos edictos no generaron una respuesta internacional audible. La puntilla a estos cambios la acabaron poniendo los talibán, cuyo código de conducta respecto a las mujeres es sobradamente conocido.

#### LA MUJER EN EL AFGANISTÁN DE HOY

No se puede entender la situación que a día de hoy viven las mujeres afganas sin conocer los antecedentes expuestos hasta aquí. Esta es la realidad a la que se enfrentaban en 2001, cuando una vez derrocado el régimen talibán, Afganistán empezaba un nuevo ciclo histórico, uno de cuyos frutos debía ser la recuperación de los derechos perdidos por las mujeres en los 30 años anteriores. Después de lo sufrido durante la era de los talibán, su caída se celebró con alegría en todo el país y abrió un período de grandes expectativas, especialmente para las mujeres.

Para muchos, la primera decepción se produciría muy pronto. Tanto en el nuevo gobierno provisional, como en la gran asamblea (*Loya Yirga*) que debía aprobar la nueva constitución, había una gran representación de señores de la guerra con antecedentes por crímenes contra la humanidad y famosos por su radicalismo religioso. Activistas como Malalai Joya, elegida para representar a la provincia de Farah en la asamblea constituyente, criticaron desde el principio esta situación y llamaron la atención sobre lo difícil que era esperar avances en los derechos de la mujer si la asamblea que debía redactar la nueva constitución estaba

en manos de personajes como Fahim, Mojadedi (Encargado de presidir la asamblea), Abdul Rasul Sayyaf, Dostum o Rabbani. Estas críticas levantaron una gran polvareda, incluso a nivel internacional, pero no consiguieron cambiar un ápice la realidad. Sean los que sean los compromisos que llevaron a incluir a este tipo de personajes en el nuevo régimen, lo cierto es que su presencia ha obstaculizado desde entonces cualquier tipo de avance en el campo de la igualdad de género.

A la hora de valorar la evolución que desde entonces ha experimentado la situación de las mujeres afganas, son varios los aspectos que hay que analizar: los cambios legales introducidos en estos últimos años, las condiciones sociales, el peso político, las posibilidades de acceso a la justicia,... porque, en ocasiones, los avances recogidos en los textos legales no tienen ningún efecto práctico en la vida real.

En el ámbito legal, los cambios son evidentes. Empezando por la Constitución, que proclama solemnemente la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y establece una cuota del 25% para ellas en el parlamento nacional y en otros cuerpos representativos<sup>8</sup>. Aunque esta disposición queda matizada por el Art. 3 de la misma Constitución, que establece que ninguna norma puede ir en contra de lo establecido por el Islam, dando así pie a una interpretación más restrictiva de los derechos de la mujer. Si alguien pudiera tener dudas sobre cómo iba a utilizarse este artículo en el futuro, el propio presidente de la asamblea constituyente, Mojadedi, lo dejó bien claro durante la discusión del texto: «Incluso Dios no ha dado iguales derechos (a hombres y mujeres) porque, según sus designios, dos mujeres tienen el valor de un solo hombre»<sup>9</sup>. En el campo de los derechos de la mujer, Afganistán va a moverse siempre en este tipo de ambigüedades y contradicciones. La presión internacional, combinada con los esfuerzos de los afganos más reformistas, puede conseguir un reconocimiento formal de derechos que los elementos más conservadores del régimen se encargarán de que en la práctica resulte muy difícil ejercer. De acuerdo con esta dinámica, el gobierno afgano ha suscrito

8. Desde entonces, la presencia de la mujer en el parlamento ha sido siempre superior a ese 25%.

9. Referencia a una *shura* del Corán en la que se establece que, ante un tribunal, el testimonio de un hombre equivale al de dos mujeres.

varios convenios en contra de la discriminación de las mujeres y de la violencia de género (en particular, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer) y en 2.008, de acuerdo con la resolución 1325 del Consejo de Seguridad, aprobó el Plan Nacional de Acción para las Mujeres de Afganistán, estableciendo un marco operativo para promover la igualdad de género; además, Afganistán dispone de un ministerio dedicado a las mujeres, que deben estar presentes, por ley, en multitud de entes administrativos. De resultados de toda esta normativa, podemos concluir que, formalmente, la mujer tiene los mismos derechos que el hombre, sea en el campo político, en el judicial o en el laboral; pero la realidad es muy diferente.

La realidad judicial queda patente en el informe realizado en 2012 por Fawzia Koofi, directora de la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos, Sociedad Civil y Asuntos de la Mujer, que denunciaba que el 70% de las mujeres encarceladas en Afganistán lo estaba por haber huido de sus hogares. El hecho de haberlo hecho huyendo del maltrato físico o de un matrimonio concertado a la fuerza, no supone un eximente para estas mujeres que, además de sufrir prisión en unas condiciones inhumanas, quedan estigmatizadas para toda su vida. Una mujer que ha sido condenada por huir de su hogar, ni será admitida en el seno de su familia, ni aceptada como esposa por la mayoría de los afganos. Más graves aún son los problemas a los que se enfrentan las mujeres que denuncian haber sido violadas; si su denuncia es tomada en serio, cosa que no siempre ocurre, tienen muchas posibilidades de acabar en la cárcel por mantener relaciones sexuales fuera del matrimonio (la idea de que no hay pena sin culpa o dolo no está presente en el código aplicado por la mayoría de jueces afganos), o de ser forzadas a casarse con el violador, como único modo de lavar la afrenta. Porque, para su familia, la principal preocupación será encontrar una salida honrosa a una mujer que ha perdido su valor al haber mantenido relaciones sexuales fuera del matrimonio. Digan lo que digan las leyes, la justicia es impartida en Afganistán, sobre todo en las zonas rurales, por tribunales informales que desconocen los textos legales y aplican unos códigos tradicionales no muy diferentes de los que han hecho tristemente famosos a los talibán. Y los tribunales formales, cuando aplican la ley, tienden a interpretarla aplicando esos mismos códigos tradicionales. Tanto unos como otros, dicen aplicar la *Sharía*. No

podemos olvidar que la propia Constitución reconoce su valor preeminente como fuente de derecho.

Pero no hace falta irse a los jueces rurales para encontrar trabas a la aplicación de las normas que intentan mejorar la situación de la mujer; los problemas comienzan en el seno del propio gobierno. Dentro de Afganistán son muchos los que critican la falta de voluntad política para hacer efectivas unas medidas que son vistas con rechazo por muchos miembros del gobierno. Como muestra, la larga tramitación de Ley Para la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres, aprobada en 2009 por un decreto presidencial. Según su propia exposición de motivos, el decreto se basa en la *Sharía*, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Constitución afgana. De acuerdo con ello prohíbe una serie de costumbres profundamente arraigadas en la sociedad afgana más tradicional, tales como la compraventa de mujeres bajo forma de matrimonio, el matrimonio infantil, la violación de la propia esposa o la entrega de mujeres en matrimonio como forma de compensación de ofensas. Pero los progresos no han sido tan importantes como podría esperarse por las dificultades que la aplicación de esta norma ha encontrado. De hecho, costó más de cuatro años y muchas presiones internacionales que el parlamento ratificara esta norma, abriendo así la puerta a una aplicación judicial efectiva.

La escasa efectividad de este tipo de normas deriva, en parte, del escaso poder efectivo que el gobierno afgano tiene en amplias zonas del país, algo especialmente importante cuando hablamos del poder judicial. Sólo en las ciudades más importantes, la justicia es impartida por tribunales formales integrados por jueces con formación jurídica. En la mayor parte del país, la justicia es impartida por tribunales informales, por jueces que únicamente conocen la *Sharía* o las tradiciones locales. Una mujer puede esperar cierta justicia en los tribunales formales que van extendiéndose por el país, pero tiene poco que esperar de estos tribunales informales. Pero no es sólo un problema de falta de capacidad. El enemigo está dentro. Las palabras de Mojadedi lo dejaron claro: hay personajes muy poderosos que están dispuestos a dinamitar cualquier avance en los derechos de las mujeres, aunque formalmente acepten una igualdad de derechos que consideran absolutamente inaceptable por antiislámica. Especialmente preocupante resulta el temor a que el intento de llegar a un final negociado

con los talibán se salde con concesiones en el campo de los derechos de la mujer. Algo que se ha negado reiteradamente desde el gobierno afgano y que la comunidad internacional no parece estar dispuesta a tolerar, pero que «flota» en el ambiente<sup>10</sup>.

Los estudios disponibles sugieren que la mayoría de los afganos ve con buenos ojos el proceso de paz. Según la encuesta publicada por la Fundación Asia en 2014, un 73% de los afganos opinan que ayudará a estabilizar el país; curiosamente, el porcentaje de los que piensan así es mayor entre los hombres (77%) que entre las mujeres (69%). También la simpatía hacia los insurgentes es mayor entre los hombres (35% manifiesta mucha o alguna simpatía hacia ellos), que entre las mujeres (30%). En 2012, un estudio similar acometido por ACSOR/D3 Systems mostraba resultados similares, pero proporcionaba datos adicionales interesantes en el campo de los derechos de las mujeres; aunque la mayoría de los encuestados mostraba su disconformidad con un acuerdo que limitara de manera general los derechos de las mujeres, un alto porcentaje se mostraba receptivo a la posibilidad de aceptar algunas restricciones. En concreto, mientras prácticamente la mitad aceptaría que se les obligara a ir acompañadas en sus desplazamientos en su zona de residencia, el porcentaje se elevaba al 75% al tratarse de desplazamientos fuera de su área habitual.

Para tratar de evitar concesiones excesivas en este proceso, diversos grupos defensores de los derechos de la mujer han luchado para que en cualquier negociación estén representadas las propias mujeres, tratando de evitar así que sus derechos acaben convirtiéndose en moneda de cambio en la mesa de negociación. Es cierto que, en 2012, setenta de los miembros del Consejo Supremo para la Paz eran mujeres y era obligatorio que en los Consejos Provinciales hubiera al menos tres mujeres; pero hay quienes sostienen que su presencia es meramente «ornamental», sin que tengan capacidad real de influir en un proceso que se gestaría a sus espaldas. De hecho, las verdaderas conversaciones se mantuvieron en secreto y, según todos los indicios, sin participación de ninguna mujer. A ello ayuda el hecho de que muchos

10. Las conversaciones con los talibán parecen haberse estacado en los últimos tiempos, pero uno de los primeros movimientos del presidente Ashraf Ghani, tras tomar posesión de su cargo, fue ponerse en contacto con ellos para reabrir el diálogo.

ancianos y líderes comunales sean reticentes a tratar con mujeres y el que se les aconseje no viajar a zonas dominadas por la insurgencia por motivos de seguridad. Una vez más, la inclusión de las mujeres puede responder a la necesidad de plegarse a las presiones internacionales, modificando para ello las apariencias y el discurso, pero manteniendo inalterado el fondo. En los últimos años, particularmente a partir de la Conferencia de Tokio de 2012, se ha dejado claro a Kabul que la continuidad de la ayuda económica está supeditada, entre otras cosas, a un compromiso claro en este campo. La definitiva aprobación de la Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres parece obedecer a estas presiones. Pero, a pesar de ello, subsisten los temores a que, a la larga, los avances conseguidos en estos años puedan irse perdiendo. Son muchos y muy poderosos quienes los ven como concesiones inaceptables impuestas por Occidente y su posición puede verse reforzada ante cualquier intento de final negociado de la violencia.

Como muestra del aparentemente tibio compromiso del gobierno afgano con los derechos de las mujeres, es significativa la reacción de Karzai cuando en marzo de 2012 el Consejo de Ulemas, un órgano consultivo compuesto de 150 líderes religiosos designados por el gobierno, emitió una declaración instando a la aplicación de una interpretación conservadora de la ley islámica en relación con las mujeres. Concretamente, el Consejo pidió que la legislación afgana exigiera a las mujeres llevar el velo, les prohibiera mezclarse con los hombres en los lugares de trabajo o en los centros de enseñanza y les impidiera viajar sin un acompañante masculino. Recomendaciones que, si se aplicaran, impedirían a las mujeres actuar en política y ejercer puestos en la administración. A pesar de que las observaciones formuladas por el Consejo de los Ulemas no son jurídicamente vinculantes, su decreto fue aprobado posteriormente por el presidente Karzai. Dado que estos hechos se producían en un momento en que el gobierno afgano se esforzaba por abrir conversaciones con los talibán, es fácil ver en esta actitud un intento de congraciarse con ellos, aunque esta actitud parecía contradecir declaraciones previas en las que manifestaba que una de las líneas rojas que no cruzaría en las negociaciones con los insurgentes sería la del respeto a los derechos de la mujer recogidos en la Constitución.

Así las cosas, no es de extrañar que según una encuesta realizada por la ONG *Action Aid* en 2012, el 72% de las mujeres afganas

consideraba que sus vidas eran mejores entonces que una década antes. En campos como la sanidad y la educación, los cambios son innegables. Sin embargo, el 86% temía un retorno de las normas que en su día impusieron los talibán, debido sobre todo a la falta de confianza en el compromiso de las autoridades afganas en este campo.

Tampoco la comunidad internacional está libre de pecado. En 2014, entre muchas mujeres afganas se extendió una sensación de ansiedad ante la sospecha de que las negociaciones en curso podrían llevar al sacrificio de sus derechos. Alentaba esta idea el hecho de que, en las mesas en las que se discutía el futuro del país, no había ninguna mujer, ni afgana, ni extranjera. En Gales, Samira Hamidi, de la Red de Mujeres de Afganistán amonestaba a los representantes de la OTAN: «Habla conmigo, no sobre mí». Tres años antes, las mujeres afganas miembros del Consejo Supremo para la paz (órgano responsable de las negociaciones con los talibán) fueron disuadidas de reunirse con el mulá Omar, alegando que el intento les costaría la vida. El vicepresidente del Consejo añadió una segunda objeción a este intento de reunión: la incapacidad de las mujeres para mantener un secreto, «como todos sabemos», lo cual, a su juicio, hacía impensable su participación en este tipo de conversaciones.

En cualquier caso, parece que el compromiso con los derechos de la mujer se ha visto reforzado con la llegada a la presidencia de la república del Presidente Ghani. Resulta esperanzador que, en las reuniones mantenidas en Doha en la primavera de 2019, entre representantes de la administración afgana y los talibán, en el marco de las negociaciones mantenidas entre EEUU y el grupo insurgente, el gobierno afgano exigió, y consiguió, aunque no sin resistencia, que los talibán aceptaran la presencia de mujeres en la delegación gubernamental. La insistencia por parte del gobierno afgano en forzar la presencia de mujeres puede suponer un mensaje positivo en cuanto a su voluntad de no sacrificar los derechos de las mujeres en aras de conseguir una paz negociada. La aceptación de esta presencia por parte de los talibán puede también interpretarse como una muestra de cierta flexibilidad en este campo.

#### RESPECTO AL OTRO: ¿A SU CULTURA O A SUS DERECHOS?

La situación real de las mujeres en Afganistán plantea un serio dilema moral a todas las organizaciones occidentales implicadas

en su estabilización. Por una parte, se tiene claro que el objetivo de esta intervención no es «occidentalizar» Afganistán; no se trata de imponerle valores ajenos a su cultura, o un sistema político que los propios afganos consideren extraño. Pero tampoco sería de recibo que la herencia de la intervención internacional en Afganistán fuera un régimen que ni representara, ni respetara a sus ciudadanos; o en el que la situación de las mujeres no fuera muy diferente a la que sufrieron durante el período talibán. Semejante resultado significaría una traición a los ciudadanos afganos y una burla a las propias opiniones públicas.

Y muy particularmente, una traición a las afganas, a quienes se ha convertido, hasta cierto punto, en aliadas de una intervención internacional que abogaba claramente por la defensa de sus derechos. No es de extrañar que los mejores aliados de esta intervención hayan sido las mujeres de clase media-alta y que sean éstas también quienes más tienen que perder con un cierre en falso del conflicto. La comunidad internacional ha apoyado y se ha apoyado en una red de mujeres «ilustradas» que, en diversos ámbitos, han trabajado para mejorar la situación de la mujer en Afganistán. Con mucho esfuerzo, y asumiendo muchos riesgos, han conseguido avances innegables. Su temor es que, sin la presión internacional, el gobierno afgano se sienta tentado a sacrificar esos avances para conseguir una paz negociada.

El problema reside en identificar el punto en el que puede hacerse compatible el respeto a la identidad cultural afgana, con el respeto a lo establecido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El dilema que se plantea aquí, ni es nuevo, ni exclusivo de Afganistán y, en última instancia, hace referencia a la validez universal de esta normativa, puesta en duda por quienes, desde el relativismo cultural, niegan esta validez universal y sostienen que el alcance de los derechos de las personas depende del entorno cultural en que habitan.

La cuestión del *burka* es un buen ejemplo de este dilema. Esta prenda tradicional se ha convertido en Occidente en el paradigma de la opresión que padecen las mujeres afganas. Es precisamente por ello que, en Occidente, produjo cierta estupefacción el hecho de que, tras la caída de los talibán, las afganas no se desprendieran inmediatamente de semejante muestra de opresión; todavía hoy, su uso está ampliamente extendido, sobre todo en las zonas rurales, pero también en las urbanas. Una primera explica-

ción a esta situación hay que encontrarla en el hecho de que el *burka* no es un invento de los talibán; éstos lo único que hicieron fue convertir en norma legal una imposición social ya existente. Desaparecidos los talibán, la tradición sigue viva, y las mujeres siguen viéndose forzadas a utilizarlo. Por otra parte, pretender que la mayoría de las afganas viste esta prenda contra su voluntad es una suposición que posiblemente dista mucho de la realidad. Cuando hablamos de libertad no podemos pasar por alto que los seres humanos somos seres sociales, crecidos en un determinado contexto social e histórico y pertenecientes a comunidades particulares que dan forma a nuestros deseos y nuestra forma de entender el mundo. Es este marco, dentro del cual se relativiza el alcance de la libertad humana, el que explica esta «sumisión» de las afganas a normas para nosotros inexplicables. En su caso, una educación basada en el valor sagrado del decoro y en el que el hogar es el santuario de la virtud femenina, el *burka* se convierte en una especie de prolongación del hogar, una burbuja en la que la mujer se siente segura, como si no hubiera abandonado sus muros protectores. Aunque nadie les fuerce a ello, son muchas las mujeres que, condicionadas por su educación, se sienten más a gusto utilizándolo en sus desplazamientos. Denunciar el *burka* sin más, tildándolo de imposición medieval, puede suponer una manera implícita de presumir falta de entendimiento en las mujeres que aceptan vestirlo.

Ante esta situación, debemos hacernos la siguiente pregunta: ¿Queríamos liberar a las afganas de los talibán para que fueran como nosotros, o para que fueran como ellas quisieran? Porque el *burka* es sólo un ejemplo que pone de manifiesto el verdadero problema: hasta qué punto estamos obligados a aceptar usos culturales que violan derechos humanos. O dicho de otra manera: hasta qué punto es universal el contenido de los derechos fundamentales.

La postura del respeto absoluto a la cultura afgana es sostenida por muchos en Occidente, olvidando que lo que denominamos cultura afgana no es sino la formulación hecha por los líderes sociales, siempre hombres, de unos usos sociales ancestrales que no podemos estar seguros que sean aceptados por la mayoría de la población. En cualquier caso, ¿Puede alguien sostener que el respeto a la cultura afgana implica aceptar la lapidación de mujeres por delitos de honor? Los afganos, y particularmente las afganas,

tienen derecho a que todos nos involucremos en la defensa de sus derechos aunque éstos estén amenazados, como es habitual, por sus propios gobernantes, o quienes de hecho ostenten el poder político. Pero esta implicación tiene unos límites muy claros. Sólo la defensa de los derechos fundamentales esenciales de las personas justifica una intervención que fuerce a las autoridades afganas a actuar en contra de sus propias tradiciones. Nos podrá gustar más, o menos, pero tenemos que estar dispuestos a aceptar, por ejemplo, que niños y niñas estudien en colegios separados ¿Pero deberíamos aceptar que las niñas dejen de estudiar al alcanzar la pubertad? Podemos aceptar que los padres elijan esposo a sus hijas (Tampoco el esposo tiene mucho que decir al respecto en muchos casos) ¿Pero deberíamos aceptar que se las case a los doce años? Podemos aceptar que se les obligue a cubrirse el cabello en público ¿Pero podemos aceptar que se les condene a prisión por abandonar a un marido maltratador?

Este es el dilema al que se enfrenta la comunidad internacional cuando trata de aplicar presiones económicas y políticas para lograr avances en el campo de los derechos de las mujeres. No debemos olvidar que las esperanzas de la mayoría de las afganas, y de muchos afganos, están puestas en la efectividad de estas presiones, única arma efectiva con la que cuentan para asegurar ciertos avances en el campo de los derechos individuales. En este escenario, parece del todo coherente que varias organizaciones internacionales hayan declarado que cualquier modificación de la constitución que suponga un recorte en los derechos de las mujeres, supondría el cese automático de su contribución económica. Se trata pues de no negar absolutamente la autonomía ética de los afganos, aceptando ciertas peculiaridades que deberían ser respetadas. El límite a esa autonomía debe encontrarse en los derechos fundamentales esenciales, sin cuyo reconocimiento no hay posibilidad de garantizar un mínimo de libertad y dignidad a las personas.



ANEXO 1  
BI-STRATEGIC COMMAND DIRECTIVE 040-001 INTEGRATING  
UNSCR 1325 AND GENDER PERSPECTIVE INTO THE NATO  
COMMAND STRUCTURE. (PUBLIC VERSION)





NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION  
ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD

SH/SAG/GEN/JC/17-317874/1

TSC-GSL-0010/TT-170733/Ser:0761

**BI-STRATEGIC COMMAND DIRECTIVE 040-001 (PUBLIC VERSION)**

**INTEGRATING UNSCR 1325 AND GENDER PERSPECTIVE INTO THE NATO COMMAND STRUCTURE**

DATE: 17 October 2017

REFERENCES: See Annex B.

1. **Status.** This directive supersedes Bi-Strategic Command Directive 040-001 dated 08 August 2012 and is to be used with immediate effect.
2. **Purpose.** The purpose of this directive is to provide direction and guidance on the implementation of UNSCR 1325 (2000), and related Resolutions 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), and 2242 (2015) as well as UNSCR 2272 (2016) in accordance with NATO policies.
3. **Applicability.** This directive is applicable to Allied Command Operations (ACO), Allied Command Transformation (ACT), their commanders, implementers and practitioners, as well as to forces assigned to NATO-led or supported operations and missions. NATO Force Structure, NATO Nations and Partners are encouraged to associate themselves with this directive.
4. **Publication Updates.** Updates are authorised when approved by the Chief of Staff (COS) SHAPE and COS HQ SACT.
5. **Proponent.** The proponents for this directive are SHAPE Staff Advisory Group Gender Advisor (SAG GEN) and HQ SACT Special Advisory Group Gender Advisor (SAG GEN).

FOR THE SUPREME ALLIED COMMANDERS, EUROPE AND TRANSFORMATION:

Hugues Delort-Laval  
Lieutenant General, FRA A  
Vice Chief of Staff

Sir Graham Stacey KBE CB CCMl  
Air Marshal, GBR AF  
Chief of Staff



Supreme Allied Commander, Europe  
B-7010 SHAPE  
Belgium

Supreme Allied Commander, Transformation  
Norfolk, Virginia 23551-2490  
United States of America



**TABLE OF CONTENTS**

<b>SUBJECT</b>	<b>PAGE</b>	<b>PARA</b>
<b>CHAPTER 1 – INTRODUCTION</b>		
Aim	3	1-1
Background	3	1-2
Rationale	3	1-3
Definitions	5	1-4
<b>CHAPTER 2 – IMPLEMENTATION IN PLANNING AND OPERATIONS</b>		
General	7	2-1
Aim	7	2-2
Development of Gender-related Early Warning Indicators and Understanding	7	2-3
Gender Perspective in Operations Planning	8	2-4
Monitoring, Assessment and Reporting	10	2-5
<b>CHAPTER 3 – STANDARDS OF BEHAVIOUR</b>		
Compliance	13	3-1
Scope	13	3-2
International Law	13	3-3
Policy	13	3-4
Reporting and Inquires	13	3-5
Code of Conduct	14	3-6
<b>CHAPTER 4 – EDUCATION AND TRAINING</b>		
General	16	4-1
Education and Training Policy	16	4-2
Education and Training Programme Framework	16	4-3
Gender Training	16	4-4
General Compliance	16	4-5
Training of Local Security Forces	17	4-6
Quality Management of Education and Training	18	4-7
Gender Advisor (GENAD) and Gender Focal Point (GFP) Training	18	4-8
<b>CHAPTER 5 – GENDER ADVISOR AND GENDER FOCAL POINT FUNCTIONS</b>		
Role of the GENAD	19	5-1
Tasks of the GENAD	19	5-2
Appointment of GFPs	20	5-3
Role of the GFPs	20	5-4
Tasks of the GFPs	20	5-5
<b>ANNEXES:</b>		
A.	Staff Implementation Responsibilities.	
B.	References.	

## CHAPTER 1 – INTRODUCTION

1-1. **Aim.** This directive aims to translate political direction and guidance to ensure the effective implementation of United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1325 (Reference A), related Resolutions (Reference C-I), the NATO/EAPC Policy (Reference J) and Action Plan on Women, Peace and Security (Reference K), and the Military Guidelines on the Prevention of, and Response to, Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence (Reference L). This implementation, through the integration of gender perspective, should be done within and throughout all three core tasks of the Alliance: collective defence, cooperative security, and crisis management at all levels (strategic, operational and tactical). Accordingly, the directive provides guidance for the implementation of UNSCR 1325, related Resolutions, as well as integration of gender perspective into the analysis, planning, execution, and assessment of NATO-led operations, missions, training and exercises. It supports the overarching aims of peace and security by establishing the strategic work strands of gender mainstreaming. The directive recognises the integration of gender perspective as the primary tool to mainstream gender into all activities during peace and crisis<sup>1</sup>. Commanders, within their power, maintain overall responsibility for this implementation, with the Gender Advisor (GENAD)<sup>2</sup> providing support and advice, and Gender Focal Points (GFP)<sup>3</sup> supporting and facilitating the GENAD in staff functions. While the responsibility rests with the commanders, all staff functions have their responsibilities (as outlined in Annex A).

1-2. **Background.** In 2008, SHAPE and HQ SACT were tasked to draft Bi-SC Guidelines on the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace, and Security, to include standards of behaviour expected by NATO-led forces (Reference R). This led to the issuance of the first Bi-SC Directive 40-1 on 02 September 2009. The directive was revised in 2012 to implement additionally released UNSCRs on Women, Peace and Security.

1-3. **Rationale.** The active participation of men and women is critical to the security and the success of the Alliance and its partners. It is fundamental to lasting peace stability and security. The directive therefore provides further advanced direction and guidance to support the continued and effective institutionalisation of gender perspective in all activities within the Strategic Commands (SCs). It must be recognised that men, women, boys and girls are components of a gendered system and have influence on, and are influenced by, armed conflict. However, women and girls are disproportionately affected and thus, have a unique perspective to share and solutions to offer. Unless gender-based similarities and differences are addressed, conflict prevention, conflict-resolution, post-conflict reconstruction and peace-building are negatively impacted. Consequently, it is necessary to assess notions equated with traditional masculinity and femininity that underpin organisations, societies and communities.

a. In line with the NATO/EAPC Action Plan (Reference K), this directive recognises the need to eliminate barriers for the active participation of women, internally within the Alliance, as well as externally where NATO conducts operations and missions. Requests to Nations during Force Generation and Crisis Establishment (CE)/Peacetime Establishment (PE) manning conferences will call for furthering the awareness of gender perspective in operations, missions and exercises. While the assignment process follows the national regulations of the Troop Contributing Nations (TCNs), and thus the percentage of eligible women within the requisite grades will be dictated both by that process and by the overall available pool of eligible participants for a specific mission,

<sup>1</sup> Gender perspective reflects all UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security and is in the Bi-SC agreed Capability Codes and Capability Statements, providing a common language for capabilities in Defence Planning and Operational Planning, addressed in the different C2 structures. See definition below (Para 1-4c).

<sup>2</sup> GENADs provide and support the Commander and Command Group in implementing all aspects of UNSCR 1325 and related Resolutions, and NATO MG on CR-SGBV.

<sup>3</sup> These supporting functions are detailed in Chapter 5.

TCNs should be encouraged to remain aware of the positive effect that including both men and women in appropriate proportion has within the organisation and be encouraged, where possible, to consider maintaining gender diversity within their assigned troop contributions. This will ensure the inclusion of obligations under UNSCR 1325 and related Resolutions, when identifying human resources and capacities required to complement a mission including to increase its responsiveness. Force Generation should also specify gender-related requirements (i.e. GENADs, composition of engagement teams, medics). Promoting access and opportunities to women in all decision-making processes related to peace, security and stability, including conflict resolution is key for the effectiveness and legitimacy of NATO or NATO-led forces.

In addition, the integration of gender perspective enables operations planning at all levels to better understand the societal and structural processes, context and expected effects which influence how military operations and missions are conducted. By looking at the entire population, recognising their specific needs and contributions and providing the appropriate comprehensive response, the understanding of the operational environment is enhanced. This directive recognises the need to prevent violent conflict, protect the entire society, and include women in decision-making processes, but highlights the differing security concerns, risks and experiences of men, women, boys and girls. This strategy should be utilised in the design, implementation, monitoring and evaluation of all procedures and activities.

b. NATO-led forces and commanders must not accept, condone, facilitate or commit acts of improper conduct or sexual and gender-based violence<sup>4</sup>. In accordance with UNSCR 2272 addressing the need to eliminate sexual exploitation and abuse<sup>5</sup>, the directive recognises that any form of exploitation and harassment by NATO and NATO-led forces undermines efforts outlined by the present directive and undermines the credibility of our forces. All must strive to prevent and respond to such conduct within their sanctioned power and authority. This directive includes NATO Standards of Behaviour and Code of Conduct to be followed by NATO personnel and NATO-led forces. The significance of NATO personnel and NATO led-forces to prevent and respond to Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence (CR-SGBV)<sup>6</sup> is highlighted by the negative impact CR-SGBV has on building peace and providing equal security. Similarly to CR-SGBV, exploitation by NATO personnel or NATO-led forces can undermine and risk mission success.

c. All personnel in both PE and CE structures must uphold the highest standards of behaviour, and not engage in discrimination. This is fundamental to the execution of operations and missions and is directly connected to sustained and increased professionalization. If there is no respect and protection within a unit or organisation for its members, the ability to secure the respect of and deliver protection for the local population will inevitably be questioned. The linkage between external and internal integration of gender perspective must be emphasised and recognised as a matter of credibility.

---

<sup>4</sup> In the context of this directive, consistent with NATO Policy On Combating Trafficking On Human Beings (29 June 2004), exploitation (sexual or gender-based) includes, at a minimum, taking advantage of the prostitution of others, or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, as well as threat of use of force or other forms of coercion, of abduction, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to obtain the consent of a person having control over another person, for the purposes of such exploitation.

<sup>5</sup> United Nations Secretary General's Bulletin: Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse, dated 09 October 2003.

<sup>6</sup> NATO MCM-0009-2015 Military Guidelines on the Prevention of, and Response to, Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence, dated 1 June 2015.

1-4. **Definitions.** In order to ensure a common understanding of this directive some key definitions are provided below<sup>7</sup>. These definitions lay the groundwork for how the SCs implement UNSCR 1325 and related Resolutions, and how they integrate gender perspective in response to NATO's political and military commitments.

a. **Gender** refers to the social attributes associated with being male and female learned through socialisation and determines a person's position and value in a given context.

This means also the relationships between men, women, boys and girls, as well as the relations between women and those between men. Notably, gender does not equate to an exclusive focus on women.

b. **Gender mainstreaming** is defined as a strategy used to achieve gender equality by assessing the implications for women and men of any planned action, in all areas and at all levels, in order to assure that the concerns and experiences of both sexes are taken into account.

This includes legislation, policies and programmes in all areas and at all levels in order to ensure that the concerns and experiences of women and men are taken into account in the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres. This should lead to ensuring equal opportunity to women and men. Gender mainstreaming in this context is the process whereby the role gender plays in relation to NATO's activities including operations, missions and exercises is recognised. Gender mainstreaming does not focus solely on women, but mainstreaming recognises women's disadvantaged position in various communities.

c. **Integration of gender perspective** is a way of assessing gender-based differences between women and men as reflected in their social roles and interactions, in the distribution of power and access to resources.

In the Strategic Commands' activities, gender perspective has been used to enable implementing the requests of UNSCR 1325 and related Resolutions, as well as additional directives and policies from NATO. The aim is to take into consideration the particular situation impacts the needs of men, women, boys and girls, and if and how NATO's activities affect them differently. More fundamentally, integrating gender perspective is done by adapting action following a gender analysis.

d. **Gender analysis** requires the systematic gathering and examination of information on gender differences and on social relations between men and women in order to identify and understand inequities based on gender.

By using gender analysis, the gendered aspects of the experiences of men and women, and their position within the social structure will become apparent. The analysis should be understood as a 'method' used to understand the relationship between men and women in the context of a specific society or organisation<sup>8</sup>. Gender analysis can be applied externally to an operational environment as well as internally into the military organisation. For example, military operations planning activities should consider the different security concerns of men, women, boys and girls and how they are differently

---

<sup>7</sup> The first paragraph of each definition outlines the standardized NATO Agreed definitions (please see NATO Terminology Database <http://natoterm.hq.nato.int>). In addition to the NATO Agreed definitions, the directive expands on the concepts for the purpose of this document.

<sup>8</sup> For detailed information, consult the Gender Analysis Tool (Annex E to the ACO Gender Functional Planning Guide).

affected by operations and missions, but also how gender roles can affect operations and missions. Furthermore, they should take into account power relations in the community to ensure men and women have equal access to assistance where the military is engaged in supporting humanitarian assistance. Other examples would include understanding of how customary conflict-resolution mechanisms affect women and men differently and how their social status may change as a result of war.

e. **Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence** refers to any sexual and/or gender-based violence against an individual or group of individuals, used or commissioned in relation to a crisis or an armed conflict.<sup>9</sup>

f. **Gender equality**<sup>10</sup> refers to the equal rights, responsibilities, opportunities and access for men, women, boys and girls. Equality does not mean that women and men will become the same, but that women's and men's rights, responsibilities and opportunities will not depend on whether they are born female or male. Gender equality implies that the interests, needs and priorities of both women and men are taken into consideration, recognizing the diversity of different groups of women and men. Gender equality is not a women's "issue", it concerns men and men's roles as well as women and women's roles.

g. **Exploitation**<sup>11</sup> (sexual or gender-based) includes, at a minimum, taking advantage of the prostitution of others, or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, as well as threat of use of force or other forms of coercion, of abduction, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to obtain the consent of a person having control over another person, for the purposes of such exploitation.

---

<sup>9</sup> MCM-0009-2015 Military Guidelines on the Prevention of, and Response to, Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence, dated 01 June 2015.

<sup>10</sup> There is no NATO Agreed definition for gender equality, but the present definition serves the purpose of this directive.

<sup>11</sup> This definition is consistent with the NATO Policy on Combating Trafficking on Human Beings (29 June 2004).

## CHAPTER 2 – IMPLEMENTATION IN PLANNING AND OPERATIONS

2-1. **General.** The three core tasks of the Alliance: collective defence, cooperative security and crisis management, are to be analysed, planned, executed and assessed with an integrated gender perspective based upon NATO gender-related directions and guidance. The primary working tool for implementation of the gender perspective into operations planning is the ACO Gender Functional Planning Guide (FPG).<sup>12</sup> The linkage between external and internal integration of gender perspective must be emphasised and recognised as a matter of credibility. Internal aspects including measures to remove barriers for the active participation of women in relation to the execution of operations and missions must be emphasised.

2-2. **Aim.** The impact of war and conflict is often different for men, women, girls and boys. Prevention and recognition of root causes of violence including gender inequalities are integral to establishing stability and security<sup>13</sup>. Women's participation in conflict resolution has proven essential and thus, the differing gendered experiences need to be considered during operations planning and execution<sup>14</sup>. Unless taken into account, the societal dynamics that are underpinned by gender differences will continue during post-conflict reconstruction, and carry with them the potential to undermine the fabric of a society already overwhelmed by the immediate impact of violence. Consequently, in order to achieve mission success and to reach the desired effects, NATO must fully understand its operational environment by integrating gender perspective. Commanders, implementers and practitioners must apply that understanding into all types and phases of planning. Developing a comprehensive understanding of the military operational environment, including the wider civilian setting, is foundational to establishing peace and security.

2-3. **Development of Gender-related Early Warning Indicators and Understanding.**<sup>15</sup> Early identification of crises that are or may become relevant to NATO and building a knowledge base in time to support assessments and decisions are keys to success. Gender perspective must be included in early warning as it supports the identification of potential emerging crises or changes in stability (horizon scanning)<sup>16</sup>. By including the possible different ways conflicts affect men and women, early warning indicators contribute to men's and women's potential contribution to a more comprehensive understanding of the environment<sup>17</sup>.

a. Areas of concentration contributing to early warning may include, but are not limited to:

- (1) In the development of early warning indicators, conduct a comprehensive analysis on the ground through consultation with both men and women and supplemented, as required, by Non-NATO Entities (NNE).

<sup>12</sup> ACO Gender Functional Planning Guide (FPG), dated 24 July 2015.

<sup>13</sup> The SCs locate CR-SGBV within and part of a wider continuum of violence and also includes consideration of men and boys with attention to, for example, forced recruitment.

<sup>14</sup> There is a commonly accepted misperception that gender perspective is deemed less important during kinetic operations. In fact, kinetic operations often cause significant damage to the social and cultural fabric of a given society and thus, the integration of gender perspectives become ever more important in the stabilisation and reconstruction processes that follow.

<sup>15</sup> Allied Joint Publication 2(A) - Allied Joint Doctrine for Intelligence, Counter-intelligence, and Security 'within a military context, understanding is the perception and interpretation of a particular situation in order to provide the context, insight and foresight required for effective decision-making.

<sup>16</sup> See Comprehensive Crisis Operations Management Handbook, dated 15 July 2015.

<sup>17</sup> For example, weapons accumulation including proliferation and caches, may be one of the principal signs of impending conflict: local women often know about their location and the routes used to transport them. Equally and as tension escalates, the overall level of aggressiveness in society may be reflected in alcohol-related fights, vandalism, ganging up and harassment of men from out-groups, and persecution of men who refuse to take up arms or are not fulfilling the 'masculine' ideal of combatant.

(2) Monitor and support early warning indicators through the methodology outlined in 2-3 (see paragraph b).

(3) The result of the indicators above should lead to a greater understanding of the societal dynamics. This will allow for an identification of trends and issues that might reflect a deteriorating security situation and manifest through different behaviours for men and women, for example, through power dynamics between genders, protection, active participation (or lack thereof) for women, economic access/revenue, human rights and elections.

b. Areas of concentration contributing to understanding may include, but are not limited to:

(1) Analyse the security situation, including the political, economic and societal aspects, as it affects men, women, boys and girls in a disaggregated fashion.

(2) Understand and study risks, similar and/or different, faced by men, women, boys and girls.

(3) Examine differences in vulnerabilities and strengths between men, women, boys and girls.

(4) Understand roles played by women in different parts of social groups in society; with specific focus on masculinities.

(5) When and where required, support the collection of sex-disaggregated data and information on political, military, economic civil society, education, refugees, internally displaced persons, prisoners, human rights violations and CR-SGBV, as data is available.

(6) In close coordination with J9, expand interaction with NNEs who collect data and indicators on issues experienced particularly by men, women, boys and girls.

**2-4. Gender Perspective in Operations Planning.**<sup>18</sup> A gender analysis, including considerations of CR-SGBV must be conducted throughout all the phases of the operations planning process from Indications and Warning (I&W) to Transition and adjusted specifically to the respective area of operation. The ACO Gender FPG provides guidance on how to integrate gender perspective comprehensively into operations planning activities at strategic, operational and tactical levels, therefore it is to be used actively within all NATO military planning. The integration of gender perspective into the operations planning process is conducted at all levels and in close coordination across the chain of command. The Comprehensive Operations Planning Directive (COPD) (Reference N) lays out each of the stages.

a. In accordance with the COPD's use of the Political, Military, Economic, Social, Infrastructure and Information (PMESII) model, gender analysis should include early warning indicators addressing the goals, strengths, weaknesses and interdependencies of main actors in the PMESII domains.

---

<sup>18</sup> See ACO Gender Functional Planning Guide, dated 24 July 2015. Note that operational planning is governed by three planning horizons: short-term, mid-term and long-term. The planning outcomes are usually for the long-term planning process of an OPLAN, Branch Plan or Sequel to the current OPLAN. The mid-term planning process includes the Joint Co-ordination Order (JCO) and short-term planning process in a FRAGO at the operational level. Additionally during the execution of an operation, any issue which requires deliberate planning process will be addressed by a Crisis Action Team (CAT).

b. The integration of gender perspective can contribute to setting operational requirements through:<sup>19</sup>

- (1) Identification of information gaps in the operational environment and submitting information requests to the Commander, missions or headquarters, including (but not limited to) the prevention of, and response to, CR-SGBV.
- (2) Contribution to the identification of the Commander's Critical Information Requirements (CCIRs), Sensitive Information Requirements (SIRs), Essential Elements of Information (EEl)s and observables. This will in turn facilitate integration into the requisite identification of Priority Intelligence Requirements (PIRs) and/or Intelligence Requirements (IRs).

c. The ACO Gender FPG outlines that in planning, the integration of gender perspective can be a specified objective at any level or it can be seen as an 'enabler', something that, if sufficiently addressed and considered in the planning process, will support the accomplishment of the political, military-strategic and operational objectives<sup>20</sup>. Thus, it may be identified as an effect, action and/or included as a military or Complimentary Non-Military Action<sup>21</sup>.

There are multiple strands to gender perspective that should be considered during the planning process. These might include, but are not limited to:

- (1) CR-SGBV including recognition of the clear inter-relationship between combating human trafficking, refugee movements, smuggling and the Women, Peace and Security agenda<sup>22</sup>.
- (2) Analysing changing gender relations and roles including the changes caused by the conflict.
- (3) Considering how NATO can contribute to gender equality and women's empowerment in the affected nations before, during and after the conflict.
- (4) Considering how NATO can support the delivery of equal security for men and women.
- (5) Ensuring NATO support to any Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) does not discriminate against any gender and is conducted in line with the principles of gender equality.
- (6) Ensuring gender perspective is addressed in NATO's support to the peace process including conflict resolution, ceasefire agreements and women's participation, is actively supported and facilitated.

<sup>19</sup> JTF HQ SOP 106 Gender Advisor's Functions in JFC & JTF Headquarters, dated 12 February 2016.

<sup>20</sup> For planning, the guidance provided from the North Atlantic Council (NAC) or the appropriate superior NATO headquarters is critical. The NAC may include gender objectives or related objectives such as: 'All necessary means to protect civilians' or 'Implement UNSCR XXXX and associated UNSCR XXXX' which may carry a direct or indirect link to the differing gendered experiences and security needs of women and men that will need to be addressed.

<sup>21</sup> Complimentary Non-Military Actions are identified where objectives (strategic or operational) cannot be created by military action alone or could be created more effectively by a combination of complementary military, political, economic and civil actions. See ACO Gender Functional Planning Guide dated 24 July 2015.

<sup>22</sup> See Annex D to ACO Gender FPG.

- (7) Ensuring gender perspective is addressed in the planning and conduct of Security Force Assistance (SFA).
- (8) Ensuring any NATO support to election activities includes gender perspective.
- (9) Considering gender in internal planning:
  - (a) Force composition.
  - (b) Engagement capacity/capability.
  - (c) Communications.
  - (d) Logistics/equipment.
  - (e) Standards of Behaviour or Codes of Conduct.

**2-5. Monitoring, Assessment and Reporting.** Monitoring, assessment and reporting are key elements to ensure efficiency and effectiveness. The content of monitoring and reporting is the foundation of a continued gender analysis. To confirm that superiors and superior HQs are aware is essential to effective decision-making. As NATO forces conduct an analysis which includes gender perspectives the implications, effects and potential unintended effects of NATO/others actions, or lack of actions, must be recorded to allow for adjustments to be made and to ensure that lessons are learnt and applied. This can be achieved by making sure that gender perspective is integrated at all levels and all phases of an operation so that we are sure to consider how particular NATO or NATO-led activities will have/had a differential impact on men, women, boys and girls<sup>23</sup>. In addition, monitoring activities encompass both horizontal and vertical scanning<sup>24</sup> of emerging crisis or conflict areas within the established HQs' regional focus. This is to gather data and information that contributes to the understanding of the nature and impact of the crisis on the whole population. Horizon scanning should also include a focus on culture-specific notions of traditional masculinity and femininity in the society and the gender roles allocated to men and women (e.g. male breadwinner, women's role in the household), as their disruption can lead to the development of new security needs, new vulnerabilities, and new threats as women and men seek to stabilise their positions in society.

a. Integrated and Standalone Reporting. Gender-related reporting should normally not be standalone. Rather, where possible, gender perspective should be embedded into the force monitoring and reporting system (thus complementing the gender mainstreaming concept). Often, this can be achieved by looking at the existing system and ensuring that the questions and analysis on which the system is based reflects an integrated gender perspective. An integral factor will be to identify and elaborate in reporting activities differences in security risks women and men are facing, and to report on trends relating to incidents on CR-SGBV where they occur.

b. At the same time, and in consideration of the remit and mandate of the mission, effective reporting and monitoring mechanisms regarding UNSCR 1325 and related Resolutions, including the prevention of, and response to, CR-SGBV must be included<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> See Appendix 3 to Annex D to ACO Gender Functional Planning Guide (Monitoring and Reporting), dated 24 Jul 2015 for additional information.

<sup>24</sup> For the purpose of this directive, horizontal scanning is identified as scanning across nations and crisis areas whilst vertical scanning is identified as developing analytical depth within a specific crisis/ nation.

<sup>25</sup> MCM-0009-2015 Military Guidelines on the Prevention of, and Response to, Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence Para 13(a)(2) outlines should personnel in a NATO-led operation or mission encounter conflict-related SGBV, the NATO Commander, consistent with international law, UNSCRs and NATO policies,

To this end, liaison with other national and international organisations, including civil society, that are monitoring gender-related matters (directly or indirectly) within the mission's (missions') mandate and when authorized, data must be exchanged<sup>26</sup>.

c. Mechanisms should be established for the assessment of the effect of gender-related efforts and integration of gender perspective in the overall operations assessment.

d. Other Monitoring and Reporting Considerations:

- (1) Analysis of potential operational value derived from having a diverse (from a gender standpoint) military presence in Periodic Mission Reviews (PMRs).
- (2) Use of sex and age disaggregated data<sup>27</sup> in all reporting requirements.
- (3) Ensure, where possible, that the reporting layout and content result in data that would be relevant to and receivable in a judicial process.
- (4) Consultation with local women, women's organisations and other civil society actors as part of information-gathering activities to construct a comprehensive overview of the security situation.
- (5) Consult with women's organisations and other civil society actors and consider inviting them to contribute to the establishment of verification mechanisms and joint monitoring commissions.

e. To help ensure that monitoring and reporting integrates gender perspective, consider:

- (1) Employing joint assessment teams to define patrolling routes, in consultation with local women, to ensure that routes popular with women are effectively monitored, reported on and also accorded adequate priority.
- (2) Deploying mixed teams of personnel for monitoring and verification activities as well as interaction with the local population.
- (3) Depending on the results of a gender analysis, deploying female uniformed personnel to support collection and dissemination of non-sensitive information on military activities that specifically target local women.
- (4) Including female interpreters in groups of local interpreters recruited to balance and strengthen communication and reporting.
- (5) Have the ability to geo-reference and/or create mapping for specific gender-related incidents, including, but not limited to CR-SGBV, and sexual exploitation and abuse, or any events that hinder the equal provision of security

---

should ensure the objective, accurate and reliable information on the types of conflict-related SGBV is collected and reported in a timely manner.

<sup>26</sup> As per MCM-0009-2015 Military Guidelines on the Prevention of, and Response to, Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence, dated 01 June 2015.

<sup>27</sup> Sex-disaggregated data refers to information and data collected from and analysed for males and females separately. Within this context, sex-disaggregated data collection enables greater situational awareness by acquiring information from and on women as well as men, overcoming the sometimes still prevalent issue of focusing entirely on the male section of the population when collecting information and thus seeing only part of the picture.

Bi-SCD 040-001(PUBLIC VERSION)

for men, women, boys and girls, or events and incidents that have a disproportionately negative effect on men, women, boys, and girls. Mapping should ideally include the location; date and time; number, and age of victim(s); number, and age of perpetrator(s); contextual information that describes the circumstances in which the incident happened; care should be taken to protect the identity of the victim and specific information, such as names and specific identification information, should be stored separately.

### CHAPTER 3 – STANDARDS OF BEHAVIOUR

The Standards of Behaviour and Code of Conduct outlined in this Chapter 3 are consistent with the NATO Code of Conduct and are based on the Military Guidelines on the Prevention of, and Response to, conflict-related Sexual and Gender Based Violence. As such, the present chapter represents the minimum Standards to be upheld and followed, while the investigation and prosecution remains the responsibility of Troop Contributing Nations.

3-1. **Compliance.** It is essential that all NATO personnel uphold the highest standards of personal and professional behaviour, and comply with the respective national laws and regulations. NATO personnel must internally and externally uphold and adhere to clear standards. Not complying with the Standards of Behaviour or Code of Conduct may undermine the effectiveness and credibility of the Alliance, the legitimacy of individuals in internally and externally conducting tasks. It adversely impacts morale and may constitute a violation of laws and regulations as applicable, specifically, unwarranted behaviour that requires immediate action by the Commander. It may also serve as grounds for administrative, disciplinary, or criminal investigation and actions pursuant to the relevant regulations and laws.

3-2. **Scope.** The Standards set out in this directive refer to individual conduct at all levels of responsibility. NATO Commanders must, consistent with their delegated power and authority, implement good order and discipline among NATO forces and personnel on and off-duty. The Standards are not intended to replace or restrict national policies or NATO personnel regulations, but are provided to depict the standards of professionalism and the high expectations the Alliance and Partner Nations have for the performance of NATO personnel. This does not prevent Operational Commanders from establishing stricter rules and/or tailoring their guidance to best meet the objectives of the operation or mandate, when so authorised.

3-3. **International Law.** The conduct of military operations is circumscribed by international law, to include the applicable provisions of the law of armed conflict and human rights law. The protected status of civilians, and specifically the status for vulnerable groups such as women and children, is included in the Geneva Conventions and in their Additional Protocols and addressed in the Rome Statute of the International Criminal Court. Violations of these obligations may of themselves constitute war crimes or they may be components of other war crimes (for example torture), and be subject to criminal and disciplinary investigations and proceedings. When some NATO Member States, but not others, have ratified the aforementioned conventions and treaties, every effort will be made to ensure, consistent with the obligations assumed by those who have not ratified, that a common approach is adopted by Member States for the purposes of NATO-led military operations and missions.

3-4. **Policy.** Given the multicultural environment of the Alliance, all interactions must be based upon mutual respect. Accordingly, disrespect and a lack of professionalism are unacceptable, due to their high potential to adversely impact morale and mission. As such, the NATO Command Structure (NCS) i.e. ACO and ACT are directed to implement procedures as per References L and R. Headquarters of the Alliance in the NATO Force Structure (NFS) are equally encouraged to review and implement the procedures and may, subject to their command relations with SHAPE, be required to comply with the said procedures.

3-5. **Reporting and Inquiries.** All NATO personnel who are under suspicion of breaching NATO Standards of Behaviour or Code of Conduct (Reference Q) will be subject to reporting to the relevant national authorities through the appropriate channels and as defined below. For NATO employees or contractors, the reporting will be made to the appropriate Commander or NATO contracting authority.

a. Such alleged breaches, be they internal or external, must be reported immediately to the relevant J1, LEGAD, Provost Marshall, and when required, GENAD. Discipline over assigned personnel is a national responsibility, and the national authorities of such individual(s) must be allowed to investigate without interference. Discipline over NATO employees will follow the relevant regulations such as the NATO Civilian Personnel Regulations.

b. In addition, if the NATO Commander determines that there is a requirement to conduct a fact-finding/preliminary inquiry, such inquiry shall be initiated within 72 hours of notification. The results of the preliminary inquiry shall be reported through the chain of command to SHAPE.

c. The national investigation must have primacy, and the LEGAD will advise on the coordination between the national investigation and a NATO inquiry, if initiated. These issues are handled by LEGAD together with HR/J1<sup>28</sup> and supported by the Provost Marshall, and when required, the GENAD.

d. The NATO Commander and national authorities should, to the extent possible, provide mutual support to ensure proper resolution and should address any responses required as well as remedies and reparations available. The final resolution is to be reported in parallel, through the national and the NATO chains of command.

3-6. **Code of Conduct.** The NATO Code of Conduct<sup>29</sup> outlines that service in the organisation entails promoting the highest levels of trust and confidence in NATO's integrity, impartiality, loyalty, accountability, and professionalism. The code sets forth the framework and standards for the personal and professional conduct which are expected of those entrusted with positions in the Alliance (all NATO staff, whether they be civilian or military). It is intended to be read in the context of the NATO Civilian Personnel Regulations, other personnel policies, or applicable national military regulations. The following specific guidance is promulgated in applying NATO Code of Conduct in the context of the present directive:

a. Be committed to maintaining the highest standards of professional and personal conduct. Sexual relationships when based on inherently unequal power dynamics are strongly discouraged and may not only undermine the credibility and integrity of the work of the Alliance but also be prohibited under national regulations or local law.

b. Be faithful and true to the enduring role of the Alliance and maintain the principle of unity upon which it was founded.

c. Think, talk, act and behave in a manner befitting the dignity of professional, disciplined, mature, respected and trusted NATO personnel, displaying the highest integrity and impartiality.

d. Respect the local laws, customs and practice through awareness and respect for the culture, religion, traditions, and environment. As such, demonstrate respect and courtesy for and towards the local population as well as other NATO personnel regardless of their creed, rank, gender, or origin.

---

<sup>28</sup>NATO Civilian Personnel Regulations and ACO Directive 050-011 (Deployment of NATO Civilians), shall apply in a case involving NATO civilian personnel.

<sup>29</sup>See C-M(2010)00016, NATO Code of Conduct, Appendix 1 to Annex 1. As per the NATO/EAPC Action Plan (Para 16.3) and the Military Guidelines on the Prevention of, and Response to, Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence (Para 17.b) 'NATO will develop and establish appropriate Codes of Conduct and mechanisms'.

Bi-SCD 040-001(PUBLIC VERSION)

- e. Serve the Alliance's interest above personal interests.
- f. Do not engage in improper conduct or misuse positions or authority held.
- g. Treat anyone within or in the custody of NATO forces with the required professionalism, dignity, and respect.

NATO commanders should strive to foster an environment that prevents sexual exploitation men, women, girls and boys – no matter their perceived age, consent, or maturity.

All NATO staff and contractor personnel should be instructed in the applicable Standards of Behaviour and Code of Conduct.

## CHAPTER 4 – EDUCATION AND TRAINING

4-1. **General.** The guidance contained in this directive shall be linked to specific actions during peacetime and to NATO Comprehensive Operations Planning Processes, while also supporting the national responsibility for education and training integrating gender perspective. The greatest effect is gained if gender perspective is included in the earliest forms of training and education and mainstreamed throughout courses at different levels to achieve lifelong and transformative learning.

4-2. **Education and Training Policy.** NATO Education and Training (E&T) on gender will adhere to NATO Education, Training, Exercise and Evaluation (ETEE) policy, as outlined in MC 0458/3, and detailed in the supporting Bi-Strategic Command Directives. NATO's E&T requirements addressing Gender in Military Operations, UNSCR 1325 and related UNSCR and NATO policy are identified within the Strategic Training Plan (STP) for Gender in Military Operations<sup>30</sup>. To promote interoperability, this education and training is consistent with current standards and action plans organised and directed by the United Nations Department of Peacekeeping Operations (UN DPKO) and the European Union (EU).

4-3. **Education and Training Programme Framework.** Consistent with the NATO Education and Training Plan for Gender in Military Operations (Reference S), NATO personnel must be trained on UNSCR 1325 and related Resolutions. In accordance with Bi-SC Directives 075-002, 075-003 and 075-007, all education and training initiatives shall follow the Global Programming framework. The Requirements Authority (RA) for the dimensions, concepts and scope of training gender as a capacity is SAG GEN. The Department Head (DH) for gender education and training is designated as the Nordic Centre for Gender in Military Operations (NCGM), a branch of the Swedish Armed Forces International Centre (SWEDINT).

On behalf of ACT Joint Force Trainer (JFT), the DH invites all gender stakeholders (RA, Subject Matter Experts, Education Training Facilities (ETFs) and affiliated organisations) to the Annual Discipline Conference (ADC) for the purpose of facilitating discussion on course and content updates, coordinating national support and participation, providing operational feedback, and discussing recommendations regarding gender training programme development, goals and standards. JFT holds the final authority within the E&T framework for all gender training programme initiatives, analyses, changes and approval.

4-4. **Gender Training.** Gender Training is a national responsibility of Troop Contributing Nations (TCNs). Pre-deployment training, in-theatre training and individual subject-matter training, shall include activities to ensure that this topic is addressed for militaries and civilians.

4-5. **General Compliance.** NATO troops, irrespective of position, must understand the framework agenda, implementing UNSCR 1325 and related Resolutions, and prior to deployment be trained on integrating a gender perspective, Standards of Behaviour, and Code of Conduct (See Chapter 3 of the directive and Reference R). Additional gender specific qualifications must be achieved in accordance with the CE training requirements. The following are minimum responsibilities of compliance:

- a. At all levels of the NCS, implement UNSCR 1325 and related Resolutions including CR-SGBV and gender perspective into ETEE programmes.
- b. Coaching and mentoring programmes to support the competence development of all personnel.

---

<sup>30</sup> NATO Education and Training Plan for Gender in Military Operations, approved in MCM-0024-2014, dated 14 July 2014.

c. Recommend the incorporation of gender perspective training into courses at NATO NETFs, NATO Centres of Excellence (CoEs), Partnership Training and Education Centres (PTECs), National Training Institutions, and NATO in-theatre training centres related to capacity building, induction, mission and national training programmes.

d. Analyse education and training programmes during periodic curriculum reviews to incorporate the most current related information and trends.

e. Implement UNSCR 1325 and the integration of gender perspective and how they relate to operational effectiveness in training for use in garrison and at deployed locations during operations, missions and exercises. Personnel should learn to explain how the different gendered experiences of men and women interrelate to cultural and social contexts. Training should also emphasise the need to comply with national regulations.

f. Acknowledging TCNs' responsibility to conduct pre-deployment training, HQ SACT, through the Gender Education and Training Package for Nations, offers support to national training programmes to ensure coherence and compliance with NATO/EAPC on Women, Peace and Security, as well as NATO Military Guidelines on prevention of, and response to CR-SGBV. HQ SACT, with the support of the DH, has developed a gender education and training package for Nations<sup>31</sup> to assist in standardization. This package consists of three training modules to support the implementation under national responsibility:

(1) Strengthening national gender perspective for NATO Allies and Partners' national headquarters staff in national military headquarters (strategic-operational levels). The strategic-operational level refers to a training audience who might conduct their daily work at a Ministry of Defence or Defence Staff-level.

(2) Strengthening national gender perspective for NATO Allies and Partners' personnel (tactical level). The tactical level refers to a training audience who might conduct their daily work at the regiment/brigade level and below.

(3) National armed forces personnel deploying to NATO operations and missions (pre-deployment). The pre-deployment module builds upon knowledge from one lesson to the next and is to be treated as a single module with 3 dependent lessons.

g. Ensure that specifications, scenarios and objectives for NATO exercises and collective training include gender perspective based on UNSCR 1325 and related Resolutions.

h. Ensure that the evaluations of NATO HQs (NCS and NFS), exercises and collective training events assess the integration and effects related to gender perspective and UNSCR 1325 and conducting training on UNSCR 1325 and gender perspective at all levels.

4-6. **Training of Local Security Forces.** When invited and duly authorised to train local security forces, NATO should, as appropriate, and in accordance with its mandate and the SFA concept, include awareness on UNSCR 1325 and related Resolutions for Local Security Forces (i.e. by providing expertise or conducting respective trainings).

---

<sup>31</sup> The training materials on gender perspective for NATO Allies and Partners is available at [www.act.nato.int/gender-advisor](http://www.act.nato.int/gender-advisor) and was recognised in Paragraph 131 of the Warsaw Summit Communiqué.

4-7. **Quality Management of Education and Training.** NATO ETEE policy prescribes that NATO delivered ETEE processes and activities must comply with a common set of standards identified within the ACO Forces Standards, STANAGs and NATO Quality Standards.

4-8. **GENAD and Gender Focal Point (GFP) Training.** All GENADs and GFPs are required to have received training on the NATO Framework pertinent to the implementation of the UNSCR 1325 and related Resolutions in accordance with the prioritized requirements identified by RA.

a. All GENADs and GFPs have to receive training on the NATO Framework related to the implementation of the UNSCR 1325 and related Resolutions. In this context, special emphasis should be given to the training on standards of behaviour and codes of conduct.

b. In order to achieve the knowledge and skills needed to perform the appropriate level of gender-related planning and operational application, training for GENADs must be composed of various courses offering a depth of knowledge (DoK) levels (or levels of instruction) tailored to students' needs.

c. Given the GENADs integrated function within the Headquarters, operational planning courses are recommended as a part of the training.

d. GFPs are recommended as a minimum to complete the 100-level ADL 169 on Improving Operational Effectiveness by Integrating Gender Perspective and 200-level ADL 171 specifically for GFP (HQ SACT JADL courses).

## CHAPTER 5 – GENDER ADVISOR AND GENDER FOCAL POINT FUNCTIONS

5-1. **Role of the GENAD.** The overall responsibility for integration of gender perspective rests with the respective commanders. As the Office of Primary Responsibility (OPR) regarding UNSCR 1325 and related Resolutions on Women, Peace and Security, the GENAD provides advice on its implementation, and the integration of gender perspective including, but not limited to, operations/missions, crisis/conflict analysis, concepts, doctrine, procedures and education and training<sup>32</sup>. The GENAD reports to the Commander and the GENAD office is organisationally placed within the Staff Advisory Group (SAG).

5-2. **Tasks of the GENAD.** The GENAD:<sup>33</sup>

- a. Provides technical/functional guidance on UNSCR 1325, related Resolutions and gender perspective including CR-SGBV.
- b. Ensures unity of effort and synchronicity on behalf of the Commander by providing direct advice to the Command Group and staffs and strategic direction and guidance to affiliate headquarters (as applicable).
- c. Advises when requested or as is appropriate.
- d. Conducts and maintains a functional relationship with other GENADs and GFPs in higher and subordinate headquarters in order to ensure vertical GENAD synchronisation.
- e. Establishes and maintains cross-functional coordination within the HQ Staff and SAG. Is a member of cross-functional working groups, particularly in planning (Strategic Planning Group (SOPG), or the Joint Operations Planning Group (JOPG)).
- f. Provides reach-back expertise on Gender perspectives in support of deployed operational HQs (as applicable).
- g. Conducts and disseminates a gender analysis ensuring that gendered experiences of women and men are considered as part of the on-going work to gain situational awareness and support the operations planning process with relevant conclusions.
- h. Conducts data collection of crisis areas and conflicts (as applicable). NATO information is subject to handling and sharing only when so permitted under NATO policies on sharing information and interactions with Non-NATO Entities. As such, endeavours to support the sharing of information collected CR-SGBV with the relevant UN authorities, without prejudice to force protection and to the primary requirement of operational security.
- i. Provides HQ internal and external functional reporting, including but not limited to, gender-related inputs to existing/standard reporting i.e., quarterly report, Periodic Mission Review.
- j. Provides support for in-house education and training (including Key Leader Training, mentoring, induction brief and training for Gender Focal Points) as applicable.

---

<sup>32</sup> GENADs are full-time positions and are members of the Staff Advisor Group with direct access to the Commander. GENADs require education and training as listed in the job description for the PE and CE positions.

<sup>33</sup> For a more detailed list of GENAD roles and responsibilities, consult JTF HQ SOP 106 Gender Advisor's Functions in JFC & JTF Headquarters, dated 17 February 2016.

5-3. **Appointment of GFPs.** Each HQ division is required to nominate a GFP on a permanent basis and provide the nomination to the COS for designation. This minimum requirement is to be maintained when deployed, including to exercises. Additional nomination could be considered in branches and sections under specific circumstances if appropriate and with prior DCOS/COS approval.

5-4. **Role of the GFPs.** GFPs are nominated personnel and dual-hatted within HQs, divisions/directorates and branches having received specific training on gender perspective and the implementation of UNSCR 1325 and related Resolutions. GFPs are to facilitate gender mainstreaming into the daily work. As such, GFPs support and enable a professional and functional network throughout the HQ or, when duly authorised, the command, to maintain dialogue, liaison and coordination on the integration of gender perspectives.

5-5. **Tasks of the GFPs.** The GFPs:

- a. Supports the implementation of UNSCR 1325 and related Resolutions and integration of gender perspective including CR-SGBV into the daily business, staff work and processes in benefit of HQ activities, operations or missions.
- b. Maintains functional dialogue with the GENAD including providing support to the gender analysis, monitoring and reporting functions; reports within the chain of command.

The roles and responsibilities of the GFP are further described in the ACO Gender Functional Planning Guide and may, subject to endorsement by the appropriate Supreme Headquarters, be subject to elaboration in HQ Standing Operating Procedures (SOPs).

## STAFF IMPLEMENTATION RESPONSIBILITIES

1. Within the following branches, a GFP should be appointed to ensure the integration of gender perspective. The following staff responsibilities (not all inclusive) are listed and may require GENAD/GFP support or coordination:

- a. **J1/Human Resource Management (HRM).** Advise on the gender aspects in policy, Standards of Behaviour and Code of Conduct, recruitment and retention to ensure an improved gender balance (i.e., local employees in mission areas), and identify and assess potential force composition and possible related shortfalls. Develop PE and CE structures, including job descriptions, as required. HRM should share gender-related statistics generated through the use of the Automated Personnel Management System. If and when required, the GENAD supports Human Resources (HR/J1) or the LEGAD, regarding gender-related policy, procedures, training and inquiry into breaches of standards of behaviour or code of conduct.
- b. **J2.** Contribute to the understanding of the operational environment with an integrated approach incorporating gender-related data, analysis of transnational issues and threat analysis of attacks/aggression to civilians and local population. Address gender perspective impacting intelligence collection (i.e., Human Intelligence, risk assessments), analysis and production. GENAD to ensure that a gender analysis is integrated into all assessments and supported by intelligence collection supports the Knowledge Development process for operational planning. Provide subject-matter expertise and assessments on crisis areas as required.
- c. **J3.** Support assessments regarding women's security situations and gender analysis, supporting the planning and execution of operations. For example, Info Ops, PSYOPS, patrols, and search operations. Ensure a gender-balanced approach to efforts during Key Leader Engagement. GENAD to be informed on gender-related activities, plans and assessments.
- d. **J4.** Support medical, logistical and infrastructure matters. GENAD supports the planning and assessment of logistical activities that have an impact on gender relations, for example, building facilities, communications, etc.
- e. **J5.** Support the campaign plan, operational design and long-term planning with the integration of gender perspective. Take part in the operations planning process, and provide subject-matter expertise. GENAD supports gender-related assessments and planning considerations.
- f. **J6.** CIS integrate gender perspective and support GENAD as required i.e., gender-specific equipment, IT and in-theatre communication.
- g. **J7.** Contribute to the implementation of UNSCR 1325 and related Resolutions integrating gender perspective into HQ education, training and collective exercises. Training might include support of: individual training as functional area training, functional specific training (i.e., OLRT, FCE, GFP); and Collective Training (Academics, Battle Staff Training), as required. Develop subject-matter expertise exercise planning documents that includes Exercise Specifications, Training Objectives, Gender Annex to the Exercise

Plan, Main Event List-Main Injection List Incident Development (MELMIL ID) and MELMIL Scripting.

h. **J8/Budget and Finance.** Implementation of this directive must be sufficiently resourced.

i. **J9/Civil Military Interaction (CMI).** As part of the Comprehensive Approach and systematic understanding of the operational environment, support CMI and engagement efforts including establishment of a comprehensive picture of organisations and groups, including international organisations, non-governmental organisations and civil society organisations that contribute to the implementation of UNSCR 1325 and related Resolutions. Contribute to information exchange with external organisations through establishment mechanisms (i.e., Information Clearing House). Consistent with the mission, include and engage with local women in conflict resolution and peace building processes by supporting efforts for peace and stability.

j. **Legal Advisor (LEGAD).** Support NATO Commanders, in coordination with the GENAD, on gender-related tasks and NATO's legal obligations.

k. **Strategic Communications (StratCom).** StratCom will, in line with policy and guidance, ensure that gender aspects are given appropriate attention within communication planning and outputs, and support the overall strategic and operational intent.

## REFERENCES

- A. United Nations Security Council Resolution 1325 (2000).
- B. United Nations Security Council Resolution 1820 (2008).
- C. United Nations Security Council Resolution 1888 (2009).
- D. United Nations Security Council Resolution 1889 (2009).
- E. United Nations Security Council Resolution 1960 (2010).
- F. United Nations Security Council Resolution 2106 (2013).
- G. United Nations Security Council Resolution 2122 (2013).
- H. United Nations Security Council Resolution 2242 (2015).
- I. United Nations Security Council Resolution 2272 (2016).
- J. EAPC(C)D(2014)0001, Revised NATO/EAPC Policy for Implementation UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and Related Resolutions, dated 20 June 2014.
- K. AC/340(EAPC)N(2016)0011-REV2, NATO/EAPC Action Plan for the Implementation of the NATO/EAPC Policy on Women Peace and Security, dated 29 April 2016.
- L. MCM-0009-2015, Military Guidelines on the Prevention of, and Response to, Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence, dated 01 June 2015.
- M. ACO Comprehensive Operations Planning Directive, COPD Interim V2.0, dated 04 October 2013.
- N. SH/SAG/GEN/15-310385, ACO Gender Functional Planning Guide, dated 24 July 2015.
- O. SH/OPI/CCOMC/15-310491, SHAPE Comprehensive Crisis and Operations Management Process Handbook, dated 15 July 2015.
- P. JTF HQ SOP 106, Joint Headquarters Standard Operating Procedure 106, Gender Advisor's Functions in JFC & JTF Headquarters, dated 17 February 2016.
- Q. C-M(2010)0016, NATO Code of Conduct, dated 03 February 2010.
- R. IMSM-0426-2008, Bi-SC Guidelines on the Implementation of the UNSCR 1325 on Women, Peace and Security, dated 21 July 2008.
- S. MCM-0024-2014, NATO Education and Training Plan for Gender in Military Operations, dated July 2014.



ANEXO 2  
JOINT HEADQUARTERS STANDARD OPERATING  
PROCEDURE 106. GENDER ADVISOR'S FUNCTIONS  
IN JFC & JTF HEADQUARTERS



Joint Headquarters Standard Operating Procedure

106

**Gender Advisor's Functions in JFC & JTF Headquarters**

Drafted by: JFCBS GENAD	Version: <b>Working Version</b>
Endorsed by: SHAPE VCOS	Latest Update: 17 February 2016
Release date: March 2016	

<b><u>References:</u></b>	
<b>A</b>	SOP 106 Gender Advisor dated 20 July 13
<b>B</b>	UNSCR 1325 – 31 October 2000 (on Women, Peace and Security)
<b>C</b>	NATO BI-SC Directive 40-1 Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives in the NATO Command Structure, dated 08 August 2012.
<b>D</b>	EAPC(C)D(2015) 0020 Military Guidelines on the Prevention of, and Response to, Conflict-related Sexual and Gender-based Violence, dated 13 July 2015.

<b><u>Content:</u></b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1. General</li><li>2. GENAD activity and operational HQ functions.</li><li>3. GENAD activity and operational HQ processes.</li><li>4. Organization and Personnel.</li></ol> <p style="margin-left: 40px;">Annex A – GENAD Functional Report- GENAD Summary</p> <p style="margin-left: 40px;">Annex B- GENAD Functional Report- GENAD Monthly Report.</p> <p style="margin-left: 40px;">Annex C- Gender related Event/Incident Report.</p> <p style="margin-left: 40px;">Annex D- CRSEGBV Fielded Units Reporting Format.</p>

Annex E- GENAD Liaison and Engagement Matrix.

Annex F- HQ Battle Rhythm.

Annex G- Gender Advisor Check List.

**Amendment Record:**

Serial	Amendment Number	Date
01		
02		
03		
04		

**Related SOP & SOI:**

JTF HQ SOP 228 Reports and Returns.

JTF HQ SOP 232 Joint Assessment (JAS)

JTF HQ SOP 104 Strategic Communications (STRATCOM)

JTF HQ SOP 214 Targeting (J35-TARGETING)

JTF HQ SOP 401 J1 (J1)

## 1. GENERAL

This SOP aims to define the Gender Advisor's functions and activities within a JFC and JTF HQ for the implementation of UNSCR 1325 Women, Peace and Security, related Resolutions and NATO's policy on Gender Perspectives into NATO's operational level HQs. This updated version of SOP 106, which supersedes the July 2013 version, is the result of two years of activity since the Gender Advisor positions were occupied in ACO Command Structure, Joint Force Command Brunssum and Joint Force Command Naples. More specifically it is based on the build-up experience and results of JFC HQ Brunssum's activity for Resolute Support mission and roadmap to FOC/ NRF-16.

When it comes to implementing UNSCR 1325 Women, Peace and Security, related Resolutions and NATO's policies on gender perspectives into NATO's missions and operations, population comes at the focus of study. Operational effectiveness is achieved when developing the ability to better identify populations security needs and adapt our security response.

Mainstreaming NATO's policies into operational level Headquarters affects different functions and processes which have demonstrated to require highly specialized expertise in the matter. The Gender Advisor becomes a relevant agent and therefore is to advise, assist and support the implementation of the NATO's policies on gender perspectives within the HQ functions and processes.

The term Gender is not referred to in this SOP as a perspective (identifying how HQ divisions and branches, are to apply a gender perspective), but as a staff function identifying how the Gender Advisor better contributes to the staff functions and operational processes.

For the purpose of efficiency, this SOP is applicable to both the Joint Force Command Headquarters (JFC HQ) when stationary and the Joint Task Force Headquarters (JTF HQ) when deployed. Additionally, as with SOPs, it may be used for other entities such as the NATO Force Structure that may be responsible for a JTF HQ.

## 2. GENAD ACTIVITY AND OPERATIONAL HQ FUNCTIONS.

The Gender Advisor supports the Commander, Command Groups incorporating the security dimensions and military contribution to UNSC Resolution 1325 Women, Peace and Security, related Resolutions, and a gender perspective, into JFC/JTF HQ decision making, functions and processes.

Implementing gender perspectives and concepts in JTF preparation and execution of operations, increases JTF HQ effectiveness. Relevant information and analysis contributes to operational plans, operational assessment, collective training and exercises, mission execution and situational awareness.

In order to do so, the Gender Advisor:

- 1) Is responsible for providing advice to the Commander, Command Group and Staff on the implementation on NATO'S policies on gender perspectives and UNSCR 1325 Women, Peace and Security, related Resolutions and NATO's policies on gender perspectives, in accordance with the Alliance's obligations.
- 2) Performs activities in order to:
  - a) Support COM's flag officer level discussions, visits and trips on the topic, as required.
  - b) Establish cross-functional coordination within the HQ Staff and SAG.
  - c) As JTF Advisor, develop SME-related Directives and Guidance to the operation.
  - d) Liaise with and support subordinate HQ,s to ensure efficiency on the application of Gender Perspective to any operation, and thereby contribute to mission accomplishment.
  - e) Contribute to the review of the Gender Education and Training Requirements in accordance with the Gender in Operations Discipline Alignment Plan.
  - f) Provide reach-back capability on the subject in support of deployed operational HQs.
  - g) Provide assessment on the progress of the implementation of the security dimensions of UNSCR 1325 Women, Peace and Security, related Resolutions, and a gender perspective, within the HQ functions in accordance with the JFC GENAD Action Plan.
  - h) In close coordination with with J9 CIMIC, establish an engagement network with NNE (Non-NATO Entities), identifying key stakeholders and relationships.
  - i) Contribute to JFC/JTF existing reporting mechanisms and establish the internal and external functional and specialized reporting in accordance with this SOP 106 (2.b).
  - j) Develop and update JFC/JTF GENAD Action Plan<sup>1</sup>.
- 3) JFC HQ GENAD Action Plan.
  - a) Supports the HQ Staff and processes by indicating the activities and actions developed by the Gender Advisor and implementing them throughout the HQ. It is a document submitted by the Gender Advisor, approved by the Chief of Staff and implemented by the Gender Advisor with the various HQ functional areas.

---

<sup>1</sup> JFCBS Gender Action Plan 2014-15, dated March 2014, Ref. JFCBS/GENAD/9073/00006

- b) The GENAD Action Plan is published and reviewed on a bi-annual basis.
- c) The GENAD Action Plan covers the area of, but not limited to: Operational Planning; Education, Training and Exercises; Reporting and Cooperation with external actors.

**a. Operational Planning.**

- 1) General. Operational Planning of NATO operations is governed by three planning horizons<sup>2</sup>, short term, mid-term and long term. The planning outcomes are usually for the long term planning process of an OPLAN, Branch Plan or Sequel to the current OPLAN. The Mid-term planning process includes the Joint Coordination Order (JCO) and Short term planning process in a FRAGO. Additionally during the execution of an operation any issue which requires deliberate planning process will be addressed by a Crisis Action Team (CAT).
- 2) Ownership and Leadership.
  - a) Long term planning process: JOPG under JTF J5 leadership.
  - b) Mid-term planning process: OPT/CAT under JTF J35 OES (Operations Execution Section) leadership.
  - c) Short term planning process: OPT/CAT under J35 OES (Operations Execution Section) leadership.
- 3) GENAD Function. The Gender Advisor as a member of the Joint Operational Planning Groups, provides subject-matter expertise on the implementation of the security dimensions of UNSCR 1325 Women, Peace and Security, related resolutions and NATO's policy on gender perspectives throughout the operational planning processes (long, mid and short term) and develops the subject-related operational planning documents and contributions.
- 4) GENAD and J5/J3/J35 Tasks<sup>3</sup>.
  - a) Support JOPG/OPT/CAT teams as SME.
  - b) Contribute to the development of planning products and documentation (OPLAN, JCO, FRAGO, Force Generation, etc.)
  - c) Ensure operational planning documentation include Gender Annexes and Appendixes as required.

---

<sup>2</sup> JTF SOI 210.05 Operational Planning Team.

<sup>3</sup> ACO GENAD Functional Planning Guide, dated 24 July 2015 provides additional guidance on the roles and activities of a GENAD during any planning process.

- d) Incorporation of the SME-related concepts into risk analysis.
- e) Consideration of the SME-related requirements, protection of population and vulnerable groups with a special focus on women and children in ROE development.
- f) Ensure coordination activities with other planning documents and Annexes such as, but not limited to : Annex A (Objectives, LOO, DP), B-2 (Command and Control); B-4 (Liaison); Annex C (Forces and Effects); Annex E ( ROE) Annex II (Joint Targeting); Annex OO (OPS Assessment); Annex UU (InfoOps); Annex TT (Public Affairs); Annex SS (StratCom); Annex VV (PSYOPS).

#### **b. Operational Assessment**

- 1) General: JAS leads the continuous monitoring of all Operational Objectives, decisive conditions (DC), operational effects and associated actions across the engagement space in order to develop both Operational (mid-term) and Campaign (long-term) Assessments. JAS makes recommendations for joint action adjustment and plan adjustment to the operational level commander. For decisions focusing on future planning, JAS assists in decision making, contributes to and measures mission progress and highlights issues possibly requiring strategic level action, direction or guidance, through the Assessment Working Group (AWG) and the Assessment Board (AB).
- 2) Ownership: Joint Assessment (JAS)
- 3) GENAD and Operational Assessment Tasks:
  - a) Provides subject-matter expertise to the JFC/JTH HQ Joint Assessment Team and the operational and campaign assessment.
  - b) Supports the development of the UNSCR 1325, related Resolutions and NATO's policies on gender perspectives' aspects to the operational and campaign assessment process (Data Collection, Indicators, MoEs, MoPs)
  - c) Provides SME-related contribution to the Periodic Mission Review.

#### **c. Knowledge Development (KD)**

- 1) General:
  - a) Knowledge Development is understood as *"a staff-wide process across all command levels to develop a comprehensive understanding of the engagement space and make it available to military leaders to support decision making throughout the NATO Crisis Management Process by acquiring, integrating and analyzing relevant military and non-military information across all pertinent interrelated systems. This approach enables the Commander and staff to understand better the possible effects of Military, Political, Economic and Civil actions on different systems and actors within the engagement space. KD is proactive process that collects and analyses information, integrates isolated data*

*into a usable body of information based on an understanding of systems, and makes it available so it can be shared.”<sup>4</sup>*

- b) KD is a proactive and collaborative process where all functional and specialized staff members contribute.
- 2) Ownership: J2
- 3) GENAD Function: Contributes with an integrated approach when incorporating gender-related data, analysis of transnational issues and threat analysis of attacks/aggression to civilians, population or vulnerable groups; to the understanding of the Operational Environment.
- 4) GENAD and J2 Tasks:
- a) Collection of information on populations' demographics, social, economic and political factors.
  - b) Develops the understanding of the Operational Environment and initial situational awareness, under a gender-analysis approach (all PMSEI-I factors).
  - c) Supports the Knowledge Development process for Operational Planning.
  - d) Provides SME-related knowledge and assessments on crisis areas as required.

**d. Data Collection, Monitoring and Reporting;**

- 1) General:
- a) Monitoring activities are to ensure horizontal scanning of emerging crisis or conflict areas within the established HQ regional focus, to gather data and information that contributes to the understanding of the nature and impact of the crisis on population with a special focus on the conflict-related gender dynamics.
  - b) Reporting is to ensure HQ internal information flow and additionally compliance with international obligations regarding UNSCR 1960 on the Monitoring, Analysis and Reporting of Conflict-related Sexual Violence.
- 2) Ownership: Gender Advisor.
- 3) GENAD Function: Establishes adequate monitoring and reporting activities of mechanisms to; develop manageable information for the understanding of an emerging crisis; develop situational understanding; establish internal/external information flows of ongoing activities or events which may have impact at any level

---

<sup>4</sup> Based on available definitions at JFCBS.

(political, strategic, operational or tactical); and/or because of its nature there are considerations of special significance.

4) GENAD Collection, Monitoring and Reporting Tasks:

- a) Conducts data-collection of crisis areas and conflicts for the benefit of JFCBS areas of interest.
- b) Provides JTF HQ internal and external functional reporting<sup>5</sup>:
  - i. Internal (Delivered to JTF JOC) : GENAD Summary (See Annex A- format) for JTF SitRep; SAB GENAD brief when required.
  - ii. External (Delivered to SHAPE/ACO GENAD). Format: Annex B. GENAD Monthly Report.
- c) Provides gender-related inputs to existing/ standard reporting (e.g. Quarterly Report, Periodic Mission Review) mechanisms in place.
- d) Recommends the establishment of reporting mechanisms, in compliance with international obligations , under UNSCR 1325 Women, Peace and Security, UNSCR 1820 Conflict-related Sexual Violence and UNSCR 1960 Monitoring, Analysis and Reporting on CRSV<sup>6</sup>.

**e. Force Generation**

1) General:

- a) Force Generation is the procedure that ensures NATO operations or missions have the manpower and materials required to achieve set objectives. NATO nations and partners take the final decision on whether to contribute to a NATO-led operation or mission<sup>7</sup>.
- b) Force Generation is defined during the operational planning process and therefore of importance when identifying the human resources and capacities required to complement a mission which is to increase its responsiveness when addressing the contribution to the implementation of UNSCR 1325, related Resolutions and NATO's policies on gender perspectives.

---

<sup>5</sup> The requirement of providing a specific reporting system for operational gender-related activities was identified during Exercise Trident Joust 14 and introduced to the LLRR/LLII process. The observation was approved and suitable for Lesson Identified (LLDb-242) and remedial action.

<sup>6</sup> Reporting on allegations of own forces misconduct are not included in the defined reporting mechanism and arrangements. Any allegations or incidents that breach the Standards of involve harm to civilians will be managed by specific investigation and reporting procedures.

<sup>7</sup> NATO web page, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50316](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50316)

- c) The development of force/capability requirements is an iterative process that commences with the development of Military Response Options<sup>8</sup> (MRO) during the planning phase.
- 2) Ownership: J5 and J1.
- 3) GENAD Function: Contribute to the identification of the required human resources, capabilities and requirements to ensure implementation of the mission-related aspects of UNSCR 1325, related resolutions and NATO's policies on gender perspectives.
- 4) GENAD Force Generation Tasks:
  - a) Identifies and proposes Force Requirements to ensure deployed forces' ability to operate with the population, including female population.
  - b) Identifies and assesses potential force composition and capability gaps to project leaders, ensuring appropriate gender-balance for the mission.
  - c) Identifies and proposes Force Requirements to ensure deployed forces' ability to operate with the population, including female population.
  - d) Identifies requirements in support of the mission's policy on mission-employed staff (e.g. female interpreters), iccw J1.
  - e) Supports iccw J1, the development of CEs and Job Descriptions related to the GENAD's deployed structure for the JTF HQ.

**f. Education, Exercises and Training**

- 1) General:
  - a) J7 has the lead for providing collective training and that the GENAD is responsible for providing expertise on Gender Perspectives to ensure the topic is properly integrated. The GENAD is responsible for delivering individual and functional training to personnel who are nominated as Gender Focal Points.
  - b) Therefore, J7 will support the GENAD in the development of the Gender related training activities with specific emphasis to:
    - i. Collective Training (IAW Bi-Sc 75-003): includes all phases of the exercise planning cycle including execution (Phase IIIB) and Analysis/Reporting (Phase IV and Stage 4).

---

<sup>1</sup> Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive COPD interim V2.0, O4 OCT 2013, pg3-76.

- ii. Individual Training (IAW Bi-Sc 75-002): Although primarily a National responsibility, J7 facilitates the organization of training events, such as Workshops and Seminars to foster knowledge and awareness.
- 2) Ownership: J7<sup>9</sup> has overall ownership of Education and Training.
  - 3) GENAD Function: Contribute to the development and integration of the security dimensions of UNSCR 1325 Women, Peace and Security and a gender perspective into HQ education, Collective Exercises and Training.
  - 4) GENAD and J7 Tasks:
    - a) Train and promote Gender Perspectives in military operations, NATO'S policies on Gender Perspectives, UNSCR 1325 and related Resolutions.
    - b) Develop the educational and training requirements for the HQ Training and Exercise Plan. Training would include support of; Individual Training as Functional Area Training, Functional Specific Training (e.g. OLRT, FCE, Gender Focal Points Training); and Collective Training (Academics, Battle Staff Training), as required.
    - c) Develop and incorporate the security dimensions of UNSC Resolution set 1325 Women, Peace and Security, and a gender perspective, into Collective Exercise's Planning and Execution.
    - d) Develop SME Exercise planning documentation, that includes EXSPEC (Exercise Specifications), TO (Training Objectives), Gender Annex to EXPLAN (Exercise Plan), MELMIL ID (Main Event List- Main Injection List Incident Development) and MEL-MIL Scripting.
    - e) Support Collective Exercise scenario development, introducing gender-related dimensions, if required.
    - f) Support JFCBS pre-deployment training events, Key-Leader Training (KLT) and Collective Exercises, as required.
    - g) Support mission-focused Gender in Operation's training into HQ's pre-deployment training.
    - h) Develop and deliver HQ Gender Focal Point (GFP) training.
  - 5) Gender Focal Point (GFP) training: GFP training is developed and delivered by the Gender Advisor in order to train appointed personnel within JFCBS Staff where the Gender Advisor can support activities whether stationary or deployed.

---

<sup>9</sup> Gender Focal Point training will be developed by the Gender Advisor.

- a) GFPs are trained and appointed to create a HQ-wide professional network to support and enhance the GENADs functions within the staff functions and processes. Experience has proved that the number of appointed focal points needs to be kept reasonable ensuring reachout to all HQ Divisions, Branches and SAG offices.
- b) GFPs minimum requirement is one (1) GFP for each HQ Division and SAG Office.
- c) GFP training events, take place on a bi-annual basis. As a standard, one training event is dedicated to train PE- GFPs for the JFC HQ (PE) maintaining the minimum required network, and a second training event to train CE<sup>10</sup>- GFPs.
- d) GFP training consists of:
  - i. Gender Awareness Brief module (2 hrs- Gender Advisor);
  - ii. Vignette Training (2 hours- Gender Advisor);
  - iii. NATO ADL Gender Perspective Training Module<sup>11</sup> (on-line training module).
  - iv. Additional mission/exercise tailored modules could complement the training for deployed GFPs.

### 3. GENAD ACTIVITY AND OPERATIONAL HQ PROCESSES.

#### a. Comprehensive Preparation of the Operational Environment (CPOE)

CPOE is a tool to assist commanders to maintain their situational understanding. CPOE products and CCIRs are updated based on new information collected, and assumptions are confirmed or invalidated.

The GENAD will assist and contribute to the identification of Information Requirements (IR), Priority Intelligence Requirements (PIRs) incorporating gender as and integral part of the environment analysis. Specific Gender IR and PIRs are identified through the Gender Analysis of the JOA.

Operational requirements:

---

<sup>10</sup> GFPs Exercise CE or operation CE related.

<sup>11</sup> <https://jadr.act.nato.int>

- 1) Develop the knowledge and understanding of the situation of women, children and gender dynamics in the crisis areas or AOO as an integral part of the environment analysis.
- 2) Develop the operational picture of relevant IO, NGO & SCOs operating a crisis area or AOO.
- 3) Support the identification and recommendation of proposed HVTs (High-Value Targets).

**b. Intelligence.**

Gender Perspective is fundamentally a social approach to the security dimension and thus requires to determine the impact of the adversary actors on population as well as social, economic and political factors, to assess the risk on population with a special focus on conflict-related gender dynamics, women and children. Direct and targeted threats towards population are a threat to a safe and secure environment and long-term stability.

Recent and current conflicts have revealed that non-conventional warfare in many armed conflicts has proven to inflict severe damage on the population, specially women, boys and girls.

Contribution to Operational Requirements

- 1) Support the definition of the battlespace environment.
- 2) Identify information gaps in the operational environment and submit accordingly information requests.
- 3) Contribute to the identification of PIR and /or IR.
- 4) Contribute to the identification and definition of CCIR/PIR/SIR and EEI.
- 5) Contribute to the Joint Collection Management Board, as required.

**c. StratCom.**

Strategic Communications (StratCom) is a process design to coordinate NATO communications activities (Public Diplomacy, Public Affairs, Information Operations and Psychological Operations) as appropriate. In this regards, StratCom shall gather all available expertise in order to promote favourable conditions towards the Alliance objectives.

The revolution in information technology has multiplied the reach-out and speed in which events are reported, world-wide and in an instantaneous way. Contemporary armed conflicts are accessible to the public in advance where ongoing armed conflicts are in the scope of public awareness before military intervention of the International Community.

When addressing the impact of conflict and armed conflict on civilians and population, conflict-related sexual and gender based violence (CRSGBV), crimes against humanity,

genocide and war crimes capture high levels of attention, public advocacy and International Community efforts.

Contribution to Operational Requirements:

- 1) Contribute to strategic STRATCOM messaging in support of NATO's stratcom messaging.
- 2) Contribute to StartCom's influence to the Operational Environment.
- 3) Contribute to StratCom's actions and Alliance's messages so that operation's gender-related events of significant operational and strategic impact are not addressed solely by other Non-NATO entities (NNE) or NATO's adversaries.

**d. Information Operations.**

NATO's Information Operations are defined as a military function to provide advice and coordination of military information activities in order to create desired effects on the will, understanding and capability of adversaries<sup>12</sup>, potential adversaries and other NAC approved parties.

Recent operations have shown the significance of Gender in support of NATO operations, when addressing the specific security needs and concerns of women, girls and boys. Women, in conflict areas can sum up to 50% of the entire population when becoming vulnerable to the fait of other forms of violence becoming targets of armed groups, or when denied of access to public services and basic needs.

Contribution to Operational Requirements:

- 1) Support the identification and recommendation of proposed TAs (Target Audiences).
- 2) Contribute to Info Ops in support of the operation, operational objectives and end state.
- 3) Assist Info Ops WG in considering adversary elements as specific targets to affect and influence their will and capability to act.
- 4) Assist and contribute to Info Ops WG identifying operational effects.
- 5) Contribute with Key Themes and Messages.

---

<sup>12</sup> NATO Information Operations. These may include adversaries, potential adversaries, decision makers, cultural groups, elements of the international community and other who may be informed by Alliance information activities.

**e. Targeting.**

Targeting is an operational process which includes intelligence functions, operational planning, weaponeering, operational execution and assessment to assist decision making with the right type of engagement (kinetic/ non-kinetic) for the desired effects in support of the campaign objectives.

HQ Staff Functions, Staff members and SMEs can participate of the analysis and identification of valuable targets to become part of the targeting process.

The Gender Advisor through the comprehensive understanding of the Operational Environment, previous historical background of the conflict area and threat analysis can assess the impact of the conflict and its actors ( opposing forces, non-state armed groups, etc...) on civilians, population and vulnerable groups at great risk. By doing so, potential targets can be identified that may contribute to campaign objectives and mission success.

Contribution to Operational Requirements:

- 1) Participates as a "required member" to the Joint Targeting Working Group (JTWG) as SME to provide advise/ competence deemed necessary (e.g. propose changes to JTL/NTL/RTL or provide recommendations for additional target sets).
- 2) Proposes changes to Joint Target List (JTL), No-Strike List (NSL) and Restricted Target List (RTL).
- 3) Provides recommendations for additional Target Sets for approval.
- 4) Develops Target Folders for approved Target Sets.
- 5) Provides updated information on proposed target sets.
- 6) Recommends desired effects that contribute to the campaign objectives, for the proposed target sets.
- 7) Recommends, if deemed necessary, additional target sets for NAC approval.

**f. Engagement Cell.**

The Engagement Cell (EC) is the focal point for the coordination of Engagement Activity (EA) within JFC/JTF HQ and externally with other NATO Command Structure (NCS), NATO Force Structure (NFS) HQs; and Non-NATO Entities (NNE). The aim is to direct "effect-based" Key Leader Engagements (COM, DCOM,COS) coherent and synchronized with NATO and Non-NATO Headquarters.

Contribution to Operational Requirements:

- 1) Coordinates all UNSCR 1325 subject-related KLEs.
- 2) Coordinates with Engagement Cell all UNSCR 1325 subject-related engagements with HN Governmental organizations and IO/NGOs.

- 3) Prepares UNSCR 1325 subject-related Engagement Preparation Packages.
- 4) Provides Post-Meeting Minutes.
- 5) Attends the Engagement Steering Committee for the coordination and synchronization of the events.

**g. Civil- Military Coordination. CIMIC.**

Gender Perspective as an integral part of crisis response planning and execution of operations, requires to develop a comprehensive approach and systemic understanding of the operational environment where population is the focus of the study. NATO's efforts will determine as a contribution to the wider community efforts and thus the need to establish relations with other organizations and entities.

Contribution to Operational Requirements:

- 1) Supports HQ Civil-Military Liaison and Engagement efforts under CIMIC leadership.
- 2) Establishes sustainable liaison with civilian authorities and agencies, governmental and non-governmental, involved in the implementation of UNSCR 1325 and related resolutions, and women civil organizations.
- 3) Establishes a comprehensive picture of organizations, including host nation government organizations, IO, NGO, Civil Society Organizations (CSO) and other non-nato entities which contribute to the implementation of UNSCR 1325, Women, Peace and Security.
- 4) Establishes theatre-level liaison and engagement with governmental, non-governmental organizations and International Organizations.
- 5) Contributes to CIMIC theatre assessment and estimates.
- 6) Contributes to the active inclusion of local women in conflict resolution and peace building process by endeavour to engage them and support their efforts for peace and stability.
- 7) Contributes to the information exchange with IOs and NGOs through the established mechanisms(e.g. Information Clearing House).

#### **h. Public Affairs**

Public Affairs office, closely works with HQ staff members and advisors to develop and use public messaging, including social media<sup>13</sup>, to keep informed the population in the AOO.

Contribution to Operational Requirements:

- 1) Support HQ PAO with Key Messages and Talking Points, in the specialized subject of UNSCR 1325 WPS and the impact of armed conflict on women, children or vulnerable groups.
- 2) Advise and support the development of PAO products in relation with the implementation of UNSCR 1325 and related Resolutions in missions and operations.
- 3) Supports PAO-Social Media Team to meet the proposed External Communication Requirements, specially to communicate ACO key themes and messages; promote the operations and accomplishments; and prevent mis/dis information, in regards of the mission's contribution to UNSCR 1325 and related Resolutions on Women, Peace and Security. The GENAD, except specifically authorized by JFCBS PAO, has no releasability authority for Social Media contents.

#### **4. ORGANISATION AND PERSONNEL**

##### **a. Office of the Gender Advisor.**

- 1) The Office of the Gender Advisor falls under the Staff Advisory Group and consists of one post in the Peace Establishment. The gender advisor capability is recognised as the provider of specific information to the Commander. Additionally, JFC HQ has a position in the CIMIC PPO (Plans, Policy and Operations Section) Staff Officer/Gender Focal Point complementing the role of CIMIC in the contribution to UNSCR 1325 and the implementation of NATO's policies and directives on Gender Perspectives.
- 2) When deployed, JTF HQ Crisis Establishment has also one post. However, the Office of the Gender Advisor would be more effective with additional personnel. Based on historical background of NATO's missions in Afghanistan (RS) the office of the Gender Advisor has been complemented with a Deputy Gender Advisor/and a Staff Officer/ Analyst.

---

<sup>13</sup> Headquarters Allied Joint Force Command Brunssum Directive 95-07, Joint Force Command Brunssum Public Affairs-Social Media.

- 3) In addition, the Gender Advisor integrates within the organization establishing a professional network with the appointment of Gender Focal Points<sup>14</sup> throughout the HQ's Directorates and SAG Offices.

**b. Gender Focal Points (GFP).**

- 1) Gender Focal Points are nominated personnel within the HQ's Divisions and Branches with specific training on NATO's policy on Gender Perspectives and UNSCR 1325 and related resolutions to enable a professional and functional network throughout the HQ to maintain dialogue, liaison and coordination on the gender topics.
- 2) Nomination criteria:
  - a) The minimum requirement is one per HQ Division and SAG office on a permanent basis.
  - b) The minimum requirement is to be maintained when deployed (exercises/mission) from the CE manning, as the appointed GFPs are not necessarily part of the CE manning.
  - c) Additional nominations could be considered below HQ Division (Branches/Sections) under specific circumstances (exercises or mission deployment), if appropriate with prior DCOS and COS' approval.
- 3) Contribution to the operational requirements:
  - a) Support the further integration of NATO's policy on gender perspectives into daily routine, staff work and processes, for the benefit of the HQ activities, mission or operations.
- 4) Training:
  - a) GFP training events occur bi-annually, dedicating one event for the JFC HQ structure, and a second training event is dedicated prior to exercises or deployment for the JTF HQ structure (Exercise CE,...)
  - b) Gender Focal Points training is an HQ internal training event under the lead of the GENAD (Paragraph 2.i).

---

<sup>14</sup> Gender Focal Point (GFP) definition in Bi-SCD 40-1 includes the possibility of appointing Focal Points within the HQ organization to further integrate Gender through JFCBS HQ. Due to the lack of a complete definition on Gender Focal Point, JFCBS supports the appointment of GFPs based on the LLRR from Exercise Trident Jazz 13 (JTF HQ IOC) LLD-242 validated by JFCBS COS.

**c. HQ enabling capabilities**

Within the HQ the following capabilities support the role of the Gender Advisor:

- 1) Legal Advisor (LEGAD):
  - a) Legal advice on gender related legal issues.
  - b) Legal background material and commentaries on gender topics.
  - c) Updates on important changes in legal documents on the topic.
- 2) Political Advisor (POLAD):
  - a) Support with subject matter expertise on the political environment and drivers.
- 3) Medical Advisor (MEDAD):
  - a) Support with subject matter expertise on operational environments.
  - b) Access to JMED assessments and advise.
- 4) J1: Civilian Personnel Branch: The Civilian Personnel Branch will ensure that the theatre Civilian Human Resource Branch considers and implements when required the following:
  - a) Gender statistics generated through the use of the Automated Personnel Management System.
  - b) Recruitment Advertisement sources and contacts include those that would support NATO's gender policies.\
  - c) HR applicant metrics should include advertisement source and gender items to be able to properly assess whether targeted recruitment sources are effective.
  - d) In-theatre training of mission-employed staff ((International Civilian Contractors (ICCs) and Local Civilian Hires (LCHs)) includes mission-related gender policy awareness and training.
  - e) Consideration of the need to provide counseling and/or family support to mission-employed gender identified staff.
  - f) Exit interviews of staff leaving to identify gender-related employment issues.
  - g) Review of trends in performance evaluation reviews relative to gender.
  - h) Availability of appropriate sizing for equipment and clothing.

- i) Training for staff on the culture within the AOO.
  - j) Ensuring adherence to gender-related theatre logistical items to include accommodation, ablution, etc.
  - k) Recognition programs to support gender concepts.
  - l) Theatre policy for mission-employed staff (local civilian hires) supports NATO's policies on gender perspectives.
- 5) J2-IKAP:
- a) Access to economic, information, political, infrastructure, humanitarian and socio-cultural domains.
- 6) J9-CIMIC:
- a) Access to CIMIC Theatre Analysis and products (civil assessment, key civil organizations and CIMIC sites of significance).
  - b) Access to liaison and engagement activities with civil actors and NNE.

**d. HQ deployed structure.**

- 1) The Gender Advisor, when the JFC is to become deployable for a mission, is to continue to provide advice to the Commander, Command Group and Staff, in particular, participate as member of the JOPG to the operational planning process.
- 2) The Gender Advisor not being part of the OLRT must remain in close coordination to foster the necessary level of engagement and information requirements, on the topic. Additional functional-working structure can be sustained with trained Gender Focal Points within the OLRT- Ops Team.
- 3) The Gender Advisor's enrolment (as a single position) to the FCE and ICE will be determined by mission-specific circumstances while ensuring operational planning activities. Additional functional-working structure can be sustained with trained Gender Focal Points within the FCE- Engagement Team, and ICE- J9.
- 4) Member of the FCE/ICE structure:
  - a) Establishes engagement and liaison with Host Nation governmental organizations.
  - b) Establishes liaison and engagement with IO and international NGOs operating in the JOA who mainstream UNSCR 1325 topics, protection of population and vulnerable groups, women and children.
  - c) Establishes Liaison and engagement with local relevant NGOs and SCOs operating in the JOA who actively mainstream UNSCR 1325.

- d) Updates the Liaison and Engagement Matrix.
- e) Provides advise to FCE members participating in meetings with HN governmental organizations and IOs on the topic.
- f) Identifies additional information requirements.
- g) Confirms HN governmental and civilian entities planning assumptions and constraints.
- h) Contributes to the meetings with HN authorities and representatives in terms of the integrated gender approach to the Operation

**e. Working Practices/ Battle Rhythm.**

- 1) Working Practices: Participation in Boards and Working Groups,
  - a) At SHAPE, ACO GENAD chairs a monthly Gender in Operations WG/VTC, at working level to oversee the development and implementation of ACO's gender policy (Bi-SC Directive 40-1), plans and activities.
  - b) JFC/JTF HQ GENAD does not own any planned Battle Rhythm activities. The Gender Advisor integrates and coordinates the activities through the participation in different coordination meetings, working groups, boards and Commander's Update Briefs.
- 2) Battle Rhythm (BR)- Participation in Boards and Working Groups.
  - a) Primary: Joint Operations Planning Group (JOPG); Joint Coordination Working Group (JCWG); Joint Coordination Board (JCB); CIMIC Coordination Meeting (CICOM); StratCom Working Group (STRATCOM WG); Information Operations Working Group (IOWG); Information Activities Workign Group (IAWG); Lessons Learned Working Group (LLWG).
  - b) Secondary: Information Knowledge Management Working Group (IKMWG); Joint Targeting Working Group.
- 3) Night Shift: Normally not required.

**f. Additional Individual Skills.**

The Gender Advisor requires additional skills on the use of JFT HQ internal Functional Services, for adequate performance and full integration into the HQ working dynamics in the preparation and conduct of operations. Functional Services are:

- 1) TOPFAS (Tool for Operational Planning Functional Area System), for Operational Planning.

- 2) TOPFAS-CAT (TOPFAS- Campaign Assessment Tool), for mission and campaign assessment.
- 3) NCOP (NATO Common Operational Picture). Provides a snapshot in a timely manner of friendly, neutral and adversary forces that provides commanders at all levels with a common view of the Battle Space. It contains Component Command's (CC's) Recognised Pictures (such as Recognised Land, Maritime, Air and Logistics Picture), completed with joint functional enhancements (e.g. intelligence, medical, engineers, CBRN, CIMIC) and command enhancements (e.g. strategic guidance and information).
- 4) LC2IS (Land Command and Control Information Service). Although under the name of "Land" C2IS system, is a service which can also be used as an Operational level HQ C2I system. Several JFC/JTF HQ branches do not have a Functional Service (FS) to facilitate their staff work. With the use of FS, the COP will automatically be filled with information products (map overlays) created by each FS itself. Products created in LC2IS will be automatically imported into NCOP and will then be displayed in the JTFHQ's COP. LC2IS is also a platform that allows branches to work collaboratively and simultaneously on one product (i.e. Frago). In this way each branch can complete its part and at the same time see the other user's contributions.
- 5) JChat (Joint Tactical Chat). This Functional Service provides operators with a text-based asynchronous chat capability. Chat communications is used daily by the operators to pass information, coordinate operations, and support collaborative decision-making. JChat is providing one-to-one chat, group (multi-user) chat and multi-user conferencing (moderated chat) and is based on Instant Messaging (IM) technology.
- 6) JOCWatch (Joint Operations Center Watch). Is a web application tha provides a common web-based interface to allow the Combined Joint Operations Centre (CJOC) staff to publish and manage on events and incidents of relevance to the command.

**Annex A. GENAD Functional Reporting- GENAD Summary Format**

**GENAD SUMMARY**

Purpose: This report is used internally to inform the HQ , while providing relevant information for the daily reporting routines, as SITREP and ASSESSREP. Additionally the Genad Summary will be distributed to the Higher Headquarters and subordinate Commands GENADs.



JTF HQ/SAG GENAD/ /xxxx

**DTG: from \_\_\_ to \_\_\_**

**GENAD SUMMARY**

**DISTRIBUTION**

ACTION: See Distribution List

INFO: See Distribution List.

**SUBJECT: HQ JTF GENAD SUMMARY COVERING THE PERIOD  
FROM DTG TO DTG.**

- 1. EXECUTIVE SUMMARY**
  
- 2. OPERATIONAL PICTURE.**
  - a. Situation and Analysis
  - b. Activity. (OPFOR/Threats// Own Forces).
    - i. Threats/ OPFOR
    - ii. Own Forces.
  - c. Cooperation with Host Nation (HN) and Governmental Organizations (GOs)
  - d. Co-operation with International Community (IC) actors in theatre, including International Organizations (IOs) and Non-Governmental Organizations (NGOs).
  
- 3. FUTURE PLANS AND ACTIVITIES.**
  - a. Operational Planning Documentation (iaw)
  - b. HN and GOs Plans and Activities.
  - c. IO,NGO and CSO Activities.
  - d. KLE and Leader Engagements.
  
- 4. CHALLENGES AND CONCERNS.**

**5. INITIAL RECOMMENDATIONS.**

**ANNEXES**

Annex A. Data collection on the impact of armed conflict on women and children.

Annex B. Other relevant attachments to the report (e.g. Press releases, Key Messages, Talking Points)

**Distribuiton List**

**Action**

JTFHQ OPS- JOC SITREP/RFI MANGER

SHAPE GENAD

**Info:**

JTFHQ J9/ CIMIC

JTFHQ OPS-JAS

SHQ (LC/AC/MC/SOCC/JLSG) GENAD/GFP

...

Appendix I: Annex A to GENAD Summary. Data collection on the impact of armed conflict under a gender perspective.

JTF HQ _____ DTG: from _____ to _____	SOURC E (JTFHQ/ SHQ/Other Sources)	DESCRIPTION	LOCATION/ DTG	PERPETRATOR/ GROUP	VALIDATED BY JHQ	Additional information
Attacks towards female population. Sexual violence, in any of its subcategories (beating, kicking, hitting, burning, maiming, death, sexual violence, ...)						
Criminal Activity (Human Trafficking, force prostitution, ...)						
Social/cultural harmful practices (including traditional justice systems, lack of social and political representation, ...)						
Denial of access to humanitarian assistance, public civil services.						
Violation of the humanitarian character of IDP/Refugee camps.						
Female ex-combatants involved in DDR (Disarmament, demobilization and reintegration) programs.						
OTHER						

**Annex B. GENAD Functional Reporting- GENAD Monthly Report**

**GENAD MONTHLY REPORT**



HQ Logo

Our ref:

Date:

TO: See Distribution List.

**SUBJECT: MISSION MONTHLY REPORT- MONTH- YEAR**

REFERENCES: A. NATO Bi-SC Directive 40-1, dated 8 Aug 12.

B. JFC OPLAN (reference to the OPLAN)

**Report on the Progress of the implementation fo UNSCR 1325 and NATO's policy on Gender Perspectives.**

1. Introduction/ Background
2. Support to JTF Commanders and staff concerning the integration of gender perspectives in mission/operation activities.
3. Gende Perspectives across HQ functions.
4. Key Leader and leader engagements.
5. Activities with local Government and Security Ministries.
6. Activities with local Security Institutions.
7. Cooperation with International Community actors, IO, NGOs, Embassies and civil society.
8. Assessment and Recommendations.
9. Identified Best Practices.

Attachments

Signature

Distribution List

Action

Internal

External

Information

Internal

External

**Annex C. Gender Event/Incident Report**

JTF HQ-  
Brunssum

<b>GENDER EVENT/INCIDENT REPORT.</b>
JFBS Reporting Format Pilot Version ( Exercise Tested Oct15- TRJE15)

<b>General description of the situation/ observation/ information of gender related issues.</b>	
---	--

Specific dimension	CRSV	GBV	Reconciliation & Peace Process	Social & economic development	Access to public services	DDR Process	SFA

<b>Specific description/ information if available</b>	<b>Where</b>	Grids: Type:		<b>When</b>	
	<b>Victims</b>	Number		Additional comments: (ethnicity, tribe, personal data, personal address...)	
		Age			
		Gender			
	<b>Perpetrators</b>	Number		Additional comments: (ethnicity, tribe, armed group, personal data...)	
		Age			
		Gender			
<b>Information provided by</b>	Own forces		Additional comments:		
	Local Population				
	NGO/IO				
	HN/Local authorities				
	Other sources				

<b>Actions taken (NATO forces)</b>	
------------------------------------	--

<b>Actions taken (Host Nation forces)</b>	
---	--

**Annex D. CRSGBV Fielded Units Reporting Format.**

JTF HQ-  
Brunssum

CONFLICT-RELATED SEXUAL & GENDER-BASED VIOLENCE EVENT/INCIDENT REPORT.							
EVENT/ INCIDENT REPORT							
FIELD UNIT REPORT - HQ/JTF Reporting Format for fielded units.(Exercise Tested- Oct 15- Trident Juncture 15)							
Rape	Enforce Sterilization	Sexual Violence	Persecution	Force Abortion	Torture		
Force Pregnancy	Enforce Prostitution	Sexual Slavery	Force Marriage	Force Nudity			

(Encircle what type is being reported)

<b>Specific Information</b> (describes the particular act committed)	
<b>Contextual Information</b> (describes the circumstances in which the particular act was committed in relation to a war crime, crime against humanity, genocide)	
<b>Linkage information</b> (describes the manner in which one or more alleged perpetrator(s) committed this act as an international crime)	

<b>Specific description/ information if available</b>	<b>Where</b>	Grids: Type:	<b>When</b>	
	<b>Victims</b>	Number		Additional comments: (ethnicity, tribe, personal data, personal address...)
		Age		
		Gender		
	<b>Perpetrators</b>	Number		Additional comments: (ethnicity, tribe, armed group, personal data...)
		Age		
		Gender		
<b>Information provided by</b>	Own forces		Additional comments:	
	Local Population			
	NGO/IO			
	HN/Local authorities			
	Other sources			
<b>Actions taken (NATO forces)</b>				
<b>Actions taken (Host Nation forces)</b>				

**Annex E. GENAD Liaison and Engagement Matrix.**

***Gender Advisor- Liaison and Engagement Matrix***

ORGANIZATION	POC (1)	Contact Details		POC (2)	Contact Details		Activity			Projects	Other
		tif	email		tif	email	Strategic	Operational	Tactical		
<b>INTERNATIONAL COMMUNITY ACTORS</b>											
United Nations											
European Union											
African Union											
<b>HOST-NATION NATIONAL ACTORS</b>											
Ministry of Defence											
Ministry of Interior											
Ministry of Foreign Affairs											
Ministry of Social Affairs											
Ministry of Economy											
Hospitals											
Universities/Schools											
<b>INTERNATIONAL ORGANIZATIONS</b>											
United Nations Humanitarian Coordinator											
<b>NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS</b>											
Medical NGOs											
Humanitarian relieve NGOs											
Humanitarian individuals											



**Annex F. HQ Battle Rhythm.**

	DAILY	NON-DAILY	OTHER
08:30	Daily Situational Update (SAB)		
11:00	Submit inputs to Joint Coordination Board Working Group (JCBWG)*.		
11:00		Information Activities Working Group (IAWG).	
14:00	Joint Coordination Board Working Group (JCBWG).		
14:00		Assessment Board WG (AWG)	
15:30		Submit GENAD slides to daily SAB (JOC-SAB SLIDE LIBRARY)*.	
16:00	Submit input to ASSESSREP (JTFHQ JAS)**.		
18:00	Submit inputs for SITREP (JTFHQ JOC- RFI/SITREP MANAGER)**.		
18:00		Joint Coordination Board (JCB). Attend the SAB-coordination meeting when SAB-slide is submitted *	

\*= When required.

\*\*= Daily basis recommendable, however not required.

**Annex G. Gender Advisor Check List**

GENDER ADVISOR CHECK LIST							
		YES	NO	PARTIALLY	Observation/ Comments	Additional Remarks/Action needed	Documents/Links/Publications
<b>1</b>	Are the requirements for cooperation within JTFHQ established?						
<b>2</b>	Is there a GENAD liaison and coordination matrix?						
<b>3</b>	Are there Gender Focal Points identified in JTFHQ Divisions and Branches?						
<b>4</b>	Does GENAD organize weekly/monthly information sharing meetings with Strategic HQ/ Subordinate Commands?						
<b>5</b>	Does GENAD organize weekly/monthly information sharing meetings with IO/NGOs?						
<b>6</b>	Does GENAD contribute to the understanding of the Operational Environment when addressing gender-related subjects or topics.						
<b>7</b>	Does GENAD engage with Civil Society Organizations at the appropriate level (operational) during the preparation and execution of the operation?						

<b>8</b>	Does GENAD provide an information update which complements HQ Knowledge Development or staff processes?						
<b>9</b>	Does GENAD produce GENDER Planning Guidance?						
<b>10</b>	Are the GENDER Lines of Activity (LoA) Identified?						
<b>11</b>	Has the Gender Advisor identified likely Gender Tasks and determined critical Gender-related subjects to be included into the mission analysis?						
<b>12</b>	Does GENAD produce the appropriate planning documentation? (Gender concept of operation to the OPLAN and other inputs to the Main Body and OORDER, - Gender Annex and appendixes.)						
<b>13</b>	Is the GENAD able to assess and minimize the negative impact of military operations on civilian infrastructure?						
<b>14</b>	Do all newly assigned Gender Advisor receive appropriate training?						
<b>15</b>	Is the Gender Advisor, equipped and available for deployment according to JTF J1 standards.						
<b>16</b>	Has GENAD, deployable, available SOP,s/SOI,s and are they in use?						
<b>17</b>	Are the meetings with all stake holders in GENAD responsibilities, NATO and NINE (GO, IO,s, NGO,s, locals, HNS) well and timely prepared, coordinated and conducted?						

<b>18</b>	Are the results of the meetings with all stake holders, captured in minutes and/or reports and were these reports sent to the JHQ, distributed to the appropriate offices and subsequently archived?						
<b>19</b>	Does GENAD in OLRT/FCE/ICE and JHQ liaise with in-theatre Gender Advisor's/ Gender Focal Points of the Components Command or other elements?						
<b>20</b>	Does GENAD in OLRT/FCE/ICE and JHQ provide reports as required to the higher HQ?						
<b>21</b>	Is the Gender Advisor able to participate and contribute in the HQ battle rhythm working groups and boards?						
<b>23</b>	Is the Gender Advisory manning adequate to fulfil all necessary tasks?						
<b>24</b>	Does the Gender Advisor produce and disseminate Reports&Returns right after the visit/meeting with civilian organizations?						
<b>25</b>	Are the Gender liaison responsibilities delineations clearly identified between HQ and subordinate units?						
<b>26</b>	Does GENAD have a database of civilian organizations, including names, addresses, e-mails, etc.?						
<b>27</b>	Does GENAD organise weekly/monthly information sharing meetings with civilian organizations?						

<b>28</b>	Is GENAD firmly led and embedded in the overall operational design and conduct of the operation?						
<b>29</b>	Does the Gender Advisor contribute to CPOE with gender situation overview and other aspects of civilian environment?						
<b>30</b>	Has GENAD identified and discussed the necessity and/or possibility for joint planning with key civil organizations during the operation?						
<b>31</b>	Is Gender effectively represented in the Info Ops & Strategic Communications process?						
<b>32</b>	Is there any Commanders Guidance on how to implement related Lines of Activity during the operation?						
<b>33</b>	Is there a working information exchange between GENAD and other staff elements that require or provide information?						
<b>34</b>	Is the assessment of the civil environment, under a gender perspective, complete, updated and incorporated in the operational procedure?						
<b>35</b>	Does GENAD work with other directorates/branches on all aspects of operations?						
<b>36</b>	Does GENAD have access to the COM and advise him to all Gender related issues?						

37	Does GENAD carry out continuous assessments of the local civil environment, including local needs in order to identify the extent of Gender and Gender issue in the JOA?					
38	Does GENAD have POCs in key civil organizations in the respective region/JOA?					
39	Does GENAD retain a proactive relationship with their counterparts in civilian organizations/bodies?					
40	Does the situational awareness of the JHQ include all relevant aspects of the Gender situation?					
41	Does the GENAD oversee the gender-related activities in the region/JOA?					
42	When supporting the civil environment, is there a clear picture about the female needs, security concerns, desired outcome?					
43	Does GENAD contribute to the JHQ's efforts in order to achieve a timely and smooth transition of civil responsibilities to the proper authorities?					
44	Are the processes for exchange of information with IO,s, NGO,s and other NNE IAW NATO security policy?					
45	Are the products tailored (content, classification, releasability) for non civilian partners (Non-Nato Host Nation, IO,s, NGO,s)					

<b>46</b>	Is there SOP/SOI for gender engagement?						
<b>47</b>	Is there SOP/SOI for the support to the Key Leader Engagement program?						
<b>48</b>	Is GENAD working with RFI manager?						
<b>49</b>	Is GENAD working with, developing contacts and interfaces with external organizations, Centre of Excellence, Academia, etc.						



ANEXO 3  
GUÍA DE ACTUACIÓN DEL ASESOR DE GÉNERO  
EN OPERACIONES. MOPS



## **GUÍA DE ACTUACIÓN DEL ASESOR DE GENERO EN OPERACIONES**

### **I. IDENTIFICACION DEL PUESTO**

<b>Empleo:</b>	OF-4 a OR-8	<b>Ejército:</b>	CUALQUIERA
<b>Denominación del Puesto</b>	ASESOR DE GENERO EN OPERACIONES.	<b>Fecha Actualización:</b>	07ENE2020

### **II. COMETIDOS DEL PUESTO**

**A. Contexto:** Responsable de la integración de la perspectiva de género en operaciones en los siguientes niveles:

- a. Gender Field Advisor (GFA): Puesto desplegado en cuarteles generales de nivel operacional o táctico, responsable del asesoramiento directo al jefe y de la integración de la perspectiva de género en el proceso de planeamiento. Aunque normalmente es un puesto de dedicación exclusiva, podría ser desempeñado a “doble gorra”.
- b.
- c. Gender Focal Point (GFP): Puesto a “doble gorra” desplegado en el nivel táctico, responsable de implementar las directrices y procedimientos en materia de género. El GFP mantiene una relación funcional con el GFA, aunque informa dentro de su cadena de mando. Cuando no exista GFA, el GFP asumirá los cometidos del anterior a su nivel.

**B. Cometidos Generales:**

#### **1. Del GFA:**

- a. Proporcionar apoyo y asesoramiento al Jefe del contingente respecto a la implementación de las directivas y procedimientos relacionados con la perspectiva de género, así como sobre el impacto en que las cuestiones de género pueden tener sobre las operaciones.
- b. Participar en el proceso de planeamiento como responsable en materia de género.
- c. Mantener enlace funcional con el Asesor de Género internacional de la operación, integrando y coordinando actividades en materia de género.
- d. Mantener enlace funcional con los Gender Focal Point (GFP).
- e. Mantener enlace funcional del Asesor de Género de CMPOS (J-9 del EMMOPS).
- f. Cumplir con las misiones y cometidos que se señalen en el correspondiente Anexo RR “Perspectiva de Género” y sus correspondientes apéndices.
- g. Realizar y/o actualizar los “Análisis de Género” para conocer el papel y desempeño de la mujer en su área de responsabilidad geográfica para poder proponer medidas concretas de prevención, protección y participación en beneficio de la misión.
- h. Proponer medidas de Presencia, Postura y Perfil, cuando se considere que la presencia puede promover una imagen positiva y sirva de ejemplo en igualdad de género.
- i. Interactuar, en su caso, con Agencias y Organizaciones Internacionales, así como con personal de otras organizaciones que trabajen en el ámbito de las cuestiones de género en su respectiva área de operaciones.

- j. Dirigir y coordinar las actividades y asuntos en materia de género junto a los diferentes GFP que auxiliaran al GFA en los siguientes cometidos:
  - Recoger, analizar y proporcionar la información necesaria al personal del contingente, relacionada con las cuestiones de género de la operación.
  - Proporcionar el adiestramiento e instrucción necesaria en cuestiones de género al personal del contingente.
  - Apoyar todas las actividades operativas desde una perspectiva de género.
  - Incrementar el conocimiento sobre las cuestiones de género entre el personal de su respectivo contingente.
- k. Coordinar y diferenciar las actividades de Perspectiva de Género con aquellas otras que el Área de Personal (G1) realice en materia de acoso sexual.

## 2. Del GFP<sup>1</sup>:

- a. Participar en el planeamiento, a su nivel, y en la ejecución de todas las iniciativas vinculadas a la perspectiva de género, tanto en relación con el propio personal del contingente, como a los que se proporcione apoyo.
- b. Contribuir al proceso de lecciones aprendidas, en relación con la perspectiva de género en operaciones.
- c. Interactuar, en su caso, con Agencias y Organizaciones Internacionales, así como con personal de otras organizaciones que trabajen en el ámbito de las cuestiones de género en su respectiva área de operaciones, previa coordinación con el GFA o Asesor de Género internacional.

### III. PERFIL DEL PUESTO

#### A. REQUISITOS

1. **Ejercito / Cuerpo / Escala / Especialidad Funda. / Especialidad compl. :**  
Cualquiera /Cualquiera/Cualquiera
2. **Cursos / Diplomas / Aptitudes:**
3. **Clasificación de Seguridad:** NATO/EU Secret  
**Nivel de idiomas (SLP):** Preferentemente IN (3, 3, 3,3) Otros: FR (2,2,2,2 /3, 3, 3,3)

#### B. CUALIFICACIÓN DESEABLE:

##### 1.- Experiencia Profesional:

- a. Experiencia en la aplicación e integración de Perspectiva de Género.

##### 2.- Cursos / Diplomas / Aptitudes:

1. Curso nacional de Asesor de Género en Operaciones.
2. ADL 169 Gender Awareness.
3. ADL 168 Role of Gender Advisors and Gender Field Advisors in Operations.
4. ADL 171 Gender Focal Point.

<sup>1</sup> Además de los cometidos propios, asumirá los correspondientes al punto 1 GFA cuando este no exista o no se haya designado.

ANEXO 4  
DIRECTRICES DEL DPKO/DFS. INTEGRANDO  
UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO AL TRABAJO  
DE LOS MILITARES DE LAS NACIONES UNIDAS  
EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ





## **DIRECTRICES DEL DPKO/DFS**

# INTEGRANDO UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO AL TRABAJO DE LOS MILITARES DE LAS NACIONES UNIDAS EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Marzo de 2010

**Organización de las Naciones Unidas**

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz  
Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno



En 2009, la Oficina de Asuntos Militares y la Unidad de Género del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) iniciaron un proceso para desarrollar por primera vez directrices para integrar una Perspectiva de Género al Trabajo de los Militares de las Naciones Unidas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Estas directrices están dirigidas a mejorar la efectividad operacional de las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas, sirviendo como herramienta para guiar la interpretación práctica de mandatos existentes del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad en el desempeño de los componentes militares. Estas directrices apuntan a apoyar al personal militar a reconocer y abordar las prioridades de seguridad de todos los sectores de la población local – mujeres, hombres, niños y niñas – en el contexto de actividades de mantenimiento de la paz. Más aún, infor-

marán sobre el contenido de actividades de capacitación dirigidas al personal militar de mantenimiento de la paz.

Las directrices, a tiempo de reconocer la naturaleza integrada de las actividades de mantenimiento de la paz, están diseñadas a enfocarse específicamente en las tareas de los efectivos militares de mantenimiento de la paz dentro del marco integrado más amplio. Están presentadas en tres secciones, que corresponden a los tres niveles de acción militar para el mantenimiento de la paz: niveles estratégico, operacional y táctico de comando y operaciones militares, de acuerdo a las tareas del mandato y condiciones de trabajo.

Las directrices han sido realizadas tomando en cuenta contribuciones por parte de operaciones de mantenimiento de la paz, de grandes países contribuyentes de tropas y de socios en organizaciones regionales. Las directrices serán probadas en el terreno durante dos años, y serán actualizadas posteriormente.



**DIRECTRICES DEL DPKO/DFS**  
INTEGRANDO UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO  
AL TRABAJO DE LOS MILITARES DE LAS  
NACIONES UNIDAS EN LAS OPERACIONES  
DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Marzo de 2010



## CONTACTOS

---

Oficina del Asesor Militar, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 380 Madison Avenue, Nueva York.

© ONU DPKO/DFS, 2010. Derechos reservados.

Estas directrices entrarán en efecto en marzo de 2010 y serán revisadas en marzo de 2012 a más tardar.

Este material puede ser reproducido mientras no se le dé uso comercial y ONU DPKO/DFS reciban crédito.

Citación sugerida: Directrices de DPKO/DFS: Integrando una Perspectiva de Género al Trabajo de los Militares de las Naciones Unidas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 2010.

**Imagen de portada (frente):** efectivos militares de mantenimiento de la paz sudafricanos disfrutando de un momento tranquilo en tiempos difíciles en la República Democrática del Congo. Septiembre de 2008. Fotografía de la ONU: Marie Frechon.

**Imagen de portada (atrás):** soldados mongoles en un curso sobre despliegue de efectivos militares de mantenimiento de la paz de la ONU. Tavan Tolgoi, Mongolia. Julio de 2009. Fotografía: Eskinder Debebe.

**Diseño y maqueta:** Rick Jones (rick@studioexile.com)



# PRÓLOGO

---

Han pasado casi 10 años desde que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó su trascendental Resolución 1325 (2000) sobre la mujer, la paz y la seguridad. Este año aniversario presenta un momento oportuno para que la Oficina de Asuntos Militares (OMA) del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) emita estas directrices para la *Integración de una Perspectiva de Género al Trabajo de los Militares de las Naciones Unidas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, desarrollado en conjunto con la Unidad de Género de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación (PETD) del DPKO.

En la última década se han visto cambios significativos en las actividades de mantenimiento de la paz de los militares de la ONU, caracterizadas por una mayor demanda de misiones de mantenimiento de la paz, un ambiente operacional fluido y mandatos de mantenimiento de la paz más extensos, provenientes del Consejo de Seguridad.

Desde esta perspectiva, el desempeño de las tareas militares multidimensionales en las misiones de mantenimiento de la paz ha requerido cada vez más de la participación de las poblaciones locales. Por lo tanto, identificar y responder ante cualquier impacto diferencial del trabajo de los efectivos militares de la misión de paz sobre los distintos grupos en las poblaciones locales, es una estrategia necesaria para asegurar que los temas de seguridad de las mujeres, hombres, niñas y niños sean abordados de manera adecuada a lo largo de todas las fases de una misión de mantenimiento de la paz.

Recientemente, la adopción de la Resolución 1820 del Consejo de Seguridad sobre la mujer, la paz y la seguridad ha reforzado el rol crítico que los militares pueden y deben asumir para combatir la violencia sexual en contra de mujeres y niñas durante un conflicto.

Estas directrices apuntan a mejorar la eficacia operacional de las tareas militares de mantenimiento de la paz, sirviendo como una herramienta para guiar la interpretación práctica de los mandatos existentes sobre la mujer, la paz y la seguridad en el desempeño de dichas tareas. Estas pretenden apoyar al personal militar que trabaja a nivel estratégico, operacional y táctico para

asegurar que las prioridades y asuntos de seguridad de todos los sectores de la población local – mujeres, hombres, niños y niñas – den cuenta del proceso de planificación así como también de las actividades operacionales de los militares en sus áreas de operación.

Las directrices también informarán acerca del contenido de las actividades de entrenamiento orientadas al personal militar para el mantenimiento de la paz. En este sentido, esperamos que los países contribuyentes de tropas (TCCs) adopten esta herramienta y la utilicen para informar sobre su planificación de despliegue y sobre sus actividades de entrenamiento. Además, esperamos que sea beneficioso para nuestros socios en las organizaciones regionales.

Las directrices fueron desarrolladas a través de un proceso extensivo de consultas que involucró visitas a cinco misiones de mantenimiento de la paz: Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación, Siria (UNDOF), Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur/Sudán (UNAMID), Fuerza Interina de las Naciones Unidas para Líbano (UNIFIL), Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) para participar con los militares, personal de otros componentes del mantenimiento de la paz, entidades asociadas de la ONU, autoridades locales, y población civil. El documento inicial desarrollado a partir de este proceso fue compartido con todas las misiones de mantenimiento de la paz para obtener aportes. La parte final del proceso de consultas reunió representantes de 14 TCCs así como también representantes de organizaciones regionales, particularmente la Unión Africana, la Unión Europea y la Organización del Tratado Atlántico Norte, y organizaciones no gubernamentales asociadas, para revisar y validar las directrices en borrador. Estoy particularmente agradecido con los miembros del Grupo de Trabajo establecido conjuntamente por la OMA y la Unidad de Género, quienes coordinaron todo este proceso.

En los próximos meses, la OMA trabajará con misiones de mantenimiento de la paz para apoyar la implementación de estas directrices. Estoy seguro de que el progreso que realicemos en este aspecto realzará el impacto y la sostenibilidad de las operaciones militares de la ONU y contribuirá a establecer una base firme para transiciones pacíficas y democráticas en los países y regiones de despliegue. ■



**General Chikadibia Isaac Obiakor**  
Asesor Militar, Oficina de Asuntos Militares  
Departamento de Operaciones  
de Mantenimiento de la Paz

1 de marzo de 2010

## PROPÓSITO

---

Las directrices de género sobre la *Integración de la Perspectiva de Género al Trabajo de los Militares de las Naciones Unidas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz* buscan apoyar la interpretación práctica de los mandatos existentes sobre la mujer, la paz y la seguridad en el personal militar de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (ONU). Estas se basan en los trabajos llevados a cabo hasta la fecha por la Oficina de Asuntos Militares (OMA) y la Unidad de Género de la División de Políticas, Evaluación y Capacitación (PETD) del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO).

Las directrices serán valiosas para los países contribuyentes de tropas (TCCs) y para los componentes militares de las misiones en el terreno. Éstas informarán sobre las metas de generación de las fuerzas, en línea con los requisitos operacionales específicos para la selección y el despliegue de personal militar masculino y femenino, los preparativos de predespliegue, y el entrenamiento del personal militar. También servirán para complementar el 'Paquete de Información sobre la Incorporación de las Perspectivas de Género' que el DPKO proporciona a los TCCs para el entrenamiento de predespliegue.

Las directrices también apuntan a sostener una respuesta más integrada por parte de los efectivos militares de la misión de paz, otros componentes de la misión de mantenimiento de la paz, entidades de la ONU y organizaciones no gubernamentales que trabajan para implementar los mandatos del Consejo de Seguridad sobre la mujer, la paz y la seguridad.

Las directrices son resultado de un emprendimiento colaborativo entre la OMA y la Unidad de Género. El proceso de desarrollo incluyó consultas dentro del DPKO y con todas las misiones de mantenimiento de la paz, incluyendo visitas a cinco misiones con mandatos militares divergentes. Un taller de validación para consultar con TCCs y socios provenientes de organizaciones regionales también informó sobre este proceso. ■



## ALCANCE

---

Las directrices están destinadas a ser utilizadas por todo el personal militar en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU. Éstas apoyarán a los Jefes de la Misión (HOM), a los Jefes de los Componentes Militares (HOMC), planificadores, analistas de información, observadores militares de la ONU, oficiales del estado mayor, y comandantes del contingente. Éstas guiarán adicionalmente a la OMA en sus funciones de planificación y manejo en el Cuartel General de la ONU.

Las directrices también son de importancia para las organizaciones regionales que participan en las actividades de mantenimiento de la paz junto a la ONU. En este sentido, éstas deberían participar para complementar las directrices existentes desarrolladas por los socios regionales, para poder progresar con la implementación de los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad.

Las directrices se presentan en tres secciones, que corresponden a los tres niveles de participación militar en el mantenimiento de la paz: niveles estratégico, operacional y táctico de comando y operaciones militares, de acuerdo con las tareas del mandato y las condiciones de trabajo.

- *Directriz a nivel estratégico:* está dirigida a las diferentes oficinas/unidades dentro de la OMA en el Cuartel General de la ONU.
- *Directriz a nivel operacional:* está dirigida a los componentes militares en el cuartel general de la fuerza en las misiones de mantenimiento de la paz.
- *Directriz a nivel táctico:* está dirigida a el personal militar desplegado en terreno.

Es posible que el componente militar en una misión de mantenimiento de la paz no siempre desempeñe un rol principal, o que sea no el único responsable por la implementación de algunas de las tareas señaladas en las directrices. De

este modo, cuando exista la necesidad de un enfoque integrado, que requiera intervenciones por parte de otros componentes de la misión, las directrices se enfocarán en los roles y acciones específicas de los militares dentro del amplio contexto integrado. ■

## FUNDAMENTOS

---

Para realzar el rol desempeñado por las mujeres en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, el Consejo de Seguridad de la ONU ha adoptado hasta la fecha cuatro resoluciones específicas sobre la mujer, la paz y la seguridad: Resolución 1325 (2000), Resolución 1820 (2008), Resolución 1888 (2009) y Resolución 1889 (2009). Estos mandatos, *inter alia*, requieren que las misiones de mantenimiento de la paz fomenten la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones post conflicto, prevengan la violencia sexual, protejan a los individuos, incluyendo mujeres y niñas, incrementen la presencia de personal femenino de mantenimiento de la paz, y sistemáticamente capaciten a todos los efectivos de la misión de mantenimiento de la paz para que puedan abordar los asuntos de género en su trabajo<sup>1</sup>.

En 2006, el DPKO adoptó una 'Directiva sobre Igualdad de Género en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz', la cual elabora los principios y requisitos para implementar los mandatos de la ONU sobre la mujer, la paz y la seguridad en el trabajo de todos los componentes del mantenimiento de la paz.

El rol de los componentes militares en las misiones de mantenimiento de la paz es principalmente proporcionar un ambiente seguro como prerequisite para mejorar otros elementos de los acuerdos de paz en ambientes generalmente complejos y afectados por conflictos, donde las partes del conflicto incluyen actores estatales y no estatales, y donde las poblaciones civiles están frecuentemente implicadas en el conflicto, ya sea como combatientes o como víctimas del conflicto. Este contexto generalmente necesita interacciones directas entre los efectivos militares de la misión de paz y las poblaciones locales.

Más aún, las actividades de los componentes militares tienen un impacto directo sobre la población local en países y regiones anfitriones de las misiones de mantenimiento de la paz. Por lo tanto, identificar y responder ante cualquier

impacto diferencial del trabajo de los efectivos militares de la misión de paz sobre los distintos grupos en las poblaciones locales, es una estrategia necesaria para asegurar que los temas de seguridad de las mujeres, niñas y niños sean abordados de manera adecuada a lo largo de todas las fases de una misión de mantenimiento de la paz. El enfoque requiere la utilización de la experiencia profesional del personal militar masculino y femenino para lograr una eficacia operacional óptima.

La naturaleza integrada de muchas operaciones actuales de mantenimiento de la paz de la ONU es tal, que la implementación de las tareas del mandato, las cuales incluyen operaciones de información, actividades de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), reformas a la defensa y al sector de seguridad, patrullaje, apoyo para las actividades humanitarias, y la protección de civiles, generalmente necesitan interacción y enlace entre los componentes militares, policiales y civiles de las misiones de mantenimiento de la paz.

Las directrices para la *Integración de la Perspectiva de Género al Trabajo de los Militares de las Naciones Unidas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, a pesar de que reconocen la naturaleza integrada de las actividades de mantenimiento de la paz, están diseñadas para enfocarse específicamente en las tareas de los efectivos militares de la misión de paz dentro de un marco integrado más amplio. Este enfoque se basa en las directrices de género que han sido desarrolladas hasta la fecha para los componentes policiales y algunos componentes civiles en las misiones de mantenimiento de la paz. ■

# DIRECTRICES

---

## 1. Directriz Militar a Nivel Estratégico

A nivel estratégico, las actividades del personal militar para el mantenimiento de la paz de la ONU abarcan el desarrollo de la directriz militar estratégica, la planificación militar, la generación de la fuerza, operaciones actuales y entrega de apoyo a los TCCs, incluyendo asesoría operacional.

### 1.1. Objetivos de Género para la Directriz a Nivel Estratégico

- La directriz y política militar estratégica incluye los principios y objetivos relevantes de los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad.
- La planificación y enlace de las operaciones militares con otros componentes de la misión incluye la evaluación de las diferencias en las prioridades de seguridad de las mujeres y hombres locales y su potencial para contribuir a la implementación del mandato.
- La planificación militar para mejorar las condiciones de evaluación del servicio y satisfacer las necesidades específicas del personal militar masculino y femenino que será desplegado.
- La planificación y actividades de generación de la fuerza incorporan estrategias para mejorar progresivamente el equilibrio en la cantidad de efectivos militares de la misión de paz masculinos y femeninos.
- Las actividades de monitoreo e informe de los componentes militares en las misiones de mantenimiento de la paz evalúan el progreso de los esfuerzos militares para implementar los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad.
- La asesoría y apoyo operacional a los países contribuyentes de tropas (TCCs) subraya los principios de derechos humanos, incluyendo los derechos de la mujer y de las niñas y su participación equitativa en los procesos de paz<sup>2</sup>.

A continuación se proporciona una explicación de las consideraciones de género para cada uno de los objetivos anteriores, con una lista de verificación al final de la sección.

## 1.2. Consideraciones de Género en la Directriz a Nivel Estratégico

### Directriz y Política Militar Estratégica

Los conflictos armados afectan a mujeres y hombres de diferente manera. Esto quiere decir que los planes y estrategias operacionales de las misiones de mantenimiento de la paz para proteger a los civiles y para promover procesos de paz inclusivos deben ser informados por medio de un análisis del impacto diferencial del conflicto sobre las mujeres y hombres, y deben incorporar estrategias para abordar este asunto. El marco de la política y la planificación militar a nivel estratégico define los parámetros dentro de los cuales las actividades militares serán conducidas, así como también los principios que guiarán las actividades militares en el terreno en las misiones de mantenimiento de la paz. Por lo tanto, el desarrollo de políticas y directrices para los efectivos militares de la misión de paz debe enfatizar el compromiso de la Organización de promover la igualdad de género y de otorgar mayor poder a la mujer. Esta directriz debiera ser reforzada a través del entrenamiento proporcionado al personal militar para el mantenimiento de la paz, tanto antes, como en el despliegue a las misiones de mantenimiento de la paz.

La Oficina de Asuntos Militares asegura que las sesiones informativas por parte del asesor militar de los Países Contribuyentes de Tropas siempre subrayen el valor de implementar los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad, para realzar el éxito operacional en el trabajo de los militares.

### Planificación de las Operaciones Militares

Las mujeres y hombres pueden tener acceso a diferentes tipos y fuentes de información relativa a los riesgos y amenazas a la seguridad en el área de operación. Por consiguiente, para poder obtener una visión general holística del ambiente de seguridad, los procesos de planificación para las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU deben consultar y hacer uso de las perspectivas tanto para mujeres, como para hombres para poder establecer un cuadro completo del ambiente de seguridad, comenzando con la fase de



▲ Efectivos militares de mantenimiento de la paz ghaneses en Buchanan, Liberia. Abril de 2009. Fotografía de la ONU: Christopher Herwig.

evaluación técnica. Este enfoque asegurará que los asuntos de género influyan en los planes militares estratégicos y continúen informando sobre la planificación e implementación futura durante toda la misión de mantenimiento de la paz, a nivel operacional y táctico.

Las actividades de planificación militar también debieran ser conscientes de la naturaleza de las relaciones de género en el área de operación, incluyendo las diferentes inquietudes de seguridad de mujeres y hombres. Los procesos de planificación deben evitar estereotipar a las mujeres como víctimas, mas bien, deben evaluar del manera creativa de qué forma se pueden fortalecer las contribuciones de mujeres y hombres a la consolidación de la paz.

Los planificadores militares deben asegurar promover relaciones de trabajo cercanas con especialistas en género en la misión de mantenimiento de la paz para fortalecer el intercambio de información. Los especialistas en género también pueden facilitar la incorporación de las perspectivas de las mujeres locales en los análisis y evaluaciones de información, los cuales, a su vez, informarán sobre la planificación del comandante de la fuerza y sobre la ejecución de las tareas del mandato.

## **Planificación Militar para Mejorar las Condiciones del Servicio**

En la planificación de los requisitos del personal militar, es necesario priorizar medidas que fomentarán el mantenimiento de ambientes de trabajo con conciencia de género. Las actividades de planificación deben prever la necesidad de tener habitaciones y baños separados, consistentes con los estándares establecidos por la ONU y deben incluir los requisitos de servicio ginecológico para el personal femenino de los efectivos de la misión de paz<sup>3</sup>. Las evaluaciones técnicas previas al despliegue de la misión, deben tomar en consideración estas necesidades y asegurar que existan instalaciones adecuadas y otras prestaciones que puedan satisfacer las necesidades específicas del personal femenino y masculino de los efectivos de la misión de paz. También debe haber prestaciones presupuestarias adecuadas para cumplir con estos requisitos.

Los programas de inducción y entrenamiento en la misión deben incluir una sesión que se enfoque en el acoso sexual en el lugar de trabajo – de qué manera prevenirlo, cómo detenerlo y cómo manejarlo.

## **Generación de la Fuerza**

El proceso de planificación proporciona el punto de partida para perfilar los requisitos del personal en las misiones de mantenimiento de la paz. El imperativo operacional de tener una masa crítica de personal militar femenino de los efectivos de la misión de paz es ampliamente conocido, ya que permite un mejor acceso a las mujeres en ambientes post conflicto para apoyar la implementación del mandato. Todos los procesos que apoyen la generación de la fuerza, incluyendo visitas de evaluación a los TCCs, debieran destacar el imperativo operacional de desplegar equipos mixtos (género) en las áreas de operación<sup>4</sup>.

El despliegue de personal militar femenino para todas las categorías de tareas militares debe ser prioridad en las primeras etapas del proceso de despliegue, ya que también establece el precedente para un mayor despliegue de mujeres en etapas posteriores. La composición de los contingentes iniciales que se despliegan en las misiones de mantenimiento de la paz proporciona una oportunidad temprana para asegurar la inclusión de personal femenino en estos equipos.

## **Monitoreo e Informes**

De acuerdo con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, el DPKO debe incluir en sesiones orales, en informes del Secretario General para el Consejo

de Seguridad, y en informes especiales e informes temáticos, el progreso sobre la incorporación de las perspectivas de género en las operaciones de mantenimiento de la paz. El monitoreo e informe sobre las actividades de los componentes militares en las operaciones de mantenimiento de la paz deben recalcar el progreso en la implementación de los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad. Esto también promovería un mejor entendimiento de la población afectada por el conflicto y aseguraría y fomentaría una mejor respuesta ante los asuntos y amenazas específicas a la seguridad que enfrentan los diferentes sectores de la población. Por ejemplo, informar sobre el nivel de participación de las mujeres en el combate proporciona una base para que el Consejo de Seguridad exija que el DPKO incluya a mujeres asociadas con las fuerzas de combate en programas de DDR.

El uso de datos desglosados por sexo en los informes también mejora los procesos de planificación para las operaciones militares y civiles. Los informes acerca de la cantidad de mujeres excombatientes, por ejemplo, proporciona la base para asegurar una planificación estratégica para guiar el despliegue de la cantidad requerida de observadores militares femeninos para apoyar su desarme efectivo.

### **Asesoría Operacional y Apoyo a los Países Contribuyentes de Tropas**

El DPKO está bien posicionado, dada la asesoría operacional que ofrece a los TCCs, para apoyar a los Estados Miembros en la alineación de sus políticas nacionales de mantenimiento de la paz con los estándares mundiales sobre los derechos de la mujer y la igualdad de género. Esto tiene el potencial de ayudar a revertir cualquier práctica discriminatoria hacia el reclutamiento y despliegue femenino.

Un estándar similar debiera informar sobre las actividades de entrenamiento de predespliegue, para que el entrenamiento sobre género y mantenimiento de la paz sea obligatorio para todos los potenciales efectivos de la misión de paz. Esto ayudará a informar al personal militar de los mandatos existentes sobre la mujer, la paz y la seguridad, y de la importancia de estos mandatos para el éxito de las actividades militares. Los materiales estandarizados de capacitación sobre género entregados por el DPKO a los centros nacionales de entrenamiento en mantenimiento de la paz debieran incorporar ejemplos de la evolución de las prácticas recomendadas en las intervenciones militares para implementar los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad.



▲ Efectivos militares de mantenimiento de la paz nepaleses en una parada militar. Puerto Príncipe, Haití. Marzo de 2009. Fotografía de la ONU: Logan Abassi.

La asesoría operacional a los Estados Miembros también debiera enfatizar la importancia de designar un punto focal dedicado al género dentro de cada contingente militar, con claros términos de referencia. El punto focal de género de los militares proporcionaría asesoría continua para los comandantes del contingente sobre cómo una perspectiva de género puede mejorar la eficacia y eficiencia de las tareas operacionales del contingente, y ofrecería capacitación a los miembros del contingente dirigida al género en la misión. Los puntos focales de género servirían como puntos principales de enlace entre el contingente y la Oficina del Asesor de Género de la misión de mantenimiento de la paz.

## Lista de Verificación: Directriz Militar a Nivel Estratégico

<b>Directriz y Política Militar Estratégica</b>	
✓	Dar énfasis a toda la directriz militar, incluyendo las directivas del comandante de la fuerza y las prioridades de las políticas militares, al valor de utilizar los aportes de las poblaciones locales, incluyendo los de las mujeres, para mejorar la implementación de los mandatos para el mantenimiento de la paz.
✓	Incluir en toda la directriz militar y en las prioridades de las políticas militares cláusulas para mejorar la protección de las mujeres y niñas en áreas de despliegue militar, que sean acordes con las tareas del mandato.
✓	Asegurar que todos los documentos y comunicaciones verbales de la política y la directriz operacional militar utilizada por el personal militar contengan lenguaje y fundamentos con conciencia de género.
✓	Incluir una reunión de los asesores de género a nivel de misión en el Cuartel General de la ONU para tratar sobre el programa de inducción para todos los nuevos comandantes de la fuerza.
✓	Requerir que los comandantes militares incluyan en sus informes finales una revisión del progreso de sus esfuerzos por integrar los asuntos de género a las actividades militares.
✓	Requerir que las células de entrenamiento militar proporcionen el tiempo adecuado para el entrenamiento en la misión de todo el personal militar sobre la importancia de los asuntos de género para las tareas militares de mantenimiento de la paz.
✓	Defender y apoyar los procesos para excluir de las fuerzas de seguridad nacional a personas que tengan en su contra acusaciones creíbles y evidencia de crímenes, incluyendo delitos sexuales.
<b>Planificación de Operaciones Militares</b>	
✓	Incorporar en todos los documentos de planificación estratégica, incluyendo los conceptos de operaciones y los requisitos de la fuerza, provisiones para fortalecer la participación de mujeres locales en las actividades de mantenimiento de la paz y mejorar la protección de mujeres y niñas.
✓	Incluir indicadores específicos de género en los documentos militares de planificación estratégica para mejorar el monitoreo del progreso en la implementación de los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad.
✓	Definir los riesgos a la seguridad que enfrentan las mujeres e integrarlos en las evaluaciones generales de riesgo en el área de operación.
✓	Incluir organizaciones identificadas de mujeres locales no partidarias en la red de contactos de la sociedad civil para influir en las actividades militares de planificación durante las misiones de evaluación técnica (TAMs), y en todas las etapas de planificación de la misión.
<b>Planificación Militar para Mejorar las Condiciones del Servicio</b>	
✓	Asegurar que las TAMs, desplegadas antes del establecimiento o reestructuración de las misiones de mantenimiento de la paz, consideren de manera igualitaria las necesidades de los efectivos militares masculinos y femeninos de la misión de paz que serán desplegados, incluyendo una inspección en profundidad de las viviendas y otras instalaciones en terreno, para asegurar que cumplan adecuadamente con las condiciones y requisitos básicos de vivienda para todos.

✓	Asegurar que los campamentos proporcionen habitaciones y baños separados para el personal militar femenino y masculino, según sea necesario.
✓	Asegurar que el Servicio Médico proporcione acceso a servicios ginecológicos para el personal femenino de los efectivos de la misión de paz.
✓	Informar a los TCCs sobre las prestaciones de asistencia social (tales como deportes y equipamiento deportivo, bienestar espiritual y otras actividades) disponibles para mujeres y hombres en las misiones en las cuales se están desplegando.
✓	Solicitar que el cuartel general de la fuerza asegure que el entrenamiento obligatorio en la misión sobre cómo prevenir, detener y abordar el acoso sexual sea otorgado a todos los efectivos militares de la misión de paz.

### Generación de la Fuerza

✓	Apoyar el despliegue del personal militar en todas las categorías con equilibrio de género, y la promoción de personal femenino a los puestos claves de comando en las misiones de mantenimiento de la paz.
✓	Fomentar que los TCCs se esfuercen por emparejar, cuando sea posible, el porcentaje de personal militar femenino que despliegan en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU y el porcentaje total de mujeres en sus fuerzas armadas nacionales, como un estándar mínimo.
✓	Modificar las descripciones del trabajo del personal militar para reflejar los requisitos operacionales actuales de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, y solicitar que los TCCs desplieguen personal militar femenino con habilidades que se ajusten a estos requisitos.
✓	Señalar la necesidad operacional de personal militar femenino en los requisitos de desarrollo de la fuerza.
✓	Indicar en el memorándum de entendimiento (MOU) las realidades operacionales de los TCCs en el área de la misión que necesita el despliegue de efectivos militares femeninos de la misión de paz, tales como la presencia de mujeres excombatientes.
✓	Incluir los requisitos mínimos para los despliegues de mujeres en el Anexo del Personal del MOU con los TCCs.
✓	Alentar a los TCCs a considerar el despliegue de oficiales femeninos para una amplia gama de tareas, incluyendo cargos humanitarios, logísticos, de ingeniería y comunicaciones, así como también funciones de la policía militar.
✓	Incluir en los términos de referencia para las visitas a los TCCs, una revisión del progreso de los esfuerzos por parte de los Estados Miembros de mejorar el equilibrio de despliegues masculinos y femeninos para las operaciones de mantenimiento de la paz.
✓	Desglosar por sexo todas las estadísticas internas y públicas disponibles sobre despliegue de personal militar en las operaciones de mantenimiento de la paz.
✓	Solicitar el despliegue de equipos mixtos de efectivos de la misión de paz, especialmente en áreas remotas, y considerar el valor operacional de desplegar personal femenino de efectivos para la misión de paz en parejas, según sea necesario.

✓	Monitorear y aumentar, a medida que sea necesario, el número habitaciones y baños para el personal militar femenino y masculino para reflejar los incrementos en la cantidad de despliegues.
✓	Realizar partidas presupuestarias adecuadas para poder mejorar las condiciones del servicio para el personal militar femenino y masculino.
✓	Antes de cada rotación, apoyarse con los TCCs para el despliegue de personal femenino de efectivos de la misión de la paz, y solicitar la mantención de despliegues femeninos o un incremento en los porcentajes existentes.

#### Monitoreo e Informe

✓	Incluir en la agenda de la conferencia anual de jefes de componentes militares una revisión del progreso de los esfuerzos realizados por los efectivos militares de la misión de paz para implementar los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad.
✓	Incluir un análisis en los informes periódicos y anuales del OMA con respecto al valor operacional de tener una presencia militar diversa (desde un punto de vista de género) para el mantenimiento de la paz.
✓	Utilizar datos desglosados por género en todos los informes.
✓	Incluir en los términos de referencia para las visitas de monitoreo una revisión del progreso de los esfuerzos realizados por los efectivos militares de la misión de paz para implementar los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad.

#### Apoyo y Asesoría Operacional para los TCCs

✓	Fomentar que los TCCs alineen las políticas de sus fuerzas armadas nacionales, incluyendo aquellas en mantenimiento de la paz, con otras políticas nacionales y con las normas mundiales sobre igualdad de género.
✓	Fomentar que los TCCs implementen aspectos relacionados con el género de las <i>Directrices sobre Roles y Estándares de Entrenamiento para los Expertos Militares en la Misión</i> , así como también la 'Política sobre Apoyo al Entrenamiento de Predepliegue de los Militares y la Policía para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU'.
✓	Solicitar que los TCCs contextualicen el entrenamiento de predepliegue para poder abordar realidades operacionales específicas en los países de despliegue, incluyendo el impacto del conflicto sobre las relaciones de género y el rol y participación de las mujeres.
✓	Fomentar que los TCCs integren para el personal de las fuerzas armadas, módulos de entrenamiento sobre género y derechos humanos a su currículum de entrenamiento nacional.
✓	Durante las visitas de predepliegue a los TCCs, discutir y revisar que las provisiones sean adecuadas para acomodar las necesidades y requisitos del personal militar masculino y femenino.
✓	Asegurar que el personal militar femenino programado para despliegue sea consultado para poder evaluar sus expectativas y para abordar cualquier preocupación previa al despliegue.
✓	Solicitar que los TCCs incluyan en los programas de entrenamiento para observadores militares, entrenamiento específico para los oficiales masculinos y femeninos en el uso de vehículos con tracción en las cuatro ruedas, con un enfoque adecuado para las mujeres.

✓	Solicitar que los TCCs aseguren que el atuendo militar, incluyendo los uniformes de combate y las botas, sea hecho a la medida con las tallas específicas para que se ajusten al cuerpo de la mujer.
✓	Asegurar que los TCCs mantengan datos desglosados por género sobre la cantidad de personal militar masculino y femenino dentro de los diversos rangos profesionales de sus fuerzas armadas nacionales.
✓	Alentar a los TCCs para que mantengan una lista de los nombres del personal militar femenino que posea experiencia en mantenimiento de la paz que pueda ser redespelado en el futuro y/o pueda apoyar el entrenamiento u orientación del futuro personal femenino de efectivos de la misión de paz.
✓	Solicitar que los TCCs designen un punto focal de género dentro de cada contingente militar con claros términos de referencia.
✓	Promover que los TCCs designen un oficial de asesoría y bienestar dentro de cada contingente, teniendo tanto el personal femenino, como masculino la misma oportunidad de postular a los cargos.
✓	Solicitar que los TCCs evalúen en los sondeos de repatriación el impacto operacional del despliegue de personal femenino, así como también los obstáculos y oportunidades para su mejor despliegue.

## 2. Actividades Militares a Nivel Operacional

A nivel operacional, las tareas militares abarcan la gama de actividades requeridas para traducir la directriz y dirección estratégica desde el concepto militar de operaciones a las funciones y coordinación en terreno, de acuerdo con el mandato de la misión. Dependiendo del alcance del mandato, estas tareas militares pueden incluir actividades para asegurar la protección, operaciones de información, monitoreo y verificación de la implementación de los acuerdos de paz, enlace y apoyo para las fuerzas de seguridad nacional.

### 2.1. Objetivos de Género para las Actividades a Nivel Operacional

- Actividades militares de protección, incluyendo todas las medidas para asegurar la protección de civiles, para apoyar la entrega de ayuda humanitaria y para proteger las instalaciones de la ONU y que el personal responda a las prioridades de hombres y mujeres.
- Las actividades de apoyo a la seguridad toman en cuenta (con respecto a la planificación e implementación) el impacto sobre las mujeres y el rol de las mujeres y el aporte a los procesos de paz y seguridad.
- Las actividades de monitoreo y verificación llevadas a cabo por el componente militar de las operaciones de mantenimiento de la paz utilizan los aportes y perspectivas tanto de hombres, como de mujeres en el país anfitrión.
- Las actividades militares de enlace en el área de operación fomentan un enfoque integrado para la implementación de los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad.

A continuación se entrega una ampliación de las consideraciones de género para cada uno de los objetivos mencionados anteriormente, con la lista de verificación correspondiente al final de cada sección.

### 2.2. Consideraciones de Género en las Actividades a Nivel Operacional

#### Actividades Militares de Protección

La planificación a nivel operacional de las actividades militares para la protección de civiles debe incluir una directriz apropiada que permita que los comandantes del nivel táctico aborden los desafíos específicos de protección

que enfrentan mujeres y niñas. Los planificadores militares deben consultar de manera continua con la unidad de género de la misión y con otros componentes de la misión que tengan acceso más directo a las mujeres en la población local, para obtener una visión general más completa de los desafíos de protección que enfrentan las mujeres en la comunidad.

En lugares donde los militares estén participando en la facilitación de actividades humanitarias, la planificación operacional para la implementación de esas tareas debe asegurar el enlace entre los puntos focales de género de los militares y las organizaciones de mujeres en el área de operación, y tomar en cuenta las relaciones de poder en la comunidad para asegurar que las mujeres tengan el mismo acceso a los servicios y ayuda entregados. Se debe prestar adecuada atención a las necesidades de los miembros vulnerables de la población, incluyendo a los ancianos, mujeres embarazadas, y madres nodrizas. También es importante, en este contexto, proporcionar seguridad adicional a las mujeres, cuando sea necesario, para posibilitar el transporte seguro por parte de éstas de la ayuda humanitaria desde los puntos de entrega hasta sus hogares.

La presencia de personal militar femenino también puede fomentar las estrategias de protección y respuesta, ya que las mujeres y niños locales pueden



▲ Miembro de un equipo médico pakistaní trata a una paciente local en Ed-Damazin, Sudán. Noviembre de 2008. Fotografía de la ONU: Johann Hattingsh.

confiar más fácilmente en el personal femenino de los efectivos de la misión de paz—esto es particularmente cierto para las víctimas de violencia sexual. En ausencia de personal militar femenino, las oficiales mujeres de policía pueden trabajar junto con los oficiales militares masculinos para asegurar la integración efectiva de las mujeres locales.

Las operaciones militares para proteger al personal y bienes humanitarios y de la ONU deben asegurar que las organizaciones humanitarias que trabajan para apoyar a las víctimas de violencia sexual gocen de un acceso seguro al momento de entregar la ayuda y de atender a las víctimas de violencia sexual.

La evacuación del personal de mantenimiento de la paz desde zonas del área de la misión puede llevar a mayores riesgos de protección para la población local, incluyendo mujeres y niñas. Por lo tanto, la planificación militar operacional para la evacuación del personal desde zonas del área de la misión debe incluir al Asesor de Género de la misión como parte del personal fundamental, y esto ayudará a integrar a las organizaciones de mujeres locales y permitirá que la misión responda mejor a los riesgos de seguridad específicos que enfrentan mujeres y hombres.

Se debe recordar sistemáticamente a los efectivos militares de la misión de paz la necesidad de mantener los mejores estándares de conducta profesional al momento de ejecutar las tareas de protección civil, y de las medidas de castigo que se tomarán en contra de aquellos que vulneren los derechos de los ciudadanos, particularmente de mujeres y niñas, a los cuales deben proteger.

### **Actividades Militares de Apoyo**

*Desarme, Desmovilización y Reintegración:* la planificación operacional de las actividades militares en apoyo de los programas de DDR debe tomar en cuenta el creciente rol desempeñado por mujeres y niñas como combatientes y como mujeres asociadas con las fuerzas de combate. Se deben tomar las provisiones adecuadas para asegurar su inclusión y el acceso a los programas de DDR. El diseño y disposición de los cuarteles debe contener habitaciones separadas para hombres y mujeres excombatientes y proporcionar la seguridad adecuada para proteger a las mujeres del riesgo de violencia sexual. Además, los programas nuevos para la reintegración de excombatientes desmovilizados deben estar diseñados de tal forma que cumplan con los requerimientos de hombres y mujeres. Una cantidad suficiente de observa-

dores militares femeninos también deben estar presentes para supervisar la investigación de antecedentes de las mujeres excombatientes.

Los programas holísticos de DDR deben incorporar apoyo para las necesidades psicosociales y médicas de los excombatientes, incluyendo a las víctimas de violación. La planificación militar para los programas de DDR requiere, por lo tanto, asociaciones con otros componentes de la misión y con otros socios del sistema de la ONU que puedan ayudar a proporcionar asesoría médica y psicosocial para hombres y mujeres excombatientes y para mujeres y niñas vinculadas con las fuerzas de combate, las cuales pueden haber sido víctimas de violencia sexual.

Las intervenciones militares para apoyar los programas de DDR con conciencia de género también deben incluir la colaboración con el Asesor de Género de la misión para apoyar los esfuerzos de integración dirigidos a las mujeres excombatientes quienes, por el miedo de ser estigmatizadas socialmente, puede que no quieran participar en los programas de DDR. Este enfoque también aseguraría que las mujeres que pueden haber desempeñado múltiples roles durante el conflicto—cumpliendo funciones de apoyo como mujeres vinculadas con las fuerzas de combate, así como también participando en un combate real—no sean excluidas de los programas de DDR. También es importante la integración de las organizaciones de mujeres durante la planificación de programas de reintegración, porque asegura que los programas de reintegración social sean inclusivos y que respondan a las prioridades tanto de hombres, como de mujeres en la comunidad local.

*Seguridad Electoral:* la planificación operacional para proporcionar seguridad electoral por parte de los efectivos militares de la misión de paz también entrega una oportunidad de evaluar y responder ante cualquier riesgo a la seguridad que pueda impedir la total participación de las mujeres en los procesos electorales, ya sea como votantes, o como candidatas. Las mujeres en áreas remotas pueden encontrar riesgos a la seguridad al acceder a los centros de registro o votación durante las elecciones, lo que puede garantizar el despliegue de personal militar a lo largo de las rutas que puedan implicar peligros de protección para las mujeres.

El despliegue de equipos mixtos de militares para proporcionar seguridad electoral puede facilitar la participación de las mujeres votantes, las cuales pueden acercarse fácilmente al personal femenino manifestando sus preocupaciones de seguridad específicas durante las elecciones.

En algunos escenarios donde tradicionalmente las mujeres no han desempeñado un rol activo en la política, las mujeres que eligen presentarse como candidatas pueden experimentar intimidación y acoso por parte de los políticos. Por lo tanto, la planificación de seguridad para las elecciones debe incorporar una evaluación de los riesgos a la seguridad de los candidatos hombres y mujeres.

*Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Nacional:* de manera cada vez más frecuente se solicita a los efectivos militares de la misión de paz que proporcionen apoyo en orientación, asesoría y entrenamiento a las fuerzas militares del país anfitrión. A cambio, esto otorga una oportunidad para destacar los principios de igualdad de género y los derechos igualitarios de las mujeres.

El rol asesor de los efectivos militares de la misión de paz con respecto a las fuerzas armadas nacionales presenta oportunidades para fomentar la adopción de políticas y medidas que promuevan oportunidades iguales de profesión para mujeres y hombres. En este aspecto, también debe ser prioridad la directriz sobre la adopción de medidas para prevenir y abordar el acoso sexual en las fuerzas armadas.

El apoyo al entrenamiento de las fuerzas de seguridad nacional debe incluir instrucciones que destaquen los compromisos nacionales y mundiales sobre género y derechos humanos, y la conciencia de los estándares internacionales existentes para la protección de los derechos de las mujeres, incluyendo el rol de las fuerzas de seguridad nacional en la prevención de las violaciones a los derechos de las mujeres. El apoyo al entrenamiento debe incluir una directriz para ayudar a las fuerzas de seguridad nacional a prevenir y proteger a las mujeres y niñas de la violencia sexual, recalcar un enfoque de tolerancia cero a la perpetración de tales crímenes por parte de las fuerzas de seguridad nacional, y enfatizar el rol desempeñado por las fuerzas de seguridad nacional como protectores de la población civil. La asesoría también debe enfatizar un acceso y participación igualitaria del personal masculino y femenino de las fuerzas armadas nacionales en las actividades de entrenamiento.

Al momento de proporcionar asesoría a las fuerzas armadas nacionales, los efectivos militares de la misión de paz debieran apoyar el reclutamiento de mujeres a las fuerzas armadas en todos los niveles y destacar el valor de la participación de las mujeres en el mejoramiento de la eficacia operacional de la fuerza. También se debe poner énfasis en el apoyo para una revisión del criterio de selección, para asegurar que no discriminarán de manera injusta

el reclutamiento de mujeres. Cuando corresponda, se deben proponer programas especiales para ampliar el ingreso de mujeres a las fuerzas de seguridad.

El rol orientador desempeñado por los efectivos militares de la misión de paz hacia sus contrapartes de las fuerzas armadas del país anfitrión proporciona una oportunidad de liderar con el ejemplo, tanto en términos del perfil de los efectivos de la misión de paz, como sus estándares de comportamiento. El despliegue de efectivos militares femeninos de la misión de paz puede tener un impacto en cuanto a modelos a seguir, facilitando un mayor reclutamiento de mujeres locales a las fuerzas nacionales de seguridad. De igual valor es el rol de establecimiento de estándares de los efectivos militares de la misión de paz en términos de conducta y disciplina. Los efectivos militares de la misión de paz también deberían mantener los más altos estándares de profesionalismo militar y adherirse estrictamente a la política de tolerancia cero en relación con los actos de abuso y explotación sexual de las mujeres y niñas, a las cuales deben proteger en los lugares donde son desplegados.



▲ Oficiales militares femeninos trepan una escalera de cuerda durante un entrenamiento, 2009.  
© Fuerzas Armadas Libanesas.

*Apoyo a la Misión:* se debe considerar igualmente al personal militar femenino y masculino con respecto al desempeño de las funciones de apoyo a la misión, incluyendo funciones médicas, de ingeniería, suministro, transporte y aviación. Se debe solicitar a los TCCs a que nominen mujeres y hombres que posean las habilidades para desempeñar estos roles de apoyo a la misión.

La planificación operacional debe asegurar la disponibilidad de servicios ginecológicos para mujeres en hospitales de Nivel II, kits sanitarios mensuales para las mujeres (dentro de las solicitudes de suministro), y habitaciones y baños separados para hombres y mujeres. Cuando la cantidad de militar personal masculino o femenino crezca, se deben aumentar las habitaciones e instalaciones sanitarias de manera proporcional al aumento de los despliegues.

### **Actividades de Monitoreo y Verificación**

Las tareas de monitoreo y verificación, incluyendo operaciones de patrullaje, investigación e información, pueden ser mejoradas aún más a través de la comunicación con las mujeres locales, facilitando la comprensión de la situación. En situaciones donde las mujeres participan en actividades comerciales al aire libre, por ejemplo, frecuentemente ellas se mantienen atentas a lo que ocurre a su alrededor y pueden percibir cualquier cambio en el ambiente de seguridad. Esto requiere que el personal militar esté en sintonía con las mujeres. Esta estrategia puede requerir una colaboración estrecha entre los componentes militares y civiles de una misión de mantenimiento de la paz, y/o las organizaciones locales, como parte de los equipos conjuntos de evaluación<sup>5</sup>.

El fortalecimiento de la confianza entre los militares y la población local puede ser mejorado por medio de la utilización de equipos mixtos. También puede incrementar el acceso de las mujeres locales, quienes pueden sentirse más cómodas confiando en el personal femenino de los efectivos de la misión de paz que con el masculino, especialmente en situaciones donde pueden querer compartir información sobre violaciones. Este principio también debiera informar sobre situaciones donde los militares están llevando a cabo investigaciones, ya que podría ayudar a proporcionar tranquilidad y calmar las tensiones con respecto a la comunicación con la población local.

Cuando las barreras idiomáticas impidan una comunicación eficaz entre los efectivos militares de la misión de paz y los miembros de la población local, el uso de intérpretes locales, incluyendo intérpretes mujeres, puede funcionar para expandir la integración entre el personal militar y las mujeres y niños

de la población local. Cuando sea posible, los intérpretes nacionales también pueden ser incluidos en los contingentes para facilitar la integración con respecto a la población local.

El contingente guatemalteco de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) incluyó dos intérpretes mujeres, cuya presencia, junto con la del intérprete local, tenía como objetivo expandir la integración para la población local, particularmente las mujeres, y sirvió para establecer confianza entre los militares y la población local.

Las actividades reportadas por los Centros de Análisis de Misiones Conjuntas (JMACs) debieran destacar las diferencias en las amenazas a la seguridad de mujeres y hombres—esto también debiera ser incluido en los requisitos de información prioritaria y los planes de recolección de los JMACs. La cooperación entre los JMACs y la unidad de género de la misión, y la designación de un punto focal de género en el JMAC, puede funcionar para mejorar la conciencia de género. Además, las mujeres debieran ser consultadas por el personal del JMAC, quienes forman parte de los Centros Operacionales Conjuntos (JOCs), y aquellos involucrados con los grupos militares de enlace como parte de sus actividades para vincularse con la población local.

En la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur/Sudán (UNAMID), la colaboración continua entre el Centro de Análisis de Operaciones Conjuntas (JMAC) y la Unidad de Género para fortalecer las operaciones de información con conciencia de género ha tenido como resultado la designación de un punto focal de género de tiempo completo dentro del JMAC para que supervise este proceso.

La directriz sobre informes operacionales desarrollada por el JOC debe incluir los riesgos a la seguridad que enfrentan mujeres y niñas y debe destacar el uso de datos desglosados por género. Por ejemplo, si los secuestros son frecuentes en el área de operación, informar si es que los secuestros son exclusivamente de hombres o exclusivamente de mujeres, o una mezcla de ambos, ya que puede influir la naturaleza de las intervenciones a nivel táctico que se pueden requerir para abordar el problema.

## Actividades Militares de Enlace

El impacto de las actividades militares para proteger a las poblaciones civiles se puede reforzar y mejorar por medio del enlace con otros componentes de la misión, incluyendo componentes policiales, de derechos humanos y de género. La planificación operacional para las actividades de enlace debiera promover una implementación coordinada de los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad. Por ejemplo, la coordinación para prevenir la violencia sexual y proteger a mujeres y niñas debe aclarar los roles y responsabilidades para asegurar respuestas fluidas y efectivas, incluyendo servicios de derivación para las víctimas, en situaciones donde el personal militar es el primer punto de contacto.

Un Asesor Militar de Género debe ser designado en el cuartel general de la misión, en la Oficina del Comandante de la Fuerza para apoyar los esfuerzos que abarquen toda la misión de implementar los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad. El punto focal también puede apoyar el enlace con la unidad de género de la misión y con las organizaciones de mujeres locales sobre actividades de coordinación cívico-militar de la ONU (CIMCOORD de la ONU).

El componente militar de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) ha desarrollado un plan de acción de género y ha designado a un oficial militar de género quien está coordinando su implementación con apoyo del asesor de género de la misión. Se han designado sesenta puntos focales de género para representar al componente militar y han sido entrenados para apoyar actividades de integración con conciencia de género y para llevar a cabo educación entre pares.

Las actividades de CIMCOORD de la ONU para promover el fortalecimiento de la confianza con la población local, pueden ser implementadas eficazmente a través de consultas entre los militares y las organizaciones de mujeres locales en el área de operación. Los proyectos de rápido impacto (QIPs) proporcionan una buena forma de hacer participar a las mujeres locales. Cuando los militares identifican potenciales QIPs enfocados hacia las mujeres y niñas, estas iniciativas debieran ser discutidas con la unidad de género de la misión, la cual puede proporcionar directriz y aportes técnicos para ayudar con la implementación exitosa del proyecto.

## Lista de Verificación: Actividades Militares a Nivel Operacional

Actividades Militares de Protección	
✓	Incluir en la directriz sobre la protección de civiles (para los comandantes tácticos), instrucciones para abordar las necesidades de protección específicas de mujeres y niñas, tomando en cuenta la situación en desarrollo en el terreno.
✓	Solicitar que el personal militar a nivel táctico, quienes son abordados directamente por las víctimas de violencia sexual: aseguren la seguridad física de las víctimas; respeten el derecho de confidencialidad de las víctimas; y remitan a las víctimas a los componentes policiales o de derechos humanos de la misión para seguimiento.
✓	Desplegar personal militar femenino para apoyar las actividades de protección de mujeres y niñas.
✓	Solicitar que el personal de UNPOL femenino y la policía local se codesplieguen con los militares para proteger a las mujeres y niñas, cuando los militares posean una cantidad limitada de oficiales femeninos disponibles.
✓	Mantener un registro estadístico del número total de casos de violencia sexual recibidos por los militares.
✓	Proporcionar protección inicial a las víctimas y testigos que denuncian a los autores de actos de violencia sexual y remitir dichos casos a la UNPOL o a los componentes de derechos humanos de la misión para su seguimiento por autoridades nacionales.
✓	Enlace con las organizaciones de mujeres locales en el área de operación para mejorar las actividades militares relacionadas con la entrega de ayuda humanitaria.
✓	Incluir en los planes de seguridad para la protección de civiles y en la planificación de evacuación, una directriz para mejorar la protección y apoyo para las mujeres y niños en los campamentos y centros de personas desplazadas internamente (PDI) que albergan grandes poblaciones de civiles.
✓	Asegurar que el personal con conocimientos especializados en género forme parte del personal esencial en la planificación para la evacuación.
✓	Mantener los más altos estándares de conducta profesional y adherirse a la política de tolerancia cero sobre la explotación sexual, al momento de ejecutar las tareas de protección de civiles.
Actividades de Apoyo a la Seguridad	
DDR	
✓	Durante la planificación operacional de los procesos de DDR, asegurar que esté disponible una cantidad suficiente de observadores militares femeninos para investigar los antecedentes de las mujeres excombatientes.
✓	Proveer viviendas separadas para las mujeres excombatientes en el diseño de los sitios de acuartelamiento, y asegurar su adecuada protección en los campamentos.
✓	Colaborar con el Asesor de Género de la misión en las actividades de integración para alentar a las mujeres excombatientes a acercarse y participar en los procesos de DDR.

✓	Consultar a las organizaciones de mujeres sobre la planificación para los programas de reintegración.
✓	Adquirir el apoyo del sistema de la ONU y de otros socios al momento de proporcionar orientación médica y psicosocial a hombres y mujeres excombatientes y a mujeres y niñas vinculadas con las fuerzas de combate, quienes pueden haber sido víctimas de violencia sexual.
<b>Seguridad Electoral</b>	
✓	Incluir en los planes operacionales para la seguridad electoral una evaluación de los riesgos a la seguridad que pueden impedir la total participación de hombres o mujeres en las elecciones.
✓	Incluir en los planes de seguridad para las elecciones una evaluación de los riesgos a la seguridad que pueden enfrentar las candidatas mujeres y medidas para asegurar su protección.
✓	Desplegar equipos mixtos de personal militar a lo largo de las rutas que puedan presentar peligros de protección para las mujeres que viajan a los centros de votación para registrarse o votar.
✓	Asegurar que las mujeres embarazadas y aquellas que tienen bebés tengan prioridad en los centros de votación, incluyendo filas especiales para ellas.
<b>Apoyo para las Fuerzas Armadas Nacionales del País Anfitrión</b>	
✓	Aconsejar a las fuerzas armadas nacionales del país anfitrión que recluten más mujeres.
✓	Apoyar a las fuerzas armadas nacionales en la elaboración de un criterio de selección que apunte a eliminar cualquier impedimento u obstáculo para el reclutamiento de mujeres.
✓	Apoyar a las fuerzas armadas nacionales a alinear sus políticas de defensa con los compromisos mundiales internacionales y nacionales de igualdad de género y derechos igualitarios para las mujeres.
✓	Liderar con el ejemplo: desplegar personal militar femenino, las cuales pueden orientar a las mujeres locales de las fuerzas armadas nacionales del país anfitrión y servir como modelos a seguir.
✓	Mantener la política de tolerancia cero sobre la explotación sexual y el abuso de mujeres y niñas.
✓	Incluir los principios de género y de derechos humanos en los programas de entrenamiento para las fuerzas de seguridad nacional en el país anfitrión.
✓	Incluir en el apoyo de entrenamiento entregado a las fuerzas de seguridad nacional una directriz sobre la prevención de la violencia sexual y la protección de mujeres y niñas de la violencia sexual.
✓	Alentar a las fuerzas de seguridad nacional a establecer una unidad/célula de género para monitorear y apoyar la implementación de políticas y actividades operacionales con conciencia de género.
<b>Apoyo a la Misión</b>	
✓	Planificar y proporcionar habitaciones y baños separados que posean una distancia adecuada, y aumentar dichas instalaciones de manera proporcional a los aumentos en el despliegue.
✓	Considerar las necesidades de privacidad del personal militar femenino y masculino al momento de diseñar los campamentos transitorios.
✓	Proveer acceso a servicios ginecológicos para el personal femenino de los efectivos de la misión de paz.

✓	Apoyarse con los TCCs para poder otorgar a los oficiales masculinos y femeninos las mismas oportunidades de ser nominados para funciones de apoyo a la misión, incluyendo funciones humanitarias, logísticas, comunicacionales y de ingeniería.
<b>Actividades de Monitoreo y Verificación</b>	
✓	Consultar con las mujeres y organizaciones de mujeres locales como parte de las actividades de recopilación de información para construir una visión general exhaustiva de la situación de seguridad.
✓	Consultar con las mujeres y pedirles que contribuyan con el establecimiento de mecanismos de verificación y de comisiones de monitoreo conjuntas, e invitarlas a ser parte de dichas comisiones.
✓	Utilizar equipos de evaluación conjuntos para definir las rutas de patrullaje, en consulta con las mujeres locales, para asegurar que las rutas utilizadas frecuentemente por las mujeres posean una prioridad adecuada.
✓	Desplegar equipos mixtos de personal militar para las actividades de monitoreo y verificación.
✓	Desplegar personal uniformado femenino para apoyar la difusión de información no confidencial sobre operaciones planificadas y otras actividades militares que se enfocan específicamente en las mujeres locales.
✓	Incluir intérpretes mujeres en los grupos de intérpretes locales recluidos para fortalecer la comunicación entre los militares y la población local.
✓	Utilizar equipos mixtos de investigadores militares para mejorar la interacción con la población local.
✓	Como parte de las operaciones de información, consultar con el Asesor de Género de la misión para identificar amenazas a la seguridad específicas para mujeres y niñas.
✓	Designar un oficial de género en el cuartel general de la misión de la Oficina del Comandante de la Fuerza y asegurar que se designen los puntos focales de género en todos los niveles del despliegue.
✓	Solicitar que los equipos del JOC y del JMAC consulten con las mujeres locales como parte de la integración de la comunidad local.
✓	Incluir información sobre las amenazas a la seguridad de las mujeres y niñas en las entregas de los informes a nivel operacional y táctico.
✓	Utilizar datos desglosados por género en todas las entregas de informes, incluyendo informes sobre la situación actual e informes mensuales y anuales.
<b>Actividades Militares de Enlace</b>	
✓	Proporcionar directriz a los comandantes del nivel táctico para permitir una coordinación fluida entre los componentes militares y policiales durante las actividades de protección de mujeres y niñas.
✓	Extender las actividades militares de escolta a las agencias humanitarias que entregan servicios a las víctimas de violencia sexual.
✓	Consultar con las mujeres locales y la unidad de género de la misión para poder identificar QIPs dirigidos específicamente hacia las mujeres.
✓	Incluir oficiales femeninos en los equipos militares de integración para las actividades de CMCOORD de la ONU.

### 3. Tareas Militares a Nivel Táctico

A nivel táctico, las actividades militares involucran la traducción de conceptos y directrices en tareas que puedan ser implementadas. Estas incluyen actividades relacionadas con la protección de civiles, patrullaje, actividades en los puntos de control, ayuda humanitaria y asistencia a las fuerzas de seguridad nacional.

#### 3.1. Objetivos de Género para las Tareas a Nivel Táctico

- Los servicios de patrullaje utilizan el aporte de las mujeres para poder mejorar las operaciones de información y esto ayuda a facilitar una mayor protección de mujeres y niñas.
- Las actividades en los puntos de control y el bloqueo de carreteras incluyen las provisiones adecuadas para poder realizar búsquedas de hombres y mujeres e involucran procedimientos con conciencia cultural y de género.
- Las tareas de protección que incluyen la protección de civiles otorgan una adecuada prioridad para abordar los asuntos específicos de protección de mujeres y niñas.
- Las tareas de apoyo a la seguridad, incluyendo DDR, así como también el apoyo para las elecciones y para las fuerzas de seguridad nacional, toman en cuenta el impacto sobre las mujeres y su rol y contribución a estos procesos.
- Las tareas de monitoreo y verificación evalúan las diferencias en los riesgos de seguridad que enfrentan mujeres y hombres, y se consulta a las mujeres locales durante las operaciones de reporte.
- Las tareas de enlace militar son desempeñadas por equipos militares mixtos y están dirigidas tanto a mujeres, como a hombres en la población local.

A continuación se proporciona una elaboración de las consideraciones de género para cada uno de los objetivos mencionados arriba, con la lista de verificación correspondiente al final de la sección.

#### 3.2. Consideraciones de Género en las Tareas a Nivel Táctico

##### Actividades de Patrullaje

Las actividades de patrullaje proporcionan oportunidades para participar con la comunidad local para poder apoyar las operaciones de información. Tanto mujeres como hombres en la población local debieran ser consultados



▲ Efectivo militar de mantenimiento de la paz ghanés en patrulla en Buchanan, Liberia. Abril de 2009. Fotografía de la ONU: Christopher Herwig.

durante esta tarea para asegurar una visión general más exhaustiva de la situación local. Por ejemplo, al realizar actividades al aire libre, tales como recolectar agua y leña, y en las actividades comerciales, las mujeres pueden observar de manera directa los movimientos y acciones que pueden afectar el ambiente de seguridad. Esta información puede elevar el entendimiento de los efectivos de la misión de paz sobre el ambiente de seguridad y mejorar sus intervenciones.

Las actividades al aire libre desempeñadas por las mujeres también las pueden exponer a peligros específicos a la seguridad, tales como ataques, secuestros y violación. Por consiguiente, la población local debiera ser consultada durante la planificación e identificación de rutas y horarios de patrullaje, para poder mejorar la seguridad de las mujeres. El empleo de equipos mixtos de patrullas a pie a lo largo de las rutas frecuentadas por las mujeres y niñas también es una estrategia útil para mejorar la protección de mujeres y niñas y para expandir la integración de todos los sectores de la población local.

El despliegue de equipos mixtos puede llevar a una mejor interacción entre los militares y la comunidad, y a disipar cualquier desconfianza entre

los militares de la ONU y la comunidad local. A modo de ejemplo, pueden proteger en contra del temor de explotación y abuso sexual por parte de los efectivos militares de la misión de paz a mujeres y niñas en la población local.

### **Actividades en los Puntos de Control y Bloqueo de Carreteras**

Cuando se trabaja para crear un ambiente seguro, es importante que los efectivos de la misión de paz aprecien el rol complejo que desempeñan las mujeres en un conflicto, ya sea como combatientes (voluntarias o forzadas) o como víctimas. Los efectivos militares de la misión de paz deben estar atentos a situaciones donde grupos armados utilizan mujeres como ‘mulas’ para que transporten materiales ilegales a través de los puntos de control. Cuando los efectivos de la misión de paz se estén ocupando de las mujeres en los puntos de control, es importante que las oficiales mujeres, o si es que no hay, la UNPOL o la policía local femenina, estén presentes para que interactúen con las mujeres locales. Cuando las interacciones entre los oficiales militares y las mujeres locales se llevan a cabo en los puntos de control, éstas debieran basarse en el respeto por las mujeres y adherirse a los códigos de conducta establecidos por la ONU. Además, los puntos de control/bloqueos de carreteras debieran estar construidos para satisfacer los requisitos de áreas de espera separadas para hombres y mujeres.

### **Tareas de Protección**

En algunas áreas de operación donde la UNPOL o la policía local no están presentes, es necesario que los militares asuman las tareas de imposición de la ley o las actividades de protección, y de este modo participen con la población local, incluyendo mujeres y niñas. Cuando existan altos índices de violación de mujeres y niñas, es necesario asegurar que las víctimas puedan aproximarse y solicitar apoyo por parte de su primer punto de contacto en la misión de mantenimiento de la paz, el cual puede ser el personal militar. Las mujeres víctimas de violencia sexual quienes pueden desconfiar de la policía local, a veces pueden aproximarse primero a los militares para solicitar apoyo, y en dichos casos, los militares deben saber cómo manejar la respuesta inicial. Asimismo, los militares pueden ser el primer punto de contacto para las víctimas de violencia doméstica, en situaciones donde estén entregando servicios médicos.

En la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), el 2006, los militares proporcionaron escoltas para las clínicas móviles que estaban atendiendo a las víctimas de violencia sexual en áreas remotas e inseguras de Kivu del Sur en la región oriental de la República Democrática del Congo (RDC).

Cuando los efectivos militares de la misión de paz estén entregando ayuda humanitaria, es importante comprender las relaciones de poder en la comunidad y en los hogares para asegurar que las mujeres posean igual acceso a la ayuda alimentaria, y que las necesidades especiales de las mujeres – tales como las mujeres embarazadas, aquellas con hijos pequeños, y las ancianas – tengan la debida consideración durante la distribución de alimentos. Del mismo modo, cuando los militares estén participando en el establecimiento de refugios y campamentos para las poblaciones desplazadas, se debe informar antes de establecer los campamentos y de disponer las instalaciones, sobre los riesgos a la seguridad que enfrentan mujeres y niñas, para poder minimizar los riesgos.

El contingente brasileño de la MINUSTAH en Bel Air, un distrito de Puerto Príncipe, unió fuerzas con la policía nacional de Haití para llevar a cabo tareas de vigilancia y para ayudar a que las mujeres transportaran sus alimentos de manera segura a sus hogares después de la distribución, luego de que se enteraron que las mujeres frecuentemente eran víctimas de ladrones locales.

### Tareas de Apoyo a la Seguridad

De acuerdo con la directriz elaborada en las órdenes operacionales, los comandantes del nivel táctico debieran asegurar que en el cumplimiento de las tareas de apoyo se incluya la implementación de los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad.

*DDR*: al implementar las tareas relacionadas con *DDR*, los comandantes del nivel táctico debieran asegurar que los observadores militares femeninos investiguen los antecedentes de las mujeres excombatientes y que estos procedimientos respeten la privacidad de mujeres y niñas. Las mujeres excombatientes también debieran tener instalaciones separadas en los cuarteles y

se debe proporcionar la protección de seguridad adecuada de las mujeres durante el acuartelamiento, con particular atención a la protección de mujeres embarazadas y madres que dan lactancia.

La colaboración entre los efectivos militares de la misión de paz y las organizaciones de mujeres locales puede mejorar la implementación de los programas de DDR, asegurando también una integración más dirigida hacia las mujeres y niñas excombatientes y hacia las mujeres asociadas a las fuerzas de combate. La colaboración con las organizaciones de mujeres también puede apoyar las actividades de recopilación de información relativas a la ubicación de reservas de armas que son almacenadas o transportadas ilegalmente en la comunidad.

*Elecciones:* la provisión de seguridad por parte de los efectivos militares de la misión de paz durante las elecciones puede ayudar a proteger en contra de la violencia y la intimidación que a veces puede ser dirigida hacia los votantes. En dichas situaciones, las mujeres pueden tener dudas sobre si participar o no en el proceso electoral debido al miedo de ser intimidadas. Al identificar las rutas de patrullaje para la seguridad electoral, los efectivos militares de la misión de paz debieran consultar con las mujeres para facilitar su tránsito seguro hacia los centros de registro y votación, y desplegar equipos mixtos a lo largo de dichas rutas de patrullaje para permitir una interacción fluida entre los militares y las mujeres locales.

*Apoyo para las Fuerzas de Seguridad Nacional:* a nivel táctico, las tareas de apoyo relacionadas con la reforma y reestructuración de las fuerzas militares nacionales incluyen asistencia para investigar los antecedentes de los nuevos reclutas. Como parte de este proceso, los efectivos militares de la misión de paz, en colaboración con la oficina de género de la misión y con las organizaciones de mujeres locales, debieran promover la integración dirigida a alentar a las mujeres para que se unan a las fuerzas de seguridad nacional. Los comandantes del nivel táctico debieran también vincularse con otros componentes relevantes en una misión de mantenimiento de la paz, para asegurar que el proceso de investigación de antecedentes de los nuevos reclutas excluya a los individuos implicados en actos de violación y otros crímenes graves durante el conflicto, impidiendo que puedan ingresar a las fuerzas de seguridad nacional.

Los efectivos militares de la misión de paz del nivel táctico pueden ser orientadores y modelos a seguir para sus contrapartes en los servicios de segu-

ridad nacional, ayudando a mantener los más altos niveles de profesionalismo militar y a promover los valores de la igualdad de género y la no discriminación. Los métodos para la orientación incluyen apoyo al entrenamiento y la implementación de la política de tolerancia cero sobre la explotación de las mujeres locales o el acoso sexual de sus contrapartes militares femeninos. De manera similar, los efectivos militares de la misión de paz pueden promover actitudes positivas entre sus contrapartes nacionales hacia las mujeres activas entre los militares, y mantener estándares con respecto a la no discriminación y a los derechos igualitarios y el respeto hacia las mujeres – valores centrales para guiar el trato hacia las mujeres en los servicios de seguridad nacional.

### **Tareas de Monitoreo y Verificación**

A nivel táctico, las tareas de monitoreo y verificación de los efectivos militares de la misión de paz proporcionan una oportunidad para consultar con las mujeres y hombres en la población local, cuyas opiniones pueden ayudar a elaborar un análisis situacional más exhaustivo. Las consultas con las mujeres locales pueden ser mejoradas extendiendo los patrullajes, incluyendo patrullaje a pie, en áreas donde las mujeres realizan sus actividades cotidianas, tales como mercados y centros y recintos comunales, e incluyendo personal militar femenino en las tareas de monitoreo y verificación. La integración de las mujeres locales también puede ser mejorada a través del uso de mujeres locales como informantes e intérpretes femeninos.

El informe sobre las tareas de monitoreo y verificación a nivel táctico debiera destacar las diferencias evidentes en las amenazas a la seguridad de mujeres y hombres. Las actividades de información también debieran utilizar datos desglosados por género para generar un entendimiento más detallado del ambiente situacional y para asegurar respuestas e intervenciones militares más eficaces.

### **Tareas Militares de Enlace**

A nivel táctico, las actividades de enlace de los efectivos militares de la misión de paz debieran reforzar los estándares a nivel operacional para una cooperación con los componentes de la misión, los socios humanitarios y las organizaciones regionales/locales, incluyendo las organizaciones de mujeres.

Es necesario designar puntos focales de género en los militares a nivel táctico para reforzar y apoyar el trabajo de los asesores de género militares designados a nivel operacional. El punto focal militar debe asegurar el enlace con sus puntos focales en su contraparte en la policía, para asegurar un proceso de derivación fluido en situaciones donde las mujeres y niñas han sido víctimas de violencia sexual u otro tipo de violencia de género. Los detalles de contacto de los puntos focales de género de los militares debieran ser proporcionados a las organizaciones de mujeres locales, las cuales, a su vez, pueden contactarse de manera continua para compartir información relevante sobre los temas de seguridad de las mujeres.

Cuando los militares estén entregando servicios médicos a las víctimas de violencia, los planes de coordinación se pueden establecer con las organizaciones humanitarias locales o internacionales que proporcionan servicios a las víctimas de violencia, para fomentar que lleven a cabo visitas de seguimiento a los hogares de las víctimas, después de que hayan recibido tratamiento por parte de los efectivos militares de la misión de paz.

Las actividades militares de integración debieran incluir la implementación de QIPs que promuevan la participación de las mujeres en los procesos de paz. Cuando sea necesario, dichas actividades militares de integración también debieran ayudar a los componentes policiales y otros componentes de la misión a transmitir información a las mujeres locales sobre sus derechos. Esto es particularmente útil en áreas remotas, donde los militares pueden ser los únicos efectivos de la paz presentes. Los equipos mixtos de personal militar debieran desplegarse a nivel táctico para expandir las actividades de integración por parte de los militares a la población local.

El contingente boliviano de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), con oficiales femeninos a la cabeza, colaboró exitosamente con una organización no gubernamental (ONG) local para limpiar un sector de Cité Soleil, para distribuir agua a la población local y para instruir sobre buenos hábitos de higiene a la población.

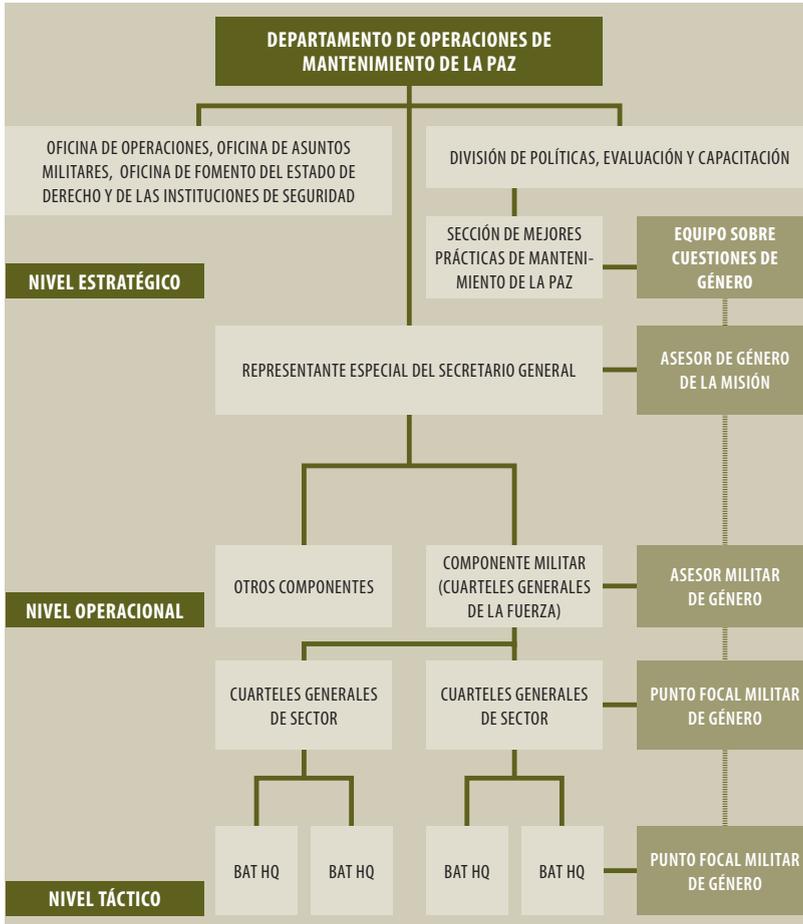
## Lista de Verificación: Tareas Militares a Nivel Táctico

Actividades de Patrullaje	
✓	Utilizar equipos mixtos para consultar con mujeres y hombres de la comunidad local durante las actividades de recopilación de información.
✓	Identificar rutas y horarios de patrullaje en consulta con las mujeres y los hombres locales, utilizando equipos mixtos.
✓	Monitorear los patrones de movimiento de la población local, incluyendo de mujeres y niñas, y ajustar los planes de patrullaje para proporcionar la máxima protección para los civiles.
✓	Realizar patrullajes a pie y conjuntos a lo largo de las rutas frecuentadas por mujeres y niñas.
✓	Desplegar equipos mixtos para apoyar la integración de mujeres y hombres locales.
✓	Aumentar las patrullas de equipos mixtos en áreas con una gran cantidad de casos reportados de violencia contra la mujer.
Actividades en los Puntos de Control y Bloqueos de Carreteras	
✓	Asegurar la presencia de oficiales femeninos (UNPOL o policía local) en ausencia de oficiales militares mujeres, para que interactúen con las mujeres locales en los puntos de control.
✓	Proporcionar casetas separadas para realizar las revisiones de mujeres y hombres.
✓	Adherirse a los códigos de conducta establecidos por la ONU durante la interacción con mujeres en los puntos de control y tratar a las mujeres con respeto.
✓	Mantener áreas de retención separadas para hombres y mujeres en los puntos de control y bloqueos de carretera.
Tareas de Protección	
✓	Desplegar equipos mixtos de personal militar para apoyar las actividades relacionadas con la protección de mujeres y niñas.
✓	Garantizar la seguridad de las víctimas de violencia sexual o de violencia doméstica quienes se hayan aproximado al personal militar como su primer punto de contacto con la misión de mantenimiento de la paz.
✓	Respetar la confidencialidad de la persona afectada y sus familias y respetar la voluntad, derechos y dignidad de la víctima.
✓	Remitir a las víctimas de violencia sexual a la UNPOL o a los componentes civiles, tales como la oficina de derechos humanos, para apoyo de seguimiento, registro apropiado del incidente, y enlace con la policía nacional.
✓	Consultar con las organizaciones de mujeres locales al momento de implementar tareas de ayuda humanitaria, para asegurar un acceso justo y equitativo de las mujeres a la ayuda.

✓	Prestar especial atención a los sectores vulnerables de la población, incluyendo los ancianos, las madres embarazadas y nodrizas, al momento de supervisar la distribución de alimentos.
✓	Reforzar los patrullajes en los sitios de distribución de alimentos a los hogares para asegurar un trámite seguro para mujeres y niñas.
✓	Utilizar clínicas móviles con personal femenino para apoyar la integración de la comunidad local cuando los militares estén proporcionando ayuda médica.
<b>Tareas de Apoyo a la Seguridad</b>	
<b>DDR</b>	
✓	Asegurar que el personal militar femenino revise los antecedentes de las mujeres excombatientes.
✓	Respetar la privacidad y derechos de mujeres y niñas durante la revisión.
✓	Proporcionar instalaciones separadas para una protección adecuada de las mujeres durante el acuartelamiento, y abordar las prioridades específicas de protección de mujeres embarazadas y nodrizas.
✓	Colaborar con las organizaciones de mujeres locales sobre programas de integración dirigidos a fomentar que se presenten mujeres y niñas excombatientes.
✓	Incluir mujeres y niñas en los grupos consultados al momento de recopilar información sobre el traslado y almacenamiento de armas en la comunidad.
<b>Elecciones</b>	
✓	Consultar con las mujeres locales para identificar rutas de patrullaje para poder mejorar la seguridad electoral.
✓	Desplegar equipos mixtos de personal militar para proporcionar seguridad electoral.
<b>Apoyo para las Fuerzas de Seguridad Nacional</b>	
✓	Colaborar con las organizaciones de mujeres y otros grupos relevantes de interés durante las actividades de integración, para fomentar que las mujeres se unan a las fuerzas de seguridad nacional.
✓	Trabajar en cooperación con los componentes relevantes de las misiones de mantenimiento de la paz para monitorear y asesorar sobre procedimientos de revisión de los antecedentes para el reclutamiento, para asegurar que las personas implicadas en violaciones y en otros crímenes graves no puedan ingresar a las fuerzas de seguridad nacional.
✓	Desplegar fuerzas mixtas de entrenamiento y orientación para que sirvan como modelos a seguir.
✓	Subrayar en el apoyo al entrenamiento y orientación, y la política de tolerancia cero sobre los actos de explotación sexual y de acoso sexual a mujeres y niñas.
✓	Incluir los principios de igualdad de género y de derechos humanos en los programas de entrenamiento para las fuerzas de seguridad nacional.
✓	Incluir estándares y estrategias para guiar la protección de mujeres y niñas en contra de la violencia sexual en los programas de entrenamiento para las fuerzas de seguridad nacional.

<b>Tareas de Monitoreo y Verificación</b>	
✓	Llevar a cabo patrullajes, incluyendo patrullajes a pie, en áreas donde las mujeres desempeñan sus actividades diarias.
✓	Asegurar el uso de equipos militares mixtos en las tareas de monitoreo y verificación.
✓	Involucrar mujeres informantes e intérpretes mujeres para expandir la integración de las mujeres locales.
✓	Determinar las diferencias en los riesgos a la seguridad que enfrentan mujeres y hombres en las actividades reportadas, e informar sobre las tendencias relacionadas con los índices de violencia sexual en contra de mujeres y niñas, cuando ocurran.
✓	Utilizar datos desglosados por género en todos los informes.
<b>Tareas Militares de Enlace</b>	
✓	Designar puntos focales de género en los militares a nivel táctico para facilitar el enlace con los puntos focales de su contraparte a nivel operacional y con los puntos focales de género de la policía.
✓	Proporcionar la información de contacto de los puntos focales de género de los militares a las organizaciones de mujeres locales para mejorar las actividades de enlace.
✓	Establecer enlace con las organizaciones humanitarias que entregan apoyo a las víctimas de violencia de género para fortalecer los servicios de derivación y apoyo para las víctimas.
✓	Proporcionar escoltas militares a solicitud de las agencias humanitarias que dan servicios a las víctimas de violencia sexual en áreas remotas afectadas por el conflicto, en ausencia de escoltas policiales.
✓	Identificar y apoyar la implementación de QIPs que involucren a las mujeres y aumenten el otorgamiento de poder a las mujeres.
✓	Ayudar a los componentes policiales, de género y otros componentes de la misión a transmitir información a las mujeres locales, incluyendo campañas para prevenir la violencia sexual.
✓	Desplegar personal militar femenino a nivel táctico para apoyar las actividades de integración.

## Asesor Militar de Género/Punto Focal: Estructura Genérica



### Nota:

El Asesor de Género de la misión es responsable de entregar directriz y dirección estratégica general para apoyar la integración de una perspectiva de género al trabajo de los diversos componentes de una misión de mantenimiento de la paz. Como parte de este proceso, el Asesor de Género de la misión proporciona apoyo técnico, incluyendo entrenamiento, para apoyar el trabajo de los oficiales/puntos focales de género que operan dentro de los diversos componentes de una misión de mantenimiento de la paz.

El asesor militar de género o los puntos focales son responsables de apoyar la integración de una perspectiva de género al trabajo del componente militar en las misiones de mantenimiento de la paz. El asesor militar de género/punto focal debe trabajar de manera cercana con el asesor de género de la misión en la implementación de sus tareas.



## ANEXO 1

---

### **Términos de Referencia Genéricos de Muestra para el Asesor Militar de Género y para los Puntos Focales de Género de los Militares en las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU**

*El Asesor Militar de Género es responsable de coordinar y guiar la implementación de los mandatos del Consejo de Seguridad sobre la mujer, la paz y la seguridad en el trabajo de los componentes militares de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.*

#### **1. Asesor Militar de Género**

Trabajando bajo el liderazgo del Comandante de la Fuerza, el Asesor Militar de Género apoyará la implementación operacional – y táctica – de los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad, dentro del marco del mandato sobre mantenimiento de la paz. Él/ella será guiado en esta función por el Asesor de Género de la misión, quien proporcionará un liderazgo sustancial para asegurar la integración de una perspectiva de género a todo el mandato de la misión.

Las tareas específicas incluyen:

- a) Proporcionar asesoría al Comandante de la Fuerza y al liderazgo militar superior sobre las estrategias para una implementación eficaz de los mandatos existentes sobre la mujer, la paz y la seguridad dentro del componente militar.
- b) Monitorear la incorporación de las prioridades de seguridad tanto para las mujeres, como para los hombres locales, en el análisis y evaluaciones de la información, para informar sobre la planificación y ejecución de las tareas por parte del Comandante de la Fuerza en el área de operación.

- c) Monitorear y apoyar la provisión de entrenamiento sobre género a todos los efectivos militares de la misión de paz.
- d) Monitorear y apoyar las actividades reportadas con conciencia de género y el uso de datos desglosados por género para facilitar la planificación de las operaciones militares.
- e) Colaborar con el Asesor Militar de Género para identificar y apoyar la implementación de los proyectos de coordinación cívico-militar (CMCOORD) dirigidos hacia las mujeres y niñas.
- f) Establecer y mantener contactos con las organizaciones de mujeres en el área de operación para apoyar las actividades militares de integración, en conjunto con el Asesor Militar de Género.
- g) Monitorear la implementación del mandato sobre la protección de mujeres y niñas en contra de la violencia sexual por parte de los efectivos militares de la misión de paz, de acuerdo con el mandato de la misión.
- h) Supervisar la consolidación de las prácticas recomendadas sobre la implementación de los mandatos existentes sobre la mujer, la paz y la seguridad por parte de los efectivos militares de la misión de paz.
- i) Representar el componente militar en la fuerza de tarea de género a nivel de la misión, así como también en los grupos de trabajo inter-agencia pertinentes.
- j) Monitorear y asesorar sobre los requisitos operacionales para el personal militar femenino a nivel operacional y táctico.
- k) Proporcionar apoyo y directriz a los Puntos Focales de Género de los Militares a nivel táctico.

## 2. Puntos Focales de Género:

Trabajando bajo la directriz del Oficial Superior del Estado Mayor en los Cuarteles Generales de la Fuerza y de los Líderes de los Equipos y con la directriz técnica del Asesor Militar de Género (HQ), el Punto Focal de Género es responsable de apoyar la implementación de los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad en las actividades a nivel táctico de los efectivos militares de la misión de paz.

Las tareas específicas incluyen:

- a) Proporcionar asesoría al Comandante para fomentar la implementación de los mandatos sobre la mujer, la paz y la seguridad en las tareas militares de mantenimiento de la paz a nivel táctico.

- b) Elevar la conciencia sobre los asuntos de género en el batallón y apoyar la inclusión de una perspectiva de género en todas las actividades militares para mejorar la eficacia operacional.
- c) Monitorear y apoyar la entrega de entrenamiento sobre género al personal militar.
- d) Monitorear y apoyar las actividades reportadas con conciencia de género y el uso de datos desglosados por género en los procesos de planificación de las operaciones militares a nivel táctico.
- e) Consultar regularmente con las mujeres locales para identificar riesgos específicos a la seguridad que enfrentan mujeres y niñas.
- f) Establecer y mantener contactos con las organizaciones de mujeres en el área de operación para apoyar las actividades militares de integración.
- g) Apoyar la identificación e implementación de los proyectos de CMCOORD dirigidos a mujeres y niñas.
- h) Monitorear la implementación de la directriz para promover ambientes de trabajo con conciencia de género para el personal militar femenino y masculino a nivel táctico, en conformidad con los estándares establecidos por la ONU con respecto a las alojamiento, seguridad y protección, primeros auxilios y salud.
- i) Asegurar un enlace regular con el Asesor Militar de Género en los Cuarteles Generales de la Fuerza.
- j) Vincularse, cuando corresponda, con otras secciones de la misión de mantenimiento de la paz en el terreno (tales como derechos humanos y asuntos civiles) y con agencias de la ONU cuando estén presentes. ■

## TÉRMINOS Y DEFINICIONES

---

**Género:** se refiere a los atributos sociales, oportunidades y relaciones asociadas con el hecho de ser hombre o mujer. Estos atributos, oportunidades y relaciones son construidos socialmente y aprendidos a través de la socialización. Son específicos en un contexto y tiempo determinados y son modificables. El género define las relaciones de poder en la sociedad y determina lo que es esperado, permitido y valorado en una mujer o en un hombre en un contexto dado.

*Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI), [www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm](http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm).*

**Sexo:** se refiere a las características biológicas de hombres y mujeres. Estas características son congénitas y sus diferencias están limitadas a las funciones fisiológicas reproductivas.

**Igualdad de Género (igualdad entre mujeres y hombres):** se refiere a los derechos, responsabilidades y oportunidades igualitarias de mujeres y hombres y niñas y niños. La igualdad no implica que hombres y mujeres serán iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades de mujeres y hombres no dependerán del hecho de haber nacido hombre o mujer. La igualdad de género implica que los intereses, necesidades y prioridades de mujeres y hombres son tomados en cuenta, reconociendo la diversidad de los diferentes grupos de mujeres y hombres. La igualdad de género no es una cuestión exclusiva de la mujer; también debiera concernir a los hombres. La igualdad entre mujeres y hombres es vista tanto como una cuestión de derechos humanos, como una precondition para, y un indicador de, un desarrollo sostenible centrado en las personas.

*Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI), [www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm](http://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm).*

**Integración de Género:** ‘integrar una perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicancias para las mujeres y hombres de cualquier acción planificada, como lo son las leyes, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para hacer de todos los intereses y experiencias de mujeres y hombres una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, para que mujeres y hombres se beneficien de igual manera y no exista desigualdad. La meta primordial es conseguir la igualdad de género’.

*Conclusiones Acordadas del Segmento de Coordinación sobre la Integración de Género de ECOSOC, 1997*

**Equilibrio de género:** se refiere a la representación equitativa de mujeres y hombres en todos los niveles de empleo. La Asamblea General de la ONU ha ratificado la meta urgente de alcanzar una distribución de género de 50/50 en todas las categorías de cargos dentro de la organización. Lograr un equilibrio en los patrones de contratación de personal y crear un ambiente laboral que conlleve a una fuerza de trabajo diversa, mejora la eficacia de las políticas y programas y realza la capacidad de la ONU de prestar un mejor servicio a toda la población.

**Protección:** abarca todas las actividades dirigidas a asegurar el total respeto por los derechos de los individuos—mujeres, hombres, niñas y niños—en concordancia con lo que dicen y el espíritu de las cláusulas pertinentes de las leyes de derechos humanos, humanitarias y de refugiados. Las actividades de protección apuntan a crear un ambiente en el cual se respete la dignidad de los seres humanos, se prevengan patrones específicos de abuso o se alivien sus efectos inmediatos, y que se restaure una manera de vivir digna a través de la reparación, restitución y rehabilitación.

**Violencia de género:** se refiere a la violencia que es dirigida en contra de una persona basándose en su género o sexo. Incluye actos que infligen daño o sufrimiento físico, mental o sexual, amenazas de cometer dichos actos, intimidación y otras formas de privación de libertad. A pesar de que mujeres, hombres, niños y niñas pueden ser víctimas de la violencia de género, usualmente las mujeres y niñas son las principales víctimas.

*Décimo primera Sesión del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), Recomendación 19, párrafo 6*

**Violencia sexual:** se define como ‘un perpetrador que comete un acto de naturaleza sexual en contra de una o más personas o que ocasiona que dicha persona o personas participen en un acto de naturaleza sexual de manera forzada, o por amenaza utilizando la fuerza o intimidación, como lo es aquella causada por el miedo a la violencia, coacción, detención, opresión psicológica o abuso de poder, en contra de dicha persona o personas u otra persona, o tomando ventaja de un ambiente intimidante o de la incapacidad de dicha persona o personas de otorgar un real consentimiento’.

*Elementos del Delito del Tribunal Penal Internacional* ■

## REFERENCIAS

---

### Normativas o referencias superiores

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), 1979.

Conclusiones Acordadas del Segmento de Coordinación sobre la Integración de Género de ECOSOC, 1997.

Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad (S/PRST/2001/31), 2002 (S/PRST/2002/32), 2004 (S/PRST/2004/40), 2005 (S/PRST/2005/52) y (S/PRST/2006/42).

Resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad del Consejo de Seguridad de la ONU.

Resoluciones 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004) y 1612 (2005) sobre los Niños y los Conflictos Armados del Consejo de Seguridad de la ONU.

Resoluciones 1265 (1999), 1296 (2000) y 1674 (2006) sobre la Protección de Civiles en los Conflictos Armados del Consejo de Seguridad de la ONU.

### Referencias relacionadas

*Directrices del DPKO/DFS para la Integración de las Perspectivas de Género al Trabajo de la Policía de las Naciones Unidas en las Misiones de Mantenimiento de la Paz* ■

## MONITOREO Y CUMPLIMIENTO

---

La Oficina de Asuntos Militares y la Unidad de Género del DPKO supervisarán conjuntamente el monitoreo y evaluación de las directrices para la *Integración de una Perspectiva de Género al Trabajo de los Militares de las Naciones Unidas en las Operaciones de Mantenimiento de Paz*. La Oficina de Asuntos Militares diseñará una estrategia de implementación para apoyar el monitoreo de estas directrices una vez adoptadas.

Los puntos focales de género militares desempeñarán un importante rol apoyando el monitoreo de la implementación. El liderazgo de los componentes militares de las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU será responsable de asegurar el cumplimiento de estas directrices. Los puntos focales de género de los militares desempeñarán un importante rol en ayudar al monitoreo de la implementación.

Una vez aprobadas, estas directrices serán examinadas en terreno por un período de dos años y serán revisadas y actualizadas posteriormente para obtener las lecciones aprendidas y los nuevos desarrollos en el mantenimiento de la paz pertinentes al rol de los efectivos militares de la misión de paz. ■

## NOTAS FINALES

---

- 1 A lo largo del documento, las referencias a mujeres y niñas en general suponen a mujeres y niñas en países post conflicto que son anfitriones de misiones de mantenimiento de la paz. Las mujeres militares que participan en el mantenimiento de la paz son mencionadas generalmente en el documento como personal militar femenino.
- 2 Las directrices defienden los principios de derechos, responsabilidades y oportunidades igualitarias para las mujeres, hombres, niñas y niños como la base para lograr la igualdad de género. Al mismo tiempo, a lo largo de las directrices se pone particular énfasis sobre las prioridades y derechos de las mujeres y niñas, de acuerdo con las cláusulas de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad, las cuales reconocen que las mujeres y niñas son afectadas de manera desigual por el conflicto y son blancos específicos de violencia sexual en situaciones de conflicto.
- 3 La ausencia de estas prestaciones no debe dificultar el despliegue de mujeres en terreno.
- 4 Equipos mixtos se refieren al despliegue conjunto de personal militar masculino y femenino.
- 5 Esto es, operaciones militares y civiles conjuntas.



ANEXO 5  
NATO/EAPC WOMEN, PEACE AND SECURITY POLICY  
AND ACTION PLAN 2018





# **NATO/EAPC Women, Peace and Security**

**Policy and Action Plan  
2018**



**NATO/EAPC  
Women, Peace and  
Security**

**Policy and Action Plan  
2018**



# Contents

Foreword .....	3
Acronyms and Abbreviations .....	5
Background .....	7
NATO/EAPC Policy on Women, Peace and Security 2018 .....	9
NATO/EAPC Action Plan for the Implementation of the NATO/EAPC Policy on Women, Peace and Security 2018 .....	17
Timeline of Gender at NATO .....	27

DISCLAIMER: The information contained in this publication is produced by the Office of NATO Secretary General's Special Representative for Women, Peace and Security and is for general information purposes only. The information may be used for appropriate uses, if the publication is quoted as the source.

Neither NATO or any NATO command, organisation, or agency, nor any person acting on their behalf may be held responsible for the use which may be made of the information contained therein.

# Foreword

United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1325 was unanimously adopted on 31 October 2000 and established the Women, Peace and Security (WPS) agenda. This first resolution addressed the disproportionate impact of conflict on women and girls. It highlighted the importance of the 'missing' elements of peace and security, primarily asking 'where are the women'?

Since 2000, an additional seven resolutions related to WPS have been adopted, each widening the scope and breadth of gendered peace and security. The resolutions on WPS have been instrumental in changing the philosophy and rhetoric around conflict and gender equality, thereby challenging the international community to do more.

At NATO, we have taken up the challenge of advancing this agenda. From the first NATO/EAPC Policy and Action Plan on WPS (2007) to this current iteration (2018), we have reaffirmed our commitment to the principles of WPS by putting those principles into practice.

Taking into account the changing social and political landscape, the new NATO/EAPC Policy on WPS aims to translate the global WPS commitments into a NATO context. Our revised WPS principles of *Integration, Inclusiveness and Integrity* draw from the Alliance's values of individual liberty, democracy, human rights and rule of law. Both the Policy and Action Plan have been widely consulted internally and externally, especially with our Civil Society Advisory Panel, who have helped us set ambitious WPS goals for NATO, Allies and partner nations.

While a lot of good work has been done over the last few years, we have so much more to accomplish. However, our determination is strong, and our desire to push the agenda forward is collective.

On behalf of NATO and the Women, Peace and Security team I am pleased to present this revised NATO/EAPC Policy and Action Plan. Thank you to all who worked with us to make this possible.

Ms. Clare Hutchinson  
NATO Secretary General's Special Representative for Women, Peace and Security



# Acronyms and Abbreviations

ACO	Allied Command Operations
ACT	Allied Command Transformation
AU	African Union
CAAC	Children and Armed Conflict
CMX	Crisis Management Exercise
CR- SGBV	Conflict- Related Sexual and Gender- Based Violence
CSAP	Civil Society Advisory Panel
CVE	Countering Violent Extremism
EAPC	Euro- Atlantic Partnership Council
EU	European Union
GFP	Gender Focal Point
IS	International Staff
IMS	International Military Staff
NAP	National Action Plan
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
POC	Protection of Civilians
RAR	Regional Acceleration of Resolution 1325
SGSR	Secretary General Special Representative
SEA	Sexual Exploitation and Abuse
SPS	Science for Peace and Security
TF	Task Force
UN	United Nations
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
WPS	Women, Peace and Security



# Background

United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1325 was unanimously adopted on 31 October 2000 and established the Women, Peace and Security (WPS) agenda. Since 2000, an additional seven resolutions related to WPS have been adopted, each widening the scope and breadth of gendered peace and security. The resolutions on WPS have been instrumental in changing the philosophy and rhetoric around conflict and gender equality, thereby challenging the international community to do more.

The foundation of the WPS agenda is built on the disproportionate affect that conflict has on women. This agenda focuses on the essential influence that women have in identifying solutions based on their unique experiences and by applying a gender lens to conflict prevention and response. Understanding this can change the dynamic around peace and security.

The WPS mandate is fundamental to NATO's common values of individual liberty, democracy, human rights and obligations under the Charter of the United Nations.

NATO, Allies and partner nations recognise that the integration of gender perspectives throughout the organization's three essential core tasks (collective defence, crisis management and cooperative security) contribute to a ready and responsive NATO.

The first NATO/ EAPC Policy on Women, Peace and Security was adopted in December 2007. At the Lisbon Summit in 2010 a subsequent Action Plan to support the implementation of this Policy was endorsed on the 10th anniversary of UNSCR 1325. Most recently both the Policy and Action Plan on Women, Peace and Security have been updated and endorsed at the Brussels Summit in 2018.

The integration of gender and the inclusion of women's voices in all aspects of NATO's work is an essential factor in the success of peace and security. The newly endorsed Policy takes this into account and builds on a framework of 3 I's: **Integration**- making sure that gender equality is considered as an integral part of NATO policies, programmes and projects guided by effective gender mainstreaming practices; **Inclusiveness**- promoting an increased representation of women across NATO and in national forces to enhance operational effectiveness and success; and **Integrity**- enhancing accountability with the intent to increase awareness and implementation of the WPS agenda in accordance with international frameworks.

NATO, Allies and partner nations seek to contribute and commit to the implementation of the UNSCRs on WPS by integrating this Policy throughout civilian and military structures.



**NATO/EAPC Policy on  
Women, Peace and  
Security 2018**



# Introduction

1. NATO and its partners<sup>1</sup> recognise the disproportionate impact conflict and post-conflict situations have on women and girls, as outlined in the UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security (WPS) adopted in October 2000<sup>2</sup>. While at the same time recognising that women's participation in conflict prevention, resolution and post-conflict situations is critical for the restoration of lasting peace.
2. NATO and its partners also recognise the importance of ensuring women's active and meaningful participation in decision-making and in security institutions and remain committed to contribute to the full implementation of the Women, Peace and Security (WPS) agenda<sup>3</sup>.
3. The WPS resolutions reaffirm the important role of women in conflict and post-conflict situations and promote women's active and meaningful participation in decision-making and the integration of gender perspectives into all peace and security efforts. The adoption of the resolution indicated a shift in thinking about women and the role of women in fostering peace and engaging in security.
4. The primary responsibility for the implementation of the WPS agenda rests with nations. However, NATO as a political and military alliance contributes to the implementation by systematically integrating gender perspectives into planning and execution of operations, training, exercises, and policies, as well as dialogue and partnerships<sup>4</sup>.
5. NATO and its partners remain committed to the protection<sup>5</sup> and participation of women and inclusion of gender perspectives in our tasks and functions. This commitment is based on a growing body of research showing a strong correlation between gender equality and a country's stability.
6. The WPS mandate is aligned with other related thematic areas on Protection of Civilians, and Children and Armed Conflict, which collectively make up the holistic approach to human security across NATO<sup>6</sup>.

## Objective

7. The WPS mandate is fundamental to the realisation of NATO's common values of individual liberty, democracy, human rights, and our obligations under the Charter of the United Nations. These common values and international obligations need women's full participation if their rights are to be respected.

---

1 Afghanistan, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijan, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Finland, Georgia, Ireland, Israel, Japan, Jordan, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Malta, The Republic of Moldova, New Zealand, Serbia, Sweden, Switzerland, Tajikistan, Turkmenistan, Ukraine, United Arab Emirates, Uzbekistan, the former Yugoslav Republic of Macedonia\*.

\* Turkey recognises the Republic of Macedonia with its constitutional name.

2 UNSCR 1325 is articulated around four pillars of implementation: prevention, participation, protection, and relief and recovery.

3 Since 2000, seven additional resolutions on Women, Peace and Security have been adopted: UNSCR 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), and 2242 (2015). Collectively these resolutions deepen the commitments to the broader aspects of the Women, Peace and Security agenda through addressing participation, prevention and protection under a holistic framework.

4 In line with relevant NATO policies, rules and procedures, including the Education, Training, Exercises, and Evaluation (ETEE) Policy (MC 0458/3)

5 Military Guidelines on the Prevention of and Response to, Conflict-Related Sexual and Gender Based Violence (MCM-0009-2015).

6 NATO Protection of Civilians Policy (PO(2016)0407) and the Protection of Children in Armed Conflict – Way Forward (PO(2015)0165).

8. NATO and its partners aim to contribute to the implementation of the UNSCRs on WPS by making this Policy an integral part of their everyday business in both civilian and military structures.
9. In line with UNSCRs on WPS, NATO aims to address gender inequality and integrate WPS through the Alliance's three core tasks of collective defence, crisis management and cooperative security.
10. NATO and its partners recognise the adoption of the WPS agenda and support the advancement of gender equality through the guiding principles of:
  - a. Integration: gender equality must be considered as an integral part of NATO policies, programs and projects guided by effective gender mainstreaming practices. Achieving gender equality requires the recognition that each policy, program and project affects women and men.
  - b. Inclusiveness: representation of women across NATO and in national forces is necessary to enhance operational effectiveness and success. NATO will seek to increase the participation of women in all tasks throughout the International Military Staff and International Staff at all levels, including in meetings, training opportunities, and public engagement.
  - c. Integrity: systemic inequalities are addressed to ensure fair and equal treatment of women and men in the Alliance. Accountability on all efforts to increase awareness and implementation of the WPS agenda shall be made a priority in accordance with international frameworks.

## Integration

11. Gender perspectives will be integrated through NATO core tasks and functions in accordance with international and normative frameworks on WPS. This includes Deterrence and Defence efforts as well as Projecting Stability efforts through conflict prevention, crisis management and cooperative security, including partnerships and capacity building.
12. A robust communications approach is crucial for the full implementation of the WPS agenda. NATO and its partners are committed to including gender perspectives and promoting women's participation when engaging with the media and the public, including decision makers and opinion formers. This can contribute to greater awareness, dialogue and action to further implement the WPS agenda.

### **Cooperative Security**

13. The area of cooperative security, with its wide network of relations between NATO and partner nations, as well as other organisations around the globe, provides a particular impetus for the Women, Peace and Security agenda.
14. NATO and its partners will continue to develop joint policy objectives and implement the principles of the WPS agenda. Collaboration in this regard may address preventive measures (early warning and preventative diplomacy) through cooperation in both crisis and post-conflict situations. Other measures to enhance cooperative security under the auspices of WPS

include capacity building efforts, dialogue and joint political messaging, exchanges of information, best practices and expertise, and exercises and training activities<sup>7</sup>.

15. Cooperation and enhanced engagement with other international organisations<sup>8</sup> is essential to advance the overall agenda on WPS. Consultation and coordination with organisations such as the European Union, the United Nations, the Organization for Security and Co-operation in Europe, and the African Union are of critical importance to driving the collective agendas on WPS.
16. Civil society is instrumental in promoting the WPS agenda. NATO and its partners recognise the important role civil society continues to play in overseeing the promotion of women's and girls' empowerment and the protection of their rights. To better support NATO's implementation of the UNSCRs on WPS, the Civil Society Advisory Panel (CSAP) was established. The CSAP provides overarching recommendations on the integration of a gender perspective into NATO's core tasks and assists in outreach to women's organisations in national settings.

### **Crisis Management**

17. The best way to manage conflicts is to prevent them from happening. In a situation where conflict does erupt, NATO may be prepared to assist in crisis management, together with operational partners. In such an instance, to enhance the operational effectiveness and to ensure implementation of WPS resolutions, NATO will ensure that a gender perspective continues to be included in NATO-led operations or missions.
18. NATO and its operational partners will ensure that adequately trained full-time Gender Advisers are deployed as part of the Command Group. In addition, Gender Focal Points (GFPs) are nominated across branches to support the overarching gender equality/WPS mandate. GFPs receive specific training on gender perspectives and the implementation of UNSCRs on WPS to facilitate gender mainstreaming into their daily work and processes in benefit of HQ activities, operations or missions<sup>9</sup>.
19. In line with relevant terms of reference, NATO Gender Advisers duties and responsibilities are to provide advice and support to the Commander on the integration of gender perspectives in all areas of operation; to coordinate with the divisions and offices of the respective Command; and to liaise with other international organisations, civil society organisations, and other representatives of civil society.
20. NATO will promote the use of mandatory training on gender perspectives/WPS priorities for troops and commanders to encourage that gender perspectives are integrated through NATO-led operations or missions.
21. Planning processes need to consult and draw on the perspectives of both women and men in order to paint a comprehensive picture of the operational environment. Planners should continue to ensure close working relations with Gender Advisers to strengthen information sharing and gender analysis. Gender Advisers can also facilitate the inclusion of local women's perspectives in information analysis and assessments, which will, in turn, further improve military planning.

---

7 In line with relevant NATO policies, rules and procedures, including the Education, Training, Exercises, and Evaluation (ETEE) Policy (MC 0458/3)

8 In accordance with the Comprehensive Approach Action Plan (C-M(2008)0089-COR1; PO(2017)0564 Review of the 2011 Comprehensive Approach Action Plan) as well as the relevant decisions, including those taken at the Lisbon, Wales, and Warsaw Summits.

9 In accordance with the Bi-Strategic Command Directive 40-1.

## **Collective Defence**

22. Nations have the primary responsibility for ensuring the implementation of the UNSCRs on Women, Peace and Security and gender equality. The provision of trained troops and experts on gender issues, as well as a better gender balance in NATO-led forces depend entirely on national decisions.
23. Nations, are however, encouraged to make WPS an integral part of their defence and security policies and activities.
24. National initiatives, including through the development and implementation of National Action Plans (NAPs) and other strategic national initiatives, are essential for making progress in this regard.

## **Inclusiveness**

25. NATO and its partners are committed to show the leadership required to dismantle existing barriers to the full implementation of WPS resolutions and gender equality.
26. A better gender balance within the institution is a goal in itself, and is also a means for improving performance. NATO and its partners are committed to achieve this goal, and to ensure a respectful and safe working environment that will allow all to reach their full potential.
27. NATO recognises the importance of increasing the number of women in the International Staff and International Military Staff, and will support efforts to increase the number of women at all levels, including in decision-making and leadership roles.
28. Education, training and exercises are essential tools to raise awareness and foster change. Any reform efforts within security and defence institutions, as well as conflict analysis, planning and execution of operations and missions must be underpinned by education and training on gender perspectives. In this context, both the participation and the protection needs of women and girls should also be taken into consideration.
29. NATO and its partners are committed to continue to develop appropriate education and training programmes and tools at the national level as well as under the auspices of NATO, and to integrate a gender perspective in their exercises and programmes.
30. NATO and its partners will ensure curricula on gender training will continue to be developed for NATO personnel and leaders in military and civilian structures related to defence and security, and in particular that troops and military and civilian leaders receive training on gender issues prior to deployment.
31. Defence and related capacity building efforts will aim at developing institutions that are accessible and responsive to the needs of both women and men, and include the promotion of women's participation in national armed forces. This can be achieved by including specific elements focused on gender and WPS in the training and education curricula for armed forces and other personnel in the security and defence institutions. This includes elements on how to take the protection needs of women into account, as well as to recognise, prevent, and respond to conflict-related sexual and gender-based violence.

32. The Alliance will work closely with Allies and partners to ensure that its work is complementary to the work outlined in NAPs.

## Integrity

33. NATO and its partners will undertake measures to prevent and respond to sexual violence in all operations through undergoing mandatory training on identifying, preventing and responding to conflict-related sexual and gender based violence, and sexual exploitation and abuse.
34. Leaders and Commanding Officers should be accountable for ensuring that personnel/troops are trained on preventing and responding to conflict-related sexual violence and take all possible measures to prevent it.
35. All troops in NATO-led operations and missions must live up to the highest standard of professionalism. In line with international norms and standards, the Alliance should develop specific mechanisms to prevent and respond to sexual exploitation and abuse (SEA) as it causes disproportionate harm to women and girls and undermines NATO's credibility and operational effectiveness.
36. NATO is committed to combat harassment and sexual harassment, and to promote the highest standards of professional and personal conduct<sup>10</sup> within NATO civilian and military staff. Additional measures to strengthen current guidelines and codes of conduct will be undertaken.

## Monitoring and Reporting

37. This Policy will be supported by an Action Plan. Such a plan will be result-oriented and will be subject to regular qualitative assessments on the implementation of the Policy. The Action Plan may be supported by Implementation Plan(s) developed by the International Staff, the International Military Staff, the Strategic Commands, and all divisions.
38. The Action Plan is to be evaluated at the end of its cycle of two years, and revised accordingly. The purpose of the evaluation will be to determine whether the Action Plan, follow-up actions and allocated resources are enabling NATO to meet its objectives. An independent assessment would provide impartial recommendations regarding the implementation of the Action Plan. The CSAP may also provide recommendations through the office of the SGSR on WPS on the implementation of the Action Plan.
39. The Women, Peace and Security Task Force, an internal task force with representatives from the International Staff, International Military Staff, the Strategic Commands and headed by the Secretary General's Special Representative for Women, Peace and Security, will monitor the

---

<sup>10</sup> Building Integrity, Code of Conduct ON(2017)0026.

implementation of the Action Plan. The Task Force will be a key mechanism for the implementation of this Policy, ensuring the involvement and participation from different divisions. The Task Force will also serve as the forum for coordination of gender mainstreaming efforts and through which guidance and support is provided to gender focal points located in various divisions.

40. A leadership task force at a managerial level shall meet bi-annually to support and guide the work of WPS and ensure accountability for all initiatives agreed in the Action Plan.
41. Allies, EAPC and partners associated or aligning with this Policy will receive a progress report every six months. In addition, relevant NATO bodies, with partners as appropriate, will discuss progress and further lines of action on WPS every six months or earlier at the request of nations.
42. The Secretary General of NATO will provide information on the implementation of this Policy as a part of the Secretary General's public annual report, under his/her own authority.
43. NAPs and other strategic national initiatives will support Nations' contributions to the implementation of the WPS agenda. Nations are encouraged to report progress and to share best practice.
44. Strengthened data collection, analysis, monitoring and reporting on WPS results will take place in line with agreed indicators for progress. NATO Headquarters, Allied Command Operations (ACO), and Allied Command Transformation (ACT) reports shall include reference to WPS where appropriate and all data should be disaggregated by sex.
45. This Policy will be reviewed as needed, and as a minimum every fourth year.

**NATO/EAPC Action Plan  
for the Implementation  
of the NATO/EAPC  
Policy on Women, Peace  
and Security 2018**



# Introduction

The first NATO/EAPC Action Plan to support the NATO/EAPC Policy on the Implementation of the United Nations Security Council Resolutions (UNSCRs) on Women, Peace and Security (WPS) was endorsed at the Lisbon Summit in 2010. The Action Plan that complements the NATO/EAPC Policy, has been revised on a biannual basis since 2014 to reflect its implementation. This Action Plan covers the period of July 2018 - July 2020. An Implementation Plan will be drafted to further detail the activities within this Action Plan, by December 2018, in consultation with Allies and associated partners for NAC decision.

The **NATO/EAPC ACTION PLAN ON WOMEN, PEACE AND SECURITY** is intended to work in tandem with the **NATO/EAPC POLICY ON WOMEN, PEACE AND SECURITY**; both derivatives of the UNSCRs on Women, Peace and Security. The overarching agenda is based on the principles set out in the Charter of the United Nations and other international agreements that form the framework for women's rights and gender equality.

NATO and its partners aim to contribute to the implementation of the WPS agenda by supporting in full the implementation of this Action Plan as an integral part of everyday business in both civilian and military structures.

In line with the Policy, NATO aims to address gender inequality and integrate WPS through the Alliance's three core tasks of collective defence, crisis management and cooperative security.

NATO and its partners recognise the adoption of the WPS agenda and support the advancement of gender equality through the guiding principles of:

- a. **Integration:** gender equality must be considered as an integral part of NATO policies, programmes and projects guided by effective gender mainstreaming practices. Achieving gender equality requires the recognition that each policy, programme and project affects women and men differently.
- b. **Inclusiveness:** representation of women across NATO and in national forces is pivotal to enhance operational effectiveness and success. NATO will seek to increase the participation of women in all tasks throughout the International Staff (IS) and International Military Staff (IMS), including in meetings, training opportunities, and public engagement.
- c. **Integrity:** systemic inequalities are addressed to ensure fair and equal treatment of women and men in the Alliance. Accountability on efforts to increase awareness and implementation of the WPS agenda shall be made a priority in accordance with international frameworks.

The NATO/EAPC Policy on Women, Peace and Security and the Action Plan are the basis for the work on WPS for each division in NATO's International Staff and International Military Staff. Individual divisional work plans will be developed to incorporate gender equality provisions and promote sustainable outcomes.

# Integration

Achieving gender equality requires the recognition that each policy, programme and project affects women and men differently. Gender equality therefore must be considered as an integral part of NATO policies, programmes and projects. To promote effective integration of gender, a gender lens will be applied throughout NATO’s core tasks in accordance with international and normative frameworks on WPS.

## Cooperative Security

Outcome 1.1	Actions
Strengthened institutional framework.	Include gender perspectives/WPS priorities in cooperative security frameworks and programmes, including Individual Partnership Action Plans/ Individual Partnership and Cooperation Programme/ Planning and Review Processes; as well as defence related capacity building efforts.
	Implement and develop research and capacity-building efforts within the NATO Science for Peace and Security (SPS) Programme in support of Women, Peace and Security, including on cross cutting topics such as countering violent extremism, counter-terrorism, and cyber defence. <sup>11</sup>
	Integrate gender perspectives into early warning analysis to enhance situational awareness and intelligence gathering.
	Mainstream gender perspectives/WPS priorities into existing NATO standards and develop policy guidelines on topics where appropriate.
	Provide support to Allies and partners on the development and revision of National Action Plans (NAPs) by developing a database of best practice to facilitate the establishment of comprehensive and accessible information.
	Map current NATO WPS training activities to ensure that gender perspectives/WPS priorities are included in relevant training activities <sup>12</sup> .
	Design and develop training and capacity-building activities on gender sensitive reporting to strengthen the knowledge and inclusion of sex-disaggregated data into NATO reporting, as appropriate.

11 Science for Peace and Security (SPS) Programme 2018 Work Programme (AC/340-N(2017)0236-REV2) and Report on SPS Activities in support of the implementation of United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1325 on Women, Peace, and Security (AC/340-N(2017)0219).

12 In line with relevant NATO policies, rules and procedures, including the Education, Training, Exercises, and Evaluation (ETEE) Policy.

Outcome 1.2	Actions
Enhanced engagement, cooperation and coordination with other international organisations on WPS <sup>13</sup> .	Conduct targeted and coordinated efforts with relevant organisations to incorporate WPS priorities through, inter alia: staff-to-staff talks, exchanges of information, lessons learned and best practices, joint initiatives, and training activities for participants, including in theatre.
	Cooperate with the European Union on a staff to staff level <sup>14</sup> , including on a) development of early warning indicators and a roadmap for future engagement b) fostering cooperation on gender and WPS related aspects in building partners' capacity in areas as appropriate, and c) development of capacity building efforts on gender analysis.
	Cooperate with the African Union on activities including a) development of gendered early warning indicators, b) support to the development and knowledge sharing on NAPs and c) sharing best practices for the development of a NATO Sexual Exploitation and Abuse Policy.
	Enhance cooperation with international organisations through the established Regional Acceleration of Resolution 1325 (RAR) framework as a platform for knowledge sharing <sup>15</sup> .

Outcome 1.3	Actions
Strengthened Civil Society/NATO cooperation through regular engagement with the Civil Society Advisory Panel (CSAP).	Conduct monthly consultations with members of CSAP.
	Organise the CSAP's annual meeting in Brussels to promote better consultation and dialogue between civil society and NATO.
	Identify entry points for CSAP engagement with NATO to enhance the inclusion of gender perspectives into NATO activities.
	Research on women's perceptions of defence and security, with the engagement of CSAP, aiming to enhance understanding of societal factors shaping women's perceptions of security, their needs, and their views of NATO.
Conduct a comprehensive independent review of the CSAP structure in order to strengthen the mechanism of consultation and allow for better engagement as needed. This review will aim to assess the impact of the CSAP and will be consulted with Allies and associated partners.	

13 In accordance with the Comprehensive Approach Action Plan (C-M(2008)0089-COR1; PO(2017)0564 Review of the 2011 Comprehensive Approach Action Plan) as well as the relevant decisions, including those taken at the Lisbon, Wales, and Warsaw Summits.

14 In the context of the implementation of the common set of proposals annexed to the Statement of NATO Foreign Ministers on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organisation PO(2016)0721 and PO(2017)0565-REV1.

15 RAR established in 2016 is a joint platform for sharing of best practices on WPS between NATO, EU, OSCE, UN, and AU.

## Crisis Management

Outcome 1.4	Actions
<p>NATO-led activities, operations and missions are enhanced through the integration of gender perspectives.</p>	<p>Enhance knowledge and skills on gender analysis within NATO by engaging with relevant stakeholders.</p>
	<p>Develop a gender analysis methodology for NATO led activities, operations and missions.</p>
	<p>Research and analyse the operational impact of Gender Advisers across NATO, to clarify what is needed to enhance operational effectiveness.</p>
	<p>Integrate gender perspectives into political and military guidance, including operational directives, concepts of operations and operational plans.</p>
	<p>Ensure all efforts are made to support continued deployment of trained, full-time gender advisers with clearly defined roles and responsibilities<sup>16</sup> to operations and missions with regular engagement with the Commander or head of NATO body, and support from gender focal points.</p>
	<p>Integrate gender perspectives/WPS principles into all training developed for NATO activities, operations and missions.</p>
	<p>Ensure the inclusion of gender perspectives within the exercise objectives of the Crisis Management Exercise (CMX).</p>
	<p>Integrate gender perspectives in Civil Emergency Planning guidelines.</p>

## Collective Defence

Outcome 1.5	Actions
<p>Mechanisms to encourage exchanging information and sharing best practices are strengthened.</p>	<p>Provide opportunities for Nations to exchange information and share best practices on WPS.</p>
	<p>Continue to collect and strengthen data to include in the annual <i>'Summary of National Reports of NATO Member and Partner Nations'</i> to encourage the exchange of best practice on recruitment and retention efforts for women in the military.</p>
	<p>Provide advice and recommendations to Nations, if requested, on the development of appropriate education and training programmes, and tools on gender perspectives/WPS principles, and to advise on methods to integrate gender perspectives in exercises and programmes<sup>17</sup>.</p>
Outcome 1.6	Actions
<p>Gender Perspectives are addressed in efforts and strategies related to Emerging Security Challenges.</p>	<p>Integrate gender perspectives into Cyber Defence Pledge, in order to both enhance the number of women as stakeholders in cyber defence and to guarantee gender perspectives are taken into account when strengthening and enhancing the cyber defence of national infrastructures and networks.</p>
	<p>Integrate gender perspectives into efforts to counter hybrid warfare, in order to both enhance the number of women as stakeholders and to encourage gender perspectives be taken into account in strategies to counter hybrid warfare.</p>
	<p>Reinforce NATO's efforts to implement all relevant UNSCRs on WPS and include gender perspectives in countering terrorism efforts for their long term sustainability, including by supporting gender-sensitive research conducted by the SPS programme aimed at identifying radicalisation and violent extremism and developing evidence-based responses, including the empowerment of women to safeguard communities.</p>
Outcome 1.7	Actions
<p>Gender Perspectives are included in Defence Planning Process.</p>	<p>Continue to include gender perspectives in the NATO Defence Planning Process through the Political Guidance 2019.</p>

<sup>16</sup> In line with relevant terms of reference for NATO Gender Advisers.

<sup>17</sup> In line with relevant NATO policies, rules and procedures, including the Education, Training, Exercises, and Evaluation (ETEE) Policy.

# Inclusiveness

Inclusion of women across NATO and in national forces can contribute to enhanced operational effectiveness. Respect for diversity and professional accountability is needed. NATO will seek to increase the participation of women in tasks throughout the IMS and IS, including in meetings, training opportunities, and public engagement.

Outcome 2.1	Actions
Greater gender balance is in place across NATO.	Map the obstacles and implement activities to increase the number of women in NATO, especially in leadership roles.
	Provide support to the Executive Management Division to implement gender balance practices based on existing policies to increase the number of women in the International Staff at all levels.
	Provide continued support for initiatives on management training, including on how to avoid unconscious bias.
Outcome 2.2	Actions
Improved understanding by NATO civilian and military staff of the practical implications and benefits of the WPS agenda.	Develop and implement a mandatory Gender Awareness training package for civilian and military NATO staff at all levels at HQ.
	Develop a handbook on preventing, responding, monitoring, and reporting on conflict-related sexual and gender-based violence (CR-SGBV) in line with the Military Guidelines on the Prevention of and Response to CR-SGBV.
	Increase and further develop the network of Gender Focal Points across NATO bodies, civilian and military staffs and national representations to these bodies. Ensure regular coordination of GFPs, support enhanced knowledge development and encourage senior management support to mainstream gender/WPS principles across NATO.
	Design and implement a coaching and mentoring programme to senior staff and leadership on the implementation of WPS and gender equality.
Outcome 2.3	Actions
Gender Perspectives are integrated in NATO's defence and security related capacity building efforts.	Include gender perspectives in the development of NATO's defence and security related capacity building efforts.
	Include Gender and WPS as part of the DCB packages and into NATO's ongoing efforts to enhance the training and education curricula of partner nations.

# Integrity

Systemic inequalities are addressed to ensure fair and equal treatment of women and men in the Alliance. Accountability on all efforts to increase awareness and implementation of the WPS agenda shall be made a priority in accordance with international frameworks. Support from senior leadership is integral to enhancing efforts and promoting gender equality.

Outcome 3.1	Actions
Specific measures to prevent sexual exploitation and abuse (SEA) in NATO-led operations and missions are enforced.	Develop a NATO Policy on combatting sexual exploitation and abuse (SEA) in consultation with stakeholders, including relevant international organisations.
	Develop a handbook on the prevention of and response to SEA in line with an agreed NATO SEA Policy.
	Develop training for NATO on identifying, preventing and responding to SEA in NATO-led operations and missions.

Outcome 3.2	Actions
Measures to prevent and respond to sexual harassment at NATO are improved.	Promote the current policies and guidelines on sexual harassment and codes of conduct widely across NATO; and increase opportunities for dialogue and communication on the issues to civilian staff.
	Promote awareness of procedures on prevention and response to sexual harassment, including support to the 'Persons of Confidence' network.

Outcome 3.3	Actions
Enhanced protection of women and girls from human trafficking through the updated NATO Policy on Combatting Trafficking in Human Beings.	Update the ' <i>NATO Policy on Combatting Trafficking in Human Beings</i> ' in consultation with relevant stakeholders, which will better reflect the linkage between WPS and human security and reinforce efforts to protect civilians, in particular women and girls who are the primary victims of trafficking.
	Identify national and international good practices on human trafficking prevention.

# Public Diplomacy

Outcome 4.1	Actions
Increased visibility of NATO's Women, Peace and Security agenda and of the efforts undertaken on the implementation.	Develop a NATO Communications Strategy on Women, Peace and Security, in coordination with Allies.
	Provide input and recommendations to strategic communications products to include gender perspectives.
	Develop key messages on gender perspectives/WPS priorities through a glossary of terms and concepts to enhance awareness and promote consistency of gendered language across NATO.
	Ensure targeted public diplomacy engagements (visits, seminars, conferences, projects), including SGSR WPS outreach, aimed at promoting NATO's efforts and progress in meeting Allies' and partners commitments to implement UNSCRs on WPS.

# Monitoring and Evaluation

Outcome 5.1	Actions
Enhanced accountability is in line with monitoring and evaluation mechanisms.	Engage in a NATO wide assessment and evaluation of the WPS mandate to understand the progress and persistent challenges to the implementation of WPS.
	Identify key data collection, analysis, monitoring and reporting mechanisms on WPS, in order to encourage that all NATO internal reports to include a reference to WPS and data provided can be disaggregated by sex.
	The Secretary General of NATO will continue to provide information on the implementation of the WPS Action Plan in the annual report.
	Continue and reinforce the operation of the Women, Peace and Security Task Force, to monitor the implementation of the Action Plan.
	Institutionalise a leadership task force at managerial level to meet bi-annually to support and guide the work on WPS and ensure accountability for all initiatives foreseen in this Action Plan.
	Relevant NATO bodies, with partners as appropriate, will discuss progress and further lines of action on WPS every six months or earlier at the request of nations.
	Publish a public annual progress report on the implementation of this Action Plan.

# Timeline of Gender at NATO

1961	First official NATO conference on the role of women in NATO forces in Copenhagen
1976	Military Committee formally recognises Committee on Women in the NATO Forces (CWINF)
2000	Adoption of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security
2002	Prague Summit: International Staff tasked to recommend ways of improving gender balance within IS and IMS
2003	International Staff Task Force on gender balance and diversity established Adoption of NATO-wide Equal Opportunities and Diversity Policy
2007	Adoption of NATO/EAPC Policy on Implementing United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1325 on Women, Peace and Security (WPS)
2008	Adoption of UNSCR 1820 on Women, Peace and Security
2009	CWINF changes name to NATO Committee on Gender Perspectives (NCGP) Adoption of the Bi-SC Directive 40-1 Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives into the command structure including measures for protection during armed conflict
2010	Lisbon Summit endorses NATO Action Plan on Mainstreaming UNSCR 1325 into NATO-Led Operations and Missions Comprehensive report on the NATO/EAPC policy on the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and related resolutions
2011	NATO Secretary General's annual report on implementing United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security, and related resolutions Revision of NATO/EAPC Policy on Implementing United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1325 on Women, Peace and Security (WPS) and related resolutions
2012	Chicago Summit reaffirms commitment to UNSCRs on WPS and asks Council to undertake a review on the practical implications of UNSCR 1325 for the conduct of NATO- led operations and missions 1 <sup>st</sup> Revision of the Bi-SC Directive 40-1 Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives into the command structure including measures for protection during armed conflict Establishment of Nordic Centre for Gender in Military Operations (NCGM) as NATO's Department Head on gender training in military operations Appointment of Mari Skare as Secretary General's first Special Representative on Women, Peace and Security



2013	<p>NATO Secretary General's 2<sup>nd</sup> annual public report on implementing United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security, and related resolutions</p> <p>Review on the practical implications of UNSCR 1325 for the conduct of NATO- led operations and missions</p>
2014	<p>NATO Secretary General's 3<sup>rd</sup> annual public report on implementing United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security, and related resolutions</p> <p>Revision of NATO/EAPC Policy on Implementing United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1325 on Women, Peace and Security (WPS) and related resolutions</p> <p>Revised Action Plan for the implementation of the NATO/EAPC Policy on Women, Peace and Security publicly released for the first time</p> <p>Wales Summit reaffirms commitment to the Women, Peace and Security agenda and directs the Council to submit a progress report on NATO's implementation of UNSCR 1325</p> <p>Appointment of Ambassador Mariët Schuurman as Secretary General's second Special Representative on Women, Peace and Security</p>
2015	<p>15<sup>th</sup> Anniversary of UNSCR 1325</p> <p>Adoption of Military Guidelines on Prevention of, and Response to, Conflict-Related Sexual and Gender- Based Violence (CR- SGBV)</p> <p>Development of Allied Command Operations (ACO) Gender Functional Planning Guide</p> <p>Development of Gender Education and Training Package for Nations</p>
2016	<p>40<sup>th</sup> anniversary of the NCGP and 55 years since the first conference of NATO female senior officers</p> <p>Establishment of the Civil Society Advisory Panel (CSAP)</p> <p>Summary of National Report to NCGP on the implementation of UNSCR 1325</p>
2017	<p>Second annual CSAP meeting</p> <p>Adoption of Terms of References of WPS Task Force and Divisional Gender Focal Points</p> <p>Revision of Bi-SC Directive 40-1 Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives into the command structure including measures for protection during armed conflict (includes CoC and Standards of Behaviour)</p> <p>Summary of National Report to NCGP on the implementation of UNSCR 1325</p>
2018	<p>Appointment of Clare Hutchinson as Secretary General's Special Representative on Women, Peace and Security</p> <p>Revision and implementation of the NATO/EAPC Policy and Action Plan endorsed at the NATO Summit in Brussels 2018</p> <p>20<sup>th</sup> anniversary of IMS GENAD</p> <p>Summary of National Report to NCGP on the implementation of UNSCR 1325</p>

