

La Aplicación de la Resolución 1325 en las Organizaciones de Seguridad y Defensa Europeas

María Angustias Caracuel Raya

RESUMEN

El presente artículo analiza el impacto de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad, cuyo X Aniversario se celebró el pasado mes de octubre, en las organizaciones internacionales europeas de seguridad y defensa; en particular, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). En concreto, defiende que la introducción de la dimensión de género en la doctrina y misiones de estas organizaciones internacionales es fundamental para contribuir a alcanzar, junto a otros actores internacionales, nacionales y no estatales, los objetivos planteados en esta y otras importantes Resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas desde entonces. Más aún, la persistencia y continuidad de sus acciones se presumen claves para crear definitivamente un ambiente de seguridad más estable en escenarios de conflicto. En primer lugar, el artículo repasa los compromisos asumidos por la OTAN, desde un punto de vista institucional y operacional, para asegurar el conocimiento y difusión de sus mandatos, especialmente en el campo de la gestión de crisis. En segundo lugar, examina las acciones de la UE en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres y niñas que viven situaciones de conflicto en todas las esferas de sus políticas, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Por último, el artículo considera la progresiva ampliación de la perspectiva de género a las tres dimensiones de la OSCE: la político-militar, la económico-medioambiental y la dimensión humana. El ensayo culmina ofreciendo un balance de los logros conseguidos en estos últimos años por estas instituciones, así como los desafíos pendientes para continuar la correcta implementación de la Resolución 1325 en todas las actividades del mantenimiento y la construcción de la paz.

Introducción

El 31 de octubre de 2010 se celebró el X Aniversario de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad. Sin duda, la aprobación de esta Resolución marcó un hito en relación a la participación de las mujeres como agentes activos en la promoción de la paz y la seguridad. Desde entonces, la inclusión de la perspectiva de género en la agenda internacional¹, en general, y en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa europeas, en particular, ha ido en aumento y continúa aún en desarrollo. Así, numerosas nuevas resoluciones, directivas, guías políticas y planes nacionales se han ido sumando al cuerpo normativo sobre mujer, conflictos armados y construcción de la paz, que albergan numerosas propuestas con el fin de ejecutar, monitorear y evaluar el contenido de esta importante Resolución.

En efecto, la Resolución 1325 (2000) de Naciones Unidas hace un llamamiento al Consejo de Seguridad, a su Secretario General, a los Estados miembros y al resto de las partes (agencias humanitarias, fuerzas armadas y sociedad civil) para emprender un conjunto de acciones en cuatro áreas distintas, aunque interrelacionadas. En primer lugar, la necesidad de aumentar la participación de las mujeres en los procesos de paz y en la toma de decisiones. En segundo lugar, la promoción de la introducción de la dimensión de género en la capacitación y formación para el mantenimiento de la paz. En tercer lugar, la importancia de aplicar plenamente las disposiciones del derecho internacional humanitario y del relativo a los derechos humanos para proteger los derechos de las mujeres y niños durante y después de los conflictos. Por último, la conveniencia de convertir la cuestión de género en un eje transversal de los sistemas de información y aplicación de las Naciones Unidas.

¹ Este concepto se conoce como "mainstreaming a gender perspective", entendido como "a process of assessing the implications for women and men of any plan 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 can benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality". Véase Official Records of the General Assembly, fifty-second Session, Supplement nº 3 (A/52/3/Rev.1), chapter IV, paragraph 4.

Tras la aprobación de esta histórica Resolución, otras Resoluciones del Consejo de Seguridad—el 1612 (2005), 1674 (2006), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010)—vinieron a reforzar esos mismos principios, así como a concretar medidas para garantizar su cumplimiento. En particular, resaltan que la violencia sexual como arma de guerra no sólo constituye una grave infracción contra los derechos humanos, sino que también produce un gran impacto en los ámbitos civil, cultural, económico, social y político de las mujeres y de los países concernidos. Por otra parte, consideran que las mujeres y niñas de todas las edades sufren a menudo este tipo de violencia por motivos de género. Por tanto, las considera víctimas, aunque también reconocen que pueden asumir otros protagonismos y roles, ya sean en el seno de la familia, como activistas en pro de la paz, etc. En definitiva, lo que pretenden estas Resoluciones es desarrollar sus capacidades y ofrecerles el apoyo suficiente para que hagan valer sus derechos en su entorno familiar, asociativo y comunitario.

Para lograr este empeño, la propia Resolución 1325 reconoce que:

... la comprensión de los efectos de los conflictos armados en las mujeres y niñas, unos mecanismos institucionales eficaces para garantizar su protección y la plena participación en el proceso de paz pueden contribuir considerablemente al mantenimiento y el fomento de la paz y seguridad internacionales”².

En este contexto, la actuación sostenida de organizaciones globales como NNUU³, de organismos regionales⁴ y nacionales y otros actores humanitarios es crucial para lograr una correcta aplicación institucional y transversal de la perspectiva de género en beneficio de la paz y la seguridad internacionales. Ello supone también el enorme desafío de articular y coordinar, en la medida de lo posible, las políticas de todos los actores con responsabilidades en la aplicación de las disposiciones de tan relevantes Resoluciones.

Un recorrido por los compromisos asumidos por las organizaciones de la arquitectura de seguridad europea⁵—como son la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE)—permitirá apreciar el impulso dado en los últimos años a la aplicación de la Resolución 1325 de NNUU y el esfuerzo común dirigido a la edificación de la paz y la seguridad internacionales a través de la inclusión de la perspectiva de género en sus respectivas doctrinas y misiones.

La dimensión de género en la OTAN

“Greater empowerment and more effective protection of women against the specific dangers that face in armed conflicts are of benefit not only to women, but to all of us. It is, to my mind, a crucial component of a comprehensive approach to the security challenges of the 21st century”

— Anders Fogh Rasmussen, Secretario General de la OTAN⁶

La inclusión de los aspectos de género en la agenda de la OTAN ha estado motivada por dos factores

² Resolución 1325 (2000), aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213^a, celebrada el 31 de octubre de 2000, S/RES/1325 (2000) en [http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf)

³ En julio de 2010, NNUU creó “ONU Mujeres” para promover la igualdad de género en el seno de la organización y sus políticas. La nueva Entidad refunde y refuerza las cuatro entidades existentes hasta ahora en el marco de las NNUU en esta materia: la Oficina de la Asesora de del Secretario General de NNUU para cuestiones de género (OSAGI), la División para el Avance de la Mujer (DAW), el Instituto de NNUU para la investigación en capacitación en cuestiones de género (INSTRAW), y el Fondo de NNUU para la Mujer (UNIFEM). En <http://www.unwomen.org/about-un-women/>. Por su parte, la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, Michelle Bachelet presentó el 26 de octubre en Nueva York, con ocasión del X Aniversario de la celebración de la Resolución, el Informe del Secretario General sobre el Seguimiento de la Resolución 1325 en Nueva York, de fecha 28 de septiembre. En http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/498

⁴ La IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) entre los días 22 y 25 de noviembre de 2010, recoge el compromiso de “promover transversalmente la perspectiva de género en los diversos ámbitos de la defensa”.

⁵ Sobre “la nueva arquitectura de seguridad europea”, véase María Angustias Caracuel Raya, Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría, Madrid, Tecnos, 2004, pps. 203-275

⁶ Anders Fogh Rasmussen, “Empowering Women in Peace and Security”, Speech at the European Commission, 27 January 2010. En http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_61040.htm

primordialmente: por un lado, la creciente participación de la mujer en el seno de esta organización político-militar tras el fin de la Guerra Fría y, por otro, los continuos llamamientos de la ONU en favor de la promoción de los derechos humanos⁷ y de las mujeres, en particular, a nivel nacional, regional y global, especialmente en situaciones de conflicto.

En este sentido, es posible distinguir cuatro etapas en la evolución de la dimensión de género en el seno de la Alianza. La primera tiene su origen en los debates iniciales acerca del papel que juegan las mujeres militares en el seno de las Fuerzas Armadas aliadas. La segunda arranca con la promulgación de la Resolución 1325 (2000) de NNUU y su reconocimiento del potencial que tienen las mujeres para contribuir en todos los aspectos de los procesos de paz. La tercera etapa coincide con el importante impulso de los Jefes de Estado y de Gobierno aliados, reunidos en Estrasburgo-Kehl en abril de 2009, a la aplicación de esta Resolución, especialmente en el campo de las operaciones de paz. Finalmente, la Cumbre de Lisboa, celebrada el 19 y 20 de noviembre de 2010, ha ratificado este compromiso, abriendo una nueva etapa para mejorar la inserción transversal de la dimensión de género en las políticas y misiones aliadas.

Los primeros pasos

Las primeras conferencias *ad hoc* de las décadas de los 60 y 70 sobre el papel de las mujeres militares en la OTAN fueron claves para compartir experiencias en torno al acceso de la mujer a las Fuerzas Armadas de los países aliados y las tareas que podía desarrollar en su seno, favoreciendo, al mismo tiempo, la propia transformación de las fuerzas aliadas.

Como resultado de sus trabajos, el Comité Militar (MC) aprobó el Documento MC 249, de 19 de julio de 1976, por el que nació el Comité de Mujeres en las Fuerzas Armadas de la OTAN (CWINF, *Committee on Women in the NATO forces*)⁸, que comenzó a celebrar reuniones anuales a partir de entonces⁹.

Sin embargo, no fue hasta el año 1998 cuando nació la Oficina sobre las Mujeres en las Fuerzas de la OTAN (OWINF, *Office on Women in the NATO Forces*), dependiendo del Estado Mayor Internacional (IMS *International Military Staff*), como secretaria y órgano de apoyo y asesor del CWINF¹⁰.

Entonces, la OTAN ya se encontraba realizando sus primeras misiones de paz en los Balcanes y, en cierta medida, éstas representaron un verdadero *test* para evaluar la incorporación de la mujer militar en las operaciones de paz. Según el Teniente General alemán Holger Kammerhoff, las mujeres militares no sólo demostraron que podían ser “soldados entre soldados”, sino que, además, en algunos casos, su tarea era indispensable para lograr la confianza necesaria de la población local hacia el desarrollo de la misión. Al fin y al cabo,

Women in the Armed Forces of whatever country do not really want any concessions, nor inappropriate comfort or cosines. What they want is equal treatment and equal opportunities¹¹.

⁷ Destacan la celebración de la Cumbre del Milenio en el año 2000, la Cumbre Mundial celebrada en 2005 y la celebración del 60 Aniversario de la adopción de la Declaración de Derechos Humanos, celebrada en 2008.

⁸ Véase Handbook for Delegates (Abril 2009). Este documento fue revisado por primera vez en mayo de 2003.

⁹ En ellas, los debates giraban desde las limitaciones de las mujeres y sus perspectivas profesionales dentro de sus respectivas Fuerzas Armadas, hasta su definitiva ampliación de oportunidades, una vez realizadas las oportunas reformas constitucionales. Véase la intervención del General Holger Kammerhoff, Jefe del mando de Operaciones del Bundeswehr, en la Conferencia Anual del CWINF en 2005, en <http://www.nato.int/ims/2005/win/opinions/s050716a.htm>

¹⁰ Sobre el papel de la Office on Women in NATO Forces, véase NATO Handbook, Brussels, 2006, pps. 105-106.

¹¹ General Holger Kammerhoff, op.cit.

El impacto de la Resolución 1325

Una vez aprobada la Resolución 1325 de NNUU, sus efectos se dejaron claramente sentir en la estructura institucional y operacional de la Alianza. Por un lado, se ampliaron las funciones y responsabilidades de diversos Comités de la OTAN, creándose además nuevos mecanismos para su implementación y, por otro, se aprobaron las primeras guías políticas y recomendaciones para incluir los aspectos de género en todas las operaciones militares lideradas por la Alianza, en conjunción con sus aliados y socios, con el propósito de aumentar su eficacia en beneficio de la paz y seguridad internacionales.

Así, los aliados decidieron crear en 2003 una *Task Force*¹², dentro del Secretariado Internacional (IS) y bajo la dirección del Secretario General Adjunto de la OTAN, con el objetivo de favorecer el equilibrio de género entre el personal civil y militar del IS, el IMS, los Cuarteles Generales (HQ, *Headquarters*) e incluso las agencias de la Alianza. No llegó a establecer, sin embargo, un sistema de cuotas al entender que la política de personal de la Alianza, en sus vertientes de contratación de personal civil y reclutamiento, debía estar basada en el mérito y la capacidad y, sobre todo, en la igualdad de oportunidades.

Por otro lado, las actividades del CWINF se ampliaron a la participación de los socios de la Alianza, particularmente a los 27 países que entonces formaban parte de la Asociación para la Paz (PfP, *Partnership for Peace*)¹³ y a los 7 socios del Diálogo Mediterráneo (MD, *Mediterranean Dialogue*)¹⁴. Sin duda alguna, una de las reuniones más relevantes de este Comité tuvo lugar en Berlín en junio de 2007, cuando se aprobó el informe “*CWINF Guidance for NATO Gender mainstreaming*”¹⁵. Este documento significó la primera contribución de la Alianza al desarrollo de un enfoque general de la perspectiva de género en sus operaciones militares¹⁶, particularmente en tres áreas concretas: en el planeamiento operacional, en materia de educación y formación, y la evaluación. Destacó entonces una iniciativa de un conjunto de países (Canadá, República Checa, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Países Bajos y EEUU) para que la OTAN contara con expertos asesores de género a fin de facilitar la incorporación de esta dimensión en las operaciones aliadas.

Asimismo, la OTAN creó un Grupo de Trabajo Ad Hoc para la puesta en práctica de esta Resolución, dependiente del Secretariado Internacional, en el que participan los países aliados y socios interesados para coordinar los trabajos que se desarrollan en el seno de la Alianza y las naciones respectivas en relación a los asuntos de género.

Sin embargo, el verdadero punto de inflexión sobre la aplicación de la Resolución 1235 se produjo en 2007 cuando el Consejo de Asociación Euroatlántico (EAPC, *Euro-Atlantic Partnership Council*)¹⁷ endosó el documento “*Implementing UNSCR 1325 on Women, Peace and Security*”, el cual representa el punto de partida para que las autoridades militares de la Alianza comenzaran a trabajar y llevar a cabo los objetivos de dicha Resolución. Entre ellos, cabe destacar la determinación de que estas autoridades...

- Se inspiren en el trabajo realizado por NNUU, la OSCE y la UE en la incorporación

¹² Este concepto no suele traducirse al castellano en España. En América Latina se suele traducir por “Fuerza de Tarea”. Desde el año 2003, esta Task Force ha emitido 6 Informes de Progreso. Actualmente está vigente el Plan de Acción 2007-2010 y el siguiente tendrá una aplicación durante el periodo 2011-2013. En http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_64099.htm?selectedLocale=en#action

¹³ Actualmente, tras las últimas ampliaciones, participan 22 países. En http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm y “Partner Countries” en <http://www.nato.int/cps/en/natolive/51288.htm>, especialmente los que participan en el Consejo de Asociación Euroatlántico.

¹⁴ Los países que participan en esta iniciativa son Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania e Israel. En http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52927.htm

¹⁵ NATO: CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming, 0370-07, en http://www.nato.int/issues/women_nato/cwinf_guidance.pdf. Resultan relevantes las definiciones que otorga a los conceptos “Gender, Gender equality, Gender mainstreaming, Gender Perspective, Gender awareness training y Gender analysis”.

¹⁶ La Conferencia del CWINF de 2008 aportó otro valioso documento, titulado “Best Practices to improve gender balance”, que representa el primer manual de buenas prácticas sobre las lecciones aprendidas nacionales, ya que incluye materias relativas al reclutamiento, el empleo, el desarrollo profesional, el planeamiento operacional y otros aspectos relativos a la educación y formación de las fuerzas aliadas. En http://www.nato.int/issues/women_nato/2008-11-gender_balance.pdf

¹⁷ En este foro participan 50 países: los 28 países aliados y 22 socios de la Asociación para la Paz. En http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49276.htm?selectedLocale=en

de la dimensión de género en las misiones de apoyo a la paz con el objetivo de garantizar, en la medida de lo posible, la compatibilidad de esfuerzos, que puedan conducir eventualmente al intercambio regular de experiencias y buenas prácticas.

- Consulten con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que actúan sobre el terreno y establezcan vínculos con aquellas que tienen experiencia en áreas donde la OTAN opera.
- Refuercen el valioso trabajo del CWINF, que asesora a los líderes y a las naciones miembros en aspectos clave que afectan al papel de la mujer en las Fuerzas Armadas de la Alianza”¹⁸.

En cierta manera, el EAPC reconocía que la complejidad de las misiones y operaciones que estaba llevando a cabo la OTAN, empleando a más de 50.000 efectivos desde los Balcanes a Afganistán hasta el Mediterráneo y Darfur, requería que la incorporación de los asuntos de género en el marco de la OTAN fuera consistente con los esfuerzos y las aportaciones de otros actores envueltos en zonas de conflicto, contribuyendo así a la gestación del concepto de “enfoque integral” (o *comprehensive approach*)¹⁹ en el marco de la Alianza.

Un nuevo impulso político

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebrada en Estrasburgo-Kehl en abril de 2009, abrió una nueva etapa en relación a la implementación de la Resolución 1325 de NNUU. Así, el apartado 36 de la Declaración reafirma el compromiso de la OTAN con sus socios en la aplicación de esta importante Resolución e insta a los aliados a presentar un nuevo conjunto de medidas para el otoño de 2010²⁰.

Una de las consecuencias más inmediatas de esta decisión fue la revisión y ampliación del mandato del CWINF con el fin de incorporar la integración de la perspectiva de género en las operaciones de la OTAN y contribuir también al desarrollo de las nuevas medidas acordadas por las sucesivas Resoluciones de NNUU sobre este particular. De esta manera, el Comité Militar aprobó el 20 de mayo 2009 el documento MC 249/2 por el que el CWINF cambió su denominación. Así nace el Comité de la OTAN sobre Perspectiva de Género (NCGP, *NATO Committee on Gender Perspective*), cuyas responsabilidades son:

- Facilitar el intercambio de información en materia de género entre las naciones de la OTAN, en su estructura de mandos y especialmente en la Sede de la Alianza.
- Establecer relaciones con organizaciones internacionales y otras agencias para integrar la perspectiva de género en las operaciones militares.
- Recopilar, analizar y difundir información relevante de la OTAN y sus socios sobre este particular.
- Asesorar al MC en asuntos de género, incluyendo la implementación de las Resoluciones 1325, 1820 y otras futuras Resoluciones²¹.

Por su parte, los mandos estratégicos de operaciones y de transformación (ACO y ACT, respectivamente)²² aprobaron la Directiva 40-1, de fecha 2 de septiembre de 2009, denominada “*Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives in NATO Command Structures, including measures for protection during armed conflicts*”. Esa Directiva está dirigida a los Cuarteles Generales (HQ) militares de la OTAN y en su propia Sede, así como a otras organizaciones que actúan bajo la

¹⁸ NATO/EAPC Unclassified: “Implementing UNSC 1325 on Women, Peace and Security”, EAPC (C/D) (2007)0022, 10 December 2007.

¹⁹ http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari115-2008 y <http://uknato.fco.gov.uk/en/uk-in-nato/comprehensive-approach>

²⁰ Press Release: (2009) 044, “Strasbourg / Kehl Summit Declaration”, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg / Kehl, 4 April 2009, en http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease

²¹ Final Decision on MC 0249/2: The NATO Committee on Gender Perspective (NCGP) . Annex A: “Terms of Reference for the NATO committee on Gender Perspectives (NCGP)”, p. A-1.

²² ACO (Allied Command Operations) y ACT (Allied Command Transformation).

cadena de mando de la Alianza. Entre los aspectos más novedosos del documento destacan el acuerdo para designar asesores de género en HQ permanentes y en los de las operaciones de la OTAN, así como en ejercicios; la identificación de normas de conducta para operaciones y misiones²³; y otras medidas concretas para proteger a mujeres y niñas durante los conflictos, como fomentar el contacto de las mujeres militares de la OTAN con las poblaciones locales, lo que también requiere una comprensión clara de sus culturas. Por último, el documento presenta un cuadro (o “*checklist*”), que sirve de herramienta para el planeamiento operacional²⁴.

A pesar de la relevancia y alcance de la Directiva, el NCGP consideró que algunas de sus propuestas eran difícilmente aplicables si no se toman en cuenta una serie de aspectos, que se detallan en su informe “*Recommendations on Implementation of UNSCR 1325*”, a saber:

- Es necesario que todas las naciones cuenten con un Plan de Acción Nacional para promover la aplicación de la Resolución 1325 en toda su dimensión²⁵. Estos planes deben ser actualizados y revisados para mantener su validez.
- Es fundamental el apoyo y el compromiso de los líderes y los mandos aliados para que haya progreso en este sentido. No en vano entre los beneficios que aporta una visión de género a las operaciones militares se encuentran un mejor conocimiento de las partes involucradas en un conflicto y el aumento de la credibilidad y aceptación de la operación y de las tropas en el teatro; en definitiva, favorece la protección de la fuerza.
- La educación y la formación son catalizadores para mejorar la conciencia de género y lograr con éxito la aplicación de esta perspectiva en las operaciones²⁶. Un programa basado en “formar a los formadores” (*train-the-trainers*) ayuda a facilitar la estandarización e interoperabilidad en asuntos de género. La formación debe facilitarse en todas las fases de la operación.
- Es necesario crear una red de expertos asesores en género y una base de datos sobre lecciones aprendidas²⁷, sus éxitos y fracasos. Por otro lado, los asesores de género deben estar integrados en la estructura militar de la OTAN en labores de apoyo al mando, aunque hay que determinar, caso por caso, si deben trabajar directamente para él o en sus Estados Mayores, concretamente en las células de Operaciones (J3), Planes (J5) o CIMIC (J9)²⁸.

²³ Éstas se complementan con las propias nacionales, según las legislaciones respectivas. En el caso de España, con el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas.

²⁴ La lista incluye preguntas relativas al análisis de la situación, el planeamiento operacional, la generación de fuerzas, la conducción de la operación/misión, y el informe, diseñada para identificar acciones concretas. Bi-SC Directive 40-1: Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives in the NATO Command Structure including measures for protection during armed conflict, en http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_09/20090924_Bi-SC_DIRECTIVE_40-1.pdf

²⁵ Actualmente, de los 22 países que han aprobado planes de acción nacionales, 16 son de la OTAN y de la Asociación para la Paz (APP): Austria Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Canadá, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Países Bajos, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y el Reino Unido. Croacia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Serbia y Eslovenia están elaborando sus respectivos planes.

²⁶ La educación (education) está dirigida generalmente a los planificadores y decisores políticos. La formación (training) es más concreta y está dirigida a un escenario y una misión determinada.

²⁷ Sobre este tema, véase el informe Louise Olsson & Johan Tejpar (eds.), *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325, Practices and Lessons from Afghanistan*, May 2009. En <http://www2.foi.se/rapp/foir2760.pdf>. Este trabajo, realizado por 8 expertos independientes de cuatro naciones OTAN, realiza un interesante estudio sobre la aplicación de esta Resolución en 5 Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) de ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad), que lidera la OTAN en Afganistán. Concretamente, en Tarin Kowt, Herat, Bamyán, Meymaneh y Mazar-e Sharif.

²⁸ Hubiera sido interesante que el documento contemplara igualmente a J1 (Personal). Entrevista al Comandante del Ejército de Tierra Magin Álvarez Arribas, DIGENPOL, Ministerio de Defensa, 2 de septiembre de 2010.

- La comunicación es un factor clave para aplicar eficazmente la perspectiva de género y una herramienta fundamental para conocer, a todos los niveles, las experiencias, los programas, el personal y los objetivos de las misiones que desarrolla la OTAN, tendentes finalmente a ganar los “corazones y mentes”²⁹.

En esta línea, el Consejo del Atlántico Norte (NAC) dio finalmente un mandato, a iniciativa española, al Grupo de Coordinación de Políticas (PCG, *Policy Coordination Group*)³⁰, su principal órgano asesor del en cuestiones político-militares, para que elaborara un informe sobre la inserción de la Resolución 1325 y la puesta en práctica de la Directiva 40-1 en las operaciones y misiones de la OTAN.

El Informe “*Mainstreaming UNSCR 1325 into NATO-led operations and Missions*”—fruto del trabajo del PCG en formato ISAF (*International Security Assistance Force*), es decir, elaborado con las naciones no OTAN contribuyentes a la misión que lidera la Alianza en Afganistán—fue aprobado finalmente por el NAC a nivel ministerial en su reunión de junio³¹. En él se hace una evaluación de los principales logros de la OTAN, tanto en la gestión de crisis, el planeamiento operacional y los ejercicios, como en la formación y la ejecución operacional de sus iniciativas, como demuestra la presencia de dos asesores de género en el Mando Aliado de Transformación (ACT) y otros dos en ISAF. Otros puestos se crearán en la misión de Kosovo (KFOR, Fuerza de Kosovo) y en el Mando Aliado de Operaciones (ACO). También debe destacarse la oportunidad que supone la creación de un nuevo grupo de trabajo transversal, en el que está trabajando este mando estratégico y donde participarán representantes de ACO, ACT, ISAF, HQ, el IS y el IMS.

Entre las iniciativas nacionales más relevantes del Informe destacan la propuesta nórdica de crear un Centro sobre perspectiva de Género en Operaciones, así como asesores³² en HQ y en diversos Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) de la OTAN en Afganistán. Por su parte, EEUU ha desplegado diversos equipos femeninos, llamados FET (*Female Engagement Teams*), en apoyo a las familias afganas; experiencia que se está trasladando a la OTAN para ayudar a las fuerzas de seguridad afganas a establecer FETs. De esta manera, el HQ de ISAF va a producir una Directiva Táctica que afectará a todas las unidades de esta fuerza multinacional.

El informe culmina recomendando al NAC que el PCG, en consultas con las naciones no OTAN contribuyentes a ISAF y KFOR, y las autoridades militares de la Alianza, elabore un Plan de Acción, que finalmente sea aprobado en la Cumbre de Lisboa del 19 y 20 de noviembre de 2010.

Mientras tanto, el Grupo de Expertos sobre el Nuevo Concepto Estratégico, liderado por Madeleine Albright, ya había realizado una clara recomendación en su Informe “*NATO*

²⁹ NCGP: “Recommendations on Implementation on UNSCR 1325”, Gender Training and Education, http://www.nato.int/issues/women_nato/pdf/2010/BrochureGender.pdf. En este contexto, el Comité de Diplomacia Pública en formato EAPC aprobó el pasado mes de julio una estrategia sobre la aplicación de la Resolución 1325 de NNUU, con vistas a la celebración de su X Aniversario en el mes de octubre. La División de Diplomacia Pública es parte de la Task Force del Secretariado Internacional y del Estado Mayor Internacional, y creó un Grupo de Trabajo Ad Hoc para coordinar la ejecución de proyectos que afectan a aspectos civiles y militares de la OTAN. El objetivo de su estrategia es aumentar el conocimiento sobre la labor de la OTAN para hacer realidad las denominadas 3 “P”, en las que se fundamenta esta Resolución: la prevención, la protección y la participación de las mujeres. Entre las actividades programadas destacan las relativas al establecimiento de asociaciones con ONG, Fundaciones y Think Tanks relevantes; la creación de plataformas públicas para dar visibilidad a los progresos de la OTAN mediante la celebración de conferencias de alto nivel sobre cuestiones de género; y la búsqueda de nuevas sinergias con organizaciones internacionales, como NNUU, la UE y la OSCE, que han mostrado interés en trabajar igualmente por el empoderamiento y la protección de las mujeres. Committee on Public Diplomacy in EAPC Format, NATO’s Implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security: A Public Diplomacy Strategy”, AC/52 (EAPC/N(2010)0001, 9 July 2010. Véase Committee on Public Diplomacy in EAPC Format, “NATO’s Implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security: A Public Diplomacy Strategy”, AC/52 (EAPC/N(2010)0001, 9 July 2010.

³⁰ El Grupo de Coordinación de Políticas (PCG) forma parte de la estructura de los principales Comités de la OTAN. En <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb130118.htm>

³¹ Declaration by NATO Defence Ministers following their meeting in Brussels on 10 and 11 June 2010”, NATO Press Release (2010)079, 11 June 2010, párrafo 7.

³² El informe diferencia entre... “The posts of Gender Advisors, stationed at HQ, and Gender Field Advisors, stationed at national Provincial Reconstruction Teams (PRT) are full-time. Gender Focal Points are regular personnel who receive specialist training on UNSCR 1325 and are the point of contact for gender issues in individual units, reporting to the Gender Field Advisors”. NATO Unclassified: Mainstreaming UNSCR 1325 into NATO-led Operations and Missions, PO (2010), 8 June 2010, p. 4.

2020: *Assured Security, Dynamic Engagement*³³, de fecha 17 de mayo: que la OTAN trabaje conjuntamente con NNUU y responda positivamente a los llamamientos de la Resolución 1325 de NNUU sobre el papel de la mujer en el campo de la seguridad y la paz.

La Cumbre de Lisboa: Un nuevo referente para los asuntos de género

La celebración en Lisboa de la undécima Cumbre aliada tras el fin de la Guerra Fría³⁴ ha abierto una nueva etapa no sólo para la vida y funcionamiento de la Alianza de mayor éxito en la historia, sino también para las aspiraciones de contar con un verdadero Plan de Acción que incorpore definitivamente las cuestiones de género a su entramado institucional³⁵, operacional y asociativo, toda vez los países participantes de la Iniciativa de Cooperación de Estambul³⁶ y los Países Contacto³⁷ pueden sumarse también a los trabajos del EAPC desde el pasado mes de junio.

Si bien el Nuevo Concepto Estratégico adoptado en Lisboa no recoge expresamente la recomendación realizada por el Grupo de Expertos sobre la Resolución 1325, la Declaración final resultado de la Cumbre se refiere a ella en varios apartados. Más específicamente, el párrafo 7 de la Declaración menciona el contenido del nuevo Plan de Acción y el camino a seguir en un futuro a corto plazo.

En particular, el Plan de Acción, denominado “*Comprehensive Report on the NATO/EAPC policy on the implementation of UNSCR 1325 on women, peace and security and related resolutions*”³⁸, contempla una estrategia basada en cinco objetivos:

- Incorporar la cuestión de género en las políticas, programas y documentación de la OTAN.
- Cooperar con organizaciones internacionales y la sociedad civil en el marco de su enfoque integral de la seguridad. El objetivo es ampliar la cooperación e intercambios de experiencias en asuntos de género con la OSCE, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), además de la que ya mantiene la OTAN con NNUU y la UE.
- Incrementar la educación y formación de personal civil y militar a través de los cursos que se ofrecen en el Colegio de Defensa de la OTAN y la Escuela de Oberammergau, y sus colaboraciones con otras instituciones, como el Consorcio de la Asociación para la Paz de Academias de Defensa y el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF).
- Desarrollar una política robusta en el ámbito de las Operaciones, siguiendo los principios de la Directiva biestratégica 40-1, fomentando el despliegue de asesores de género, entre otros aspectos.
- Potenciar la Diplomacia Pública sobre las políticas de la OTAN en asuntos de género.

Respecto al calendario previsto para la implementación del Plan, los Ministros de Asuntos Exteriores presentarán un primer informe de progreso en diciembre de 2011 y otro segundo en la Cumbre de 2012, prevista en EEUU.

³³ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm

³⁴ Estas Cumbres son las de Londres (1990), Roma (1991), Bruselas (1994), Madrid (1997), Washington (1999), Praga (2002), Estambul (2004), Riga (2006), Bucarest (2008) y Estrasburgo-Kehl (2009).

³⁵ El informe hace un recorrido de los antecedentes de la perspectiva de género y del entramado institucional involucrado en este tema; en especial, los numerosos comités que trabajan en este campo en el seno de la OTAN, además de los mencionados: El Comité Político y de Asociaciones, el Comité de Política de Operaciones, el Comité de Diplomacia Pública y el Comité Económico.

³⁶ Estos países son Bahrein, Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait.

³⁷ Australia, Japón, República de Corea y Nueva Zelanda.

³⁸ http://www.nato.int/cps/en/SID-31463D4B-972C59C2/natolive/official_texts_68578.htm

En definitiva, la OTAN se ha adherido plenamente a los objetivos de NNUU en la promoción de los asuntos de género en todos los ámbitos que afectan a la vida de la organización, a sus relaciones con sus socios y, en especial, en las actividades de gestión de crisis que desarrolla. Este compromiso firme se ha materializado en la adopción de medidas concretas, a todos los niveles, que benefician tanto a las mujeres y niños que sufren situaciones de violencia como a la eficacia y cumplimiento de las misiones lideradas por la Alianza.

Pero el desarrollo de esta política sigue presentando desafíos. Como reconoce el Plan de Acción acordado en Lisboa, el número de mujeres miembros de las Fuerzas Armadas en los países aliados varía entre un 3 y un 18%. En este contexto, persisten carencias a la hora de proporcionar especialistas en cuestiones de género – hombres o mujeres – en futuras misiones lideradas por la OTAN. Ello se fundamenta también en las diversas tradiciones y culturas de los países aliados, y sólo podrá ser superado en el tiempo si continúan desarrollándose políticas como las recién aprobadas en la capital lusa.

Mujer, Paz y Seguridad en el Marco de la UE

“Women are not only victims of war. They should also play an active role in making and keeping the peace. ...Through our [EU] crisis management and missions, the European Union is well placed to play a leadership role in this field.”

Javier Solana, Alto Representante de la UE para la PESC, 2008.

La actuación de la Unión Europea en la protección de los derechos de las mujeres ante situaciones de conflictos armados y la promoción de su papel en procesos de construcción posconflicto se enmarca dentro de su firme compromiso al respeto a los derechos humanos, sobre los que se fundamentan los orígenes de propia Unión y enfatiza el actual Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009.

Sobre este particular, son muy numerosos los instrumentos de la Unión³⁹ – unos supranacionales y otros intergubernamentales – que abordan esta problemática en el marco de su acción exterior, tanto en los aspectos de cooperación al desarrollo y con terceros Estados como en el campo de la gestión de crisis. En esta acción exterior confluyen los esfuerzos de sus principales instituciones⁴⁰, como son el Consejo de la Unión Europea y la Comisión⁴¹ y sus mecanismos comunitarios, amén de las labores que realiza el Parlamento Europeo en la promoción de los derechos humanos⁴².

En el contexto intergubernamental de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y más concretamente de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)⁴³, que se desarrolla en su seno desde hace diez años, hay unas fechas que marcan un antes y un después en la agenda de la Unión sobre mujer, paz y seguridad y que muestran una clara evolución. La primera de ellas coincide con la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad el 12 de diciembre de 2003 y culmina con la aprobación del Enfoque Integral de la UE sobre las Resoluciones 1325 y 1820 de NNUU en 2008. La segunda se desarrolla a partir de entonces, coincidiendo con la conmemoración del 60 Aniversario de la Declaración de Derechos Humanos de NNUU, y continúa aún en evolución.

La progresiva incorporación de las cuestiones de género en la PESC/PESD

³⁹ Sobre las instituciones de la Unión, véase <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1634&lang=en>

⁴⁰ http://europa.eu/institutions/instit/index_es.htm

⁴¹ Commission Communication Roadmap to Gender Equality, COM (2006), 92 final

⁴² Destacan la Comisión de Asuntos Exteriores, y las Subcomisiones de Derechos Humanos y de Seguridad y Defensa, así como el Committee on Women's Right and Gender Equality. Véase su Draft Report on Gender Mainstreaming in the work of its committees and delegations, 2004-2009, 30.1.1009. Asimismo, destacan dos Resoluciones sobre el Papel de la mujer en la resolución de conflictos 2000/2025 (INI) y sobre la situación de la mujer en conflictos armados A6-0159/2006. Véase <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=ES&body=AFET>

⁴³ Esta política nace en 1999 como PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa). Con el Tratado de Lisboa evoluciona a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), véase <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=en>

Teniendo en cuenta que la violación de los derechos humanos constituye una de las más graves parcelas de las crisis y conflictos actuales, no es de extrañar que la UE se haya convertido en estos últimos años en un baluarte de la promoción y defensa de estos derechos, especialmente los de las mujeres y los niños que viven situaciones de violencia. Como resalta de forma relevante y notoria la Estrategia de Seguridad Europea:

“El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos”⁴⁴.

Como prueba de este compromiso, la UE convertirá la Resolución 1325 de NNUU en una guía de aplicación en todas las misiones civiles y militares que desarrollará desde 2003, cuando lanza su primera misión en Bosnia-Herzegovina⁴⁵. Así, elaboró los primeros documentos genéricos que recogen los requerimientos básicos de su actuación en misiones de gestión de crisis; uno, sobre normas de conducta aplicables a todo el personal que participan en estas misiones⁴⁶; otro, sobre la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de NNUU⁴⁷; y el tercero, sobre la incorporación transversal de las cuestiones de género en el planeamiento y conducción de las operaciones PESD⁴⁸.

La creciente visibilidad que fue adquiriendo la PESC y la PESD en sus primeros años de vida hizo posible la aparición de los primeros estudios de caso, que vinieron a demostrar las divergentes ramificaciones de los asuntos de género en las misiones de gestión de crisis, donde participan militares, policías y otros actores civiles. No sólo se pudo apreciar un déficit en la representación femenina en los órganos de decisión política de la Unión, sino que también destacaba su ausencia entre los Representantes Especiales (SR, *Special Representative*). Sólo algunas mujeres habían logrado ser Jefes de Misión (*Heads of Mission*)⁴⁹. Ello contrastaba con la creciente incorporación de “*female peacekeepers*” en las misiones de gestión de crisis de la Unión, demostrando que su papel era decisivo para alcanzar una mayor eficacia operacional y un mejor entendimiento de la situación a todos los niveles⁵⁰.

Con todo, no hay que olvidar que la cuestión de género en las misiones PESD afecta muy especialmente a los hombres pues, en la medida que aportan la mayor parte del personal desplegado en una operación, son los que tienen que interactuar mayoritariamente con la población local. En opinión de Johana Valenius, la incorporación de la perspectiva de género en misiones de pacificación no es una cuestión de seguridad blanda (o “*soft*”) sino un tema que afecta al núcleo mismo de la seguridad y que debe estar presente en todas las fases de una operación.

⁴⁴ Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad, Institute for Security Studies, 2003, p. 19.

⁴⁵ Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the launch of the EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina, 31 December 2002. Sobre los comienzos de la aplicación de la Resolución 1325 en la UE, véase la intervención de Catherine Wale Grunditz, del Consejo de Planeamiento de Gestión de Crisis de la UE (CMPD) en <http://www.nato.int/ims/2008/win/briefing/Mrs%20Wale%20Grunditz%20-%20Briefing%2002%20June%202008.pdf>

⁴⁶ “Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations” (doc. 8373/05).

⁴⁷ Implementation of UN Security Council Resolution 1325” (doc. 11932/2/05). Entre las medidas que cita, destacan aumentar la representación de las mujeres en los órganos de decisión política, incrementar el diálogo con las organizaciones locales y los grupos de mujeres internacionales, proteger las mujeres y niñas en situaciones de conflicto, incorporar la perspectiva de género en las operaciones PESD, garantizar la formación y la toma de conciencia de este tema.

⁴⁸ “Check List to Ensure Gender Mainstreaming and Implementation of UNSCR 1325 in the Planning and Conduct of ESDP Operations” (doc. 12068/06). En este documento se detallan los aspectos relativos al planeamiento estratégico y operacional, la generación de fuerzas y la conducción de operaciones, donde se detalla el papel de los Representantes Especiales, los Jefes de Misión y los mandos, así como los informes, la revisión y la supervisión de estos asuntos, entre otros, en las áreas de operaciones.

⁴⁹ Johana Valenius, *Gender Mainstreaming in ESDP missions*, Chaillot Paper n° 101, Institute for Security and Defence Studies, May 2007, p. 55. En el año 2006 sólo 2 mujeres eran Representantes Permanentes en el COPS.

⁵⁰ Sobre los beneficios que aportan las mujeres militares en misiones de paz, véase Louise Olsson (ed.), *Gender Aspects of Conflict Interventions: Intended and Unintended Consequences. Final Report to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs*, Oslo, International Peace Research Institute, 2004. Véase también en <http://www.peacewomen.org/> Checklist on Women’s Participation and Gender Perspectives in Security Council Resolutions (Fact sheets & Handouts, en http://www.peacewomen.org/assets/file/AdvocacyEducationTools/checklistonwomenparticipation_ngowg.pdf

A la luz de estas primeras experiencias, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (GAERC), reunido en Bruselas en noviembre de 2006, consideró conveniente avanzar en la promoción de la igualdad de género en el contexto de la PESC/PESD a todos los niveles, invitando a los Estados miembros a presentar candidatas a los puestos de la Unión relacionados con esta política y a integrar esta perspectiva en el planeamiento y conducción de todas las misiones y operaciones PESD. También apostó por la creación de puestos de asesores de género en todas ellas, teniendo en cuenta la positiva experiencia inicial en la operación militar EUFOR RD Congo. El Consejo abogó, además, por la incorporación de la perspectiva de género en los programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex-combatientes, de Reforma del Sector de la Seguridad (SSR, *Security Sector Reform*) y de protección de de Personas Desplazadas Internamente (IDP, *Internal Displaced Persons*).

Una visión integral de la dimensión de género en la Unión

La interrelación cada vez mayor entre civiles y militares en misiones PESD, así como la creciente aportación de otros mecanismos comunitarios a la construcción de la paz, aportados por la Comisión Europea, fueron determinantes para que el Consejo de la UE decidiera impulsar más decididamente la aplicación transversal de la perspectiva de género en todas las políticas de la Unión.

La ocasión para presentar sus nuevas propuestas coincidió con la conmemoración del 60 aniversario de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En este sentido, el Informe de Implementación de la Estrategia de Seguridad Europea “*Providing Security in a Changing World*” de diciembre de 2008 implica un salto cualitativo muy importante para la Unión al asumir dos preceptos fundamentales en la promoción de los derechos humanos⁵¹, como son el principio de responsabilidad de proteger y el concepto de seguridad humana⁵². Más específicamente la Unión aplica este último enfoque en el tratamiento de los asuntos de género cuando afirma:

We need to continue mainstreaming human rights issues in all activities in this field, including ESDP missions, through people-based approach coherent with the concept of human security. The EU has recognized the role of women in building peace. Effective implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and UNSCR 1612 on Children and Armed Conflict is essential in this context.

La primera medida de la Unión tuvo que ver con la búsqueda de una mayor coherencia al importante acervo alcanzado por hasta la fecha en esta materia. De esta manera, la aprobación de dos nuevos documentos profundizará en esta línea de acción. Se trata del “*Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and Security*”⁵³ (2008) y el Informe “*Implementation of UNSCR 1325 and UNSCR 1820 in the context of training for the ESDP missions and operations- recommendations on the way forward*” (2009).

⁵¹ Council of the European Union, Council Conclusions on the 60th anniversary of the adoption of the Universal Declaration on Human Rights, 1914th General Affairs Council Meeting, Brussels, 8 December 2008.

⁵² Lo que importa, desde esta nueva perspectiva, no es tanto que los Estados y las sociedades se preocupen por garantizar las condiciones para la paz en función de una amenaza externa, sino que garanticen las condiciones mínimas para que las personas se sientan seguras en el interior de sus sociedades. En este contexto, la responsabilidad de proteger a los civiles de la violencia a gran escala recae fundamentalmente en las autoridades nacionales, pero si un Estado no protege a su población civil, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de actuar mediante operaciones humanitarias, la presión diplomática y el uso de la fuerza, de ser necesario, aunque únicamente como último recurso. La seguridad humana se basa en la libertad de los individuos de las inseguridades básicas causadas por las violaciones masivas de los derechos humanos. Véanse los documentos de NNUU “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, aprobado por la Asamblea General el 2 de diciembre de 2004, y “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos,” aprobado por la Asamblea General un año más tarde. En <http://www.un.org/spanish/secureworld/>. Cita textualmente: “El mundo debe promover juntas las causas del desarrollo, la seguridad, y los derechos humanos porque, de otro modo, ninguna de ellas podrá triunfar. La humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos”. p.95

⁵³ El primero de ellos viene a sistematizar de forma omnicomprensiva los principios y las medidas para aplicar estas Resoluciones en siete áreas concretas El apoyo político a estas Resoluciones, la formación, el intercambio de información y buenas prácticas entre los diferentes actores, la acción de la Unión hacia terceros países y a nivel regional, la integración de las mujeres según los sectores (seguridad, gobernabilidad, salud, educación, etc.

El primero de ellos aporta una visión holística sobre los estrechos vínculos existentes entre paz, seguridad, desarrollo e igualdad de género, contemplando todo el espectro de la acción exterior de la Unión, desde la prevención de conflictos a la gestión de crisis, incluidos los esfuerzos en la construcción de la paz, la reconstrucción y la cooperación al desarrollo. En este contexto, el documento apuesta por aumentar la coordinación institucional y el intercambio de información sobre los asuntos de género en el seno de la Unión, a través de la recientemente creada “*Task Force*” sobre Mujeres Paz y Seguridad, que reúne a representantes de los distintos organismos de la Secretaría del Consejo y de la Comisión, y está abierta a la participación de los Estados miembros⁵⁴.

El segundo documento recoge fundamentalmente las aportaciones realizadas por la Presidencia de Suecia de la Unión⁵⁵ en el campo de la formación, tanto en sus aspectos de contenido como en la práctica. Mención especial merece la inclusión de los aspectos de género en los manuales de la misión, que está desarrollando la Secretaría del Consejo⁵⁶.

Por su parte, la Presidencia española de la Unión Europea recogió el testigo de Suecia en materia de género durante el primer semestre de 2010, aprovechando los nuevos instrumentos de la Unión tras la entrada en vigor del nuevo Tratado de Lisboa. En particular, las nuevas disposiciones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)⁵⁷, sucesora de la PESD, y el nombramiento de la primera mujer Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, generaron nuevas expectativas para una mayor inclusión de estos temas en la política de seguridad y defensa de las instituciones y naciones europeas.

De hecho, durante el ejercicio de la Presidencia española se produjo la primera reunión de alto nivel UE-OTAN sobre “Mujer, Paz, y Seguridad”, que contó con la participación de la Vicepresidenta de la Comisión Europea, Margot Wallström, el Secretario General de la OTAN, Anders Fog Rasmussen, la Vicepresidenta primera del Gobierno español, María Teresa Fernández de la Vega, y la ex Secretaria de Estado de EEUU, Madeleine Albright. Además de su apoyo político a la plena aplicación de la Resolución 1325, el encuentro sirvió para defender un conjunto de acciones destinadas a proteger a las mujeres y los niños frente a la violencia, y a lograr que las mujeres sean definitivamente parte activa de la gestión de crisis y la consolidación de la paz a todos los niveles⁵⁸.

Continuando esta línea de trabajo, la Presidencia española de la UE organizó un seminario en el mes de marzo sobre Mujer, Paz y Seguridad⁵⁹, en el que se pudieron intercambiar puntos de vista y experiencias sobre la aplicación transversal del criterio de género en el ámbito de la Unión Europea, de la OTAN y de los países europeos que cuentan con un Plan de Acción Nacional. Si bien hubo un reconocimiento unánime al avance logrado en estos últimos años para que la mujer sea cada vez más participativa en los procesos de gestión de crisis, también se estimó que aún queda un largo camino por recorrer en este sentido⁶⁰. En opinión de Catherine Wale-Gründitz, representante de la Dirección de Planeamiento y de Gestión de Crisis del Consejo de la UE (CMPD), todavía hay que corregir el desfase o “*gap*” actualmente existente entre Bruselas, donde se hallan las instituciones de la Unión, y

⁵⁴ Sobre el papel que juegan las estructuras civiles y militares en el seno de la Unión, véase Nick Hynek, *Consolidating the EU's Crisis Management Structures: Civil-Military Coordination and the future of the EU OHQ*, European Parliament, Directorate General for External Policies, April 2010, pps. 3-4. En <http://tepsa.be/Hynek%20Consolidating%20the%20EU's%20Crisis%20Management%20Structures.pdf>

⁵⁵ Folke Bernadotte Academy, Report “Strengthening ESDP missions and operations through training on UNSCR 1325 and 1820”, Brussels, July 2009.

⁵⁶ Párrafo 29.

⁵⁷ “EU and Women in Peace and Security”, en <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1886&lang=EN#Bookmark2>

⁵⁸ La conferencia estuvo organizada conjuntamente con Security and Defence Agenda. Véase “Women, Peace and Security, Empowering Women in Peace and Conflict”. Resultado de la conferencia de alto nivel UE/OTAN sobre la mujer, la paz y la seguridad, 27 de enero de 2010. http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/Documents/Resultado_Mujer_Paz_Seguridad_ES.pdf

⁵⁹ Destacó la presencia de representantes de la Dirección de Planeamiento y Gestión del Crisis del Consejo de la UE (CMPD) y la Oficina de Perspectiva de Género en la Alianza (NCGP). Sobre los resultados del Seminario, véase el Resumen de Conclusiones: “La aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de NNUU sobre Mujer, Paz y Seguridad en el entorno de la Política Común de Seguridad y Defensa y los países de la Unión Europea, con especial atención al papel de la mujer de uniforme”, Madrid 26 de marzo de 2010. En http://www.mde.es/Galerias/docs/politica/seguridad-defensa/UE2010/UE2010_ConclusionesSeminarioMujer.pdf

⁶⁰ Por otra parte, se reafirmó que la perspectiva de género no sólo debe ser vista como un objetivo en sí mismo, sino como un criterio que ayuda a conseguir mayor efectividad en misiones y operaciones.

el trabajo sobre el terrero, pues en ocasiones no hay retroalimentación o “*feedback*” en la aplicación del criterio de género en las misiones. Por otra parte, consideró que hay que mejorar la capacitación del personal en asuntos de género y su interacción con las poblaciones locales para alcanzar así los objetivos de la misión.

El último paso dado hasta el momento por la Unión para medir este deseado progreso ha sido la identificación de indicadores⁶¹ en cada una de las cuatro áreas temáticas en las que se fundamenta la Resolución 1325 y las que le suceden, a saber: las actividades y estrategias relacionadas con la prevención de conflictos, la promoción de la participación activa de la mujer en los procesos de paz, la protección de los derechos humanos de mujeres y niñas, y la promoción de un acceso igualitario de las mujeres a los mecanismos y servicios de ayuda y recuperación.

Estos indicadores permitirán medir la implementación del enfoque integral de la UE en relación con las Resoluciones 1325 y 1820 de NNUU. Para ello, la Unión se ha propuesto elaborar un informe bianual, que incluya información de las misiones de la UE en países que viven situaciones de conflicto o posconflicto, de sus propios Estados miembros y de las misiones que desarrolla la Unión en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Con todas estas medidas, la UE se halla plenamente comprometida en acelerar la implementación de la Resolución 1325 desde una perspectiva integral en todo lo que tiene que ver con sus políticas⁶², su diálogo con otros organismos regionales y su apoyo a los gobiernos, autoridades locales y organizaciones no gubernamentales, aportando recursos financieros en proyectos que tienen un impacto directo o indirecto en la mejora de las condiciones de las mujeres en países que viven situaciones de conflicto o posconflicto. En el ámbito interno, la Unión tiene aún una asignatura pendiente: seguir animando a los países miembros que no han adoptado aún un Plan de Acción Nacional⁶³ a que determinen sus objetivos prioritarios en este campo y aseguren la correcta puesta en práctica de la integración de la perspectiva de género en todas sus políticas y programas a través de evaluaciones continuas.

La aplicación de la Resolución 1325 en la OSCE

The full and equal exercise by women of their human rights is essential to achieve a more peaceful, prosperous and democratic OSCE area. We are committed to making equality between men and women an integral part of our policies, both at the level of our States and within the Organization.⁶⁴

Carta de Seguridad Europea, Estambul, 1999.

La incorporación de los asuntos de género en el marco de la OSCE⁶⁵ estuvo inicialmente vinculada a la primera de sus tres dimensiones, la dimensión humana, que representa uno de los llamados “cestos” de la organización, junto con la dimensión político-militar y la dimensión económica y medioambiental, nacidas del Acta Final de Helsinki de 1975. De hecho, será la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR, *Office of Democratic Institutions and Human Rights*) el organismo

⁶¹ Estos indicadores están en línea con los 26 aprobados por NNUU el 6 de abril de 2010. Council of the European Union, Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the UNSCR 1325 and 1820 on women, peace and Security, 14 July 2010. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11948.en10.pdf>

⁶² Especialmente en sus programas de Reforma de Sector de Seguridad (SSR), Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), derechos humanos, potenciación de la sociedad civil, fomento de la educación y sanidad, ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, en misiones de la PCSD, etc.

⁶³ Sólo 9 países de los 27 que componen la Unión (Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Holanda, Portugal, Reino Unido y Suecia) han elaborado planes de acción sobre la aplicación del criterio de género.

⁶⁴ Párrafo 23. http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497_en.pdf

⁶⁵ El origen de esta organización se remonta a 1975, cuando se firmó el Acta Final de Helsinki y nació la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Con la desaparición del Pacto de Varsovia y el desmembramiento de la URSS, inició un proceso de institucionalización que culminó en 1995 con la creación de la Organización (OSCE). La Carta de París para una Nueva Europa (1990) y la Carta de Seguridad Europea de Estambul (1999) son los documentos más relevantes, aunque no tienen un fundamento jurídicamente vinculante. Véase <http://www.osce.org/>

encargado de integrar la igualdad de género en las políticas y prácticas de la organización y de sus Estados participantes⁶⁶, fundamentalmente en aquellos que fueron accediendo a la democracia tras la implosión del sistema soviético.

Sin embargo, a medida que avanzaba el proceso de institucionalización de la OSCE y las demandas de participación en nuevas misiones, la Organización decidió crear una Sección sobre Género (*Gender Section*) dentro de la Secretaría de la Organización para afianzar esta perspectiva en los programas de las tres dimensiones de la OSCE⁶⁷. Por su parte, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE decidió nombrar Representante especial para Asuntos de Género -cargo desempeñado actualmente por el Dr. Hedy Fry (Canadá)- que se encarga de velar por la aplicación de las decisiones y resoluciones de esta Asamblea. Por último, y a diferencia de la OTAN y la UE que abogan por la promoción de asesores de género (*gender advisers*), la OSCE cuenta con puntos focales de género (*gender focal points*) en cada operación y en los departamentos de la propia institución con el objetivo de apoyar al personal de la OSCE en sus diferentes proyectos y misiones relacionados con el criterio de género.

Esta evolución en el ámbito institucional de la OSCE se ha reforzado con un conjunto de Decisiones Ministeriales⁶⁸. Entre ellas, destacan las relativas al importante papel de las mujeres en la prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto; la necesidad de prevenir y combatir la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en la política y vida pública, y el Plan de Acción para la promoción de la Igualdad de género (2004), que sucede al aprobado en el año 2000⁶⁹. En este nuevo Plan, la OSCE amplía considerablemente el alcance de los organismos relacionados con la aplicación de la Resolución 1325 y sus responsabilidades⁷⁰.

Asimismo, contempla la necesidad de que el Secretario General presente un Informe de progreso anual al Consejo Permanente de la Organización⁷¹. En concreto, el nuevo Informe de 2010 destaca el incremento considerable de proyectos que incorporan la dimensión de género en las operaciones sobre el terreno, especialmente en Asia Central, el Cáucaso Sur y Europa oriental y suroriental⁷²: 218 en comparación con los 146 desarrollados el año pasado o los 106 del año 2007 y 2008.

En definitiva, la OSCE reconoce que se encuentra muy bien posicionada en la promoción de la igualdad de género en sus programas y actividades, aunque es consciente de que aún queda un largo camino por recorrer en su dimensión político-militar, especialmente en la promoción de la participación de la mujer en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la reconstrucción posconflicto⁷³. De ahí la relevancia que está adquiriendo el Foro para la Cooperación en materia de Seguridad (FSC, *Forum for Security and Cooperation*) para concienciar a los países participantes de la necesidad de promover esta tarea en los proyectos de la OSCE.

En cualquier caso, la Organización se ha configurado como un actor regional clave para promover la seguridad y cooperación entre sus países participantes en asuntos de género. La Cumbre

⁶⁶ Actualmente 56 países

⁶⁷ Los primeros compromisos se alcanzaron en Madrid (1983) y posteriormente en Viena (1989) y Moscú (1991). Véase *OSCE Commitments Relating to Gender Equality and Non-Discrimination. A Reference Guide for the OSCE Human Dimension Seminar on Participation of Women in Public and Economic Life*, Warsaw, 13-15 May 2003.

⁶⁸ Todos los documentos están disponibles en <http://www.osce.org/gender/publications.html>

⁶⁹ El Plan se estableció "in order to ensure that the OSCE commitments concerning equality in rights and equality of opportunity for women and men are taken into account by participating States and in the practical work of OSCE institutions and field missions". PC.DEC/353 of 1 June 2000.

⁷⁰ El Plan detalla con exhaustividad las tareas asignadas a la Presidencia en Ejercicio, el Consejo Permanente, el Secretario General, los Jefes de Misión, la Asamblea Parlamentaria, etc. Summary Table of Action Plan for the Promotion of Gender Equality, 20 January 2009. http://www.osce.org/documents/gen/2009/01/36087_en.pdf

⁷¹ "The Secretary General Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the promotion on Gender Equality", September 1010, en http://www.osce.org/documents/sg/2010/08/45877_en.pdf. En este informe se contempla la necesidad de que los "Gender focal points" pasen a convertirse en asesores de género en un futuro próximo.

⁷² Los temas que tratan estos proyectos varían considerablemente: desde proyectos relacionados con policías locales a iniciativas sobre la lucha contra la violencia de la mujer en Kirguistán, la promoción de igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito económico en Ucrania y el fortalecimiento de la participación política de las mujeres en Albania.

⁷³ La dimensión político-militar abarca cuestiones relacionadas con el control de armamentos, gestión de fronteras, lucha contra el terrorismo, prevención de conflictos y reforma de defensa y la policía.

celebrada en Astana⁷⁴ (Kazajstán) el 1 y 2 de diciembre, veinte años después de la firma de la Carta de París para una Nueva Europa, ha dado una nueva guía política a la Organización para avanzar en la aplicación de la Resolución 1325 de NNUU en todas sus dimensiones. El párrafo 6 de su “*Declaración Conmemorativa: Hacia una Comunidad de Seguridad*”, señala textualmente:

... Convinced that the inherent dignity of the individuals is at the core of comprehensive security, we reiterate that human rights and fundamental freedoms are inalienable and that their protection and promotion is our first responsibility... We reaffirm categorically and irrevocably that the commitments undertaken in the field of human dimension are matters of direct and legitimate concern to all participating States and do not belong exclusively to the internal affairs of the State concerned⁷⁵.

Conclusiones

“You can win the war with men, but you can’t have peace without women”⁷⁶

Una década después de la adopción de la Resolución 1325 de NNUU sobre Mujer, Paz y Seguridad y de otras Resoluciones conexas, el balance de la actuación de las organizaciones de seguridad y defensa europeas en este campo ofrece resultados positivos, aunque persisten algunas dificultades y retos aún por sortear.

En efecto, la aplicación transversal de los asuntos de género ha ocupado un lugar muy destacado en las agendas de trabajo de la OTAN, la UE y la OSCE. Ello se ha materializado en importantes desarrollos institucionales, funcionales y operativos, además de la tendencia a fortalecer sus asociaciones con otros actores que pueden ayudar a crear un ambiente de seguridad estable para las mujeres que viven en escenarios de conflicto.

Particularmente, la OTAN se ha mostrado decidida en estos últimos años a trabajar de forma proactiva en la integración de las cuestiones de género en sus políticas, programas y operaciones, tanto en su planeamiento y ejecución como en la evaluación de sus misiones. El compromiso aliado de llevar a cabo una actualización y seguimiento periódico del informe aprobado recientemente en la Cumbre de Lisboa así lo atestigua.

Por su parte, la UE ha intensificado su aportación a la implementación de la Resolución 1325 de NNUU, colaborando con los actores implicados en la política de desarrollo, los organismos que intervienen en la gestión de crisis, tanto civiles como militares, así como con las organizaciones regionales que están desarrollando su propia estructura de paz y seguridad, como la Unión Africana. De esta manera, la UE se configura como un actor global, que fundamenta su acción en los valores comunes de respeto y promoción de los derechos humanos, con especial énfasis en los asuntos de género y los derechos de la infancia, así como en el imperio de la ley para alcanzar una paz duradera y sostenible.

Por último, la OSCE ha continuado haciendo progresos en la inclusión de la perspectiva de género, ampliándola a todas sus dimensiones. Para ello, ha aumentado las responsabilidades de sus instituciones y continúa fomentando la participación de mujeres en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación posconflicto.

En general, hay un denominador común que guía el comportamiento de estas organizaciones internacionales: su visión integral del concepto de seguridad. Pero para afianzar los logros alcanzados

⁷⁴ 2010 OSCE Summit: <http://www.osce.org/press/45798.html>

⁷⁵ Astana Commemorative Declaration en http://www.osce.org/documents/mcs/2010/12/48067_en.pdf

⁷⁶ Seminario Hispano-Holandés: “Gender in Peacekeeping and Peacebuilding”, Conclusions Public Session, Amsterdam, 17-19 November 2010.

hasta la fecha, estas organizaciones deben mantener una actuación sostenida en el tiempo y sistemática en su orientación, mediante:

- El mantenimiento de un liderazgo sólido, omni-comprendivo y coherente de la incorporación de la perspectiva de género en sus respectivas agenda de trabajo.
- El fomento de la formación continua en derechos humanos, especialmente en la aplicación transversal de la dimensión de género, a todo el personal civil y militar que participe en operaciones, incluida la fase previa al despliegue, que es una responsabilidad nacional.
- El establecimiento de lazos estrechos con la sociedad civil; en particular, con los grupos locales de mujeres de países afectados por conflictos armados, fomentando su incorporación en la prevención, mediación y resolución de conflictos.
- La actualización continua de los indicadores para realizar un seguimiento efectivo de las Resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad, de tal manera que la medición de su grado de cumplimiento no se enfoque exclusivamente en las actividades que se realizan sino en los resultados que se obtienen.
- El fomento de intercambios de información y buenas prácticas de estas organizaciones internacionales con ONU-Mujeres para conocer experiencias y promover la cooperación horizontal, en la medida de lo posible, en estrecho contacto con otros actores civiles. La rendición de cuentas (*accountability*) y la retroalimentación (*feedback*) son esenciales en los enfoques arriba-abajo/abajo-arriba y transversales relacionados con la perspectiva de género.
- La elaboración de nuevos Planes de Acción Nacionales⁷⁷ que contengan las propuestas y responsabilidades asumidas por los Estados para ejecutar, monitorear y evaluar a nivel nacional el contenido de las Resoluciones de NNUU sobre género.
- El aumento de la visibilidad de las actuaciones de estas organizaciones, a fin de favorecer una mayor concienciación de la sociedad sobre estos temas, a través de campañas continuadas de diplomacia pública.
- La necesidad de comprometer recursos económicos para la financiación de los Planes nacionales y los compromisos asumidos en las organizaciones internacionales de las que forman parte.

Con estas actuaciones, la OTAN, la UE y la OSCE, junto a otros actores de la Comunidad Internacional, pueden contribuir decisivamente a que las mujeres dejen de ser vistas como víctimas de los conflictos y se conviertan en verdaderos agentes de cambio. Y es que, como ha subrayado la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, con ocasión del X Aniversario de la Resolución 1325 de NNUU, sobre Mujer, Paz y Seguridad:

Whether they are combatants or survivors, peace-builders or bystanders, women must play a role in the transition from war to peaceful development⁷⁸.

⁷⁷ EEUU anunció en el Debate abierto del X Aniversario de la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad, que elaborará un Plan de Acción Nacional sobre la Resolución 1325, adelantando financiación, vía ONU, de proyectos de igualdad de género por valor de 44 millones de dólares. "Remarks by Secretary of State Hillary Rodhan Clinton at the 10th Anniversary of UN Security Council 1325 on Women, Peace and Security", USUN Press Release 245, October 26, 2010.

⁷⁸ Discurso del Embajador Ian Kelly, representante de EEUU en el Consejo Permanente de la OSCE, 4 de noviembre de 2010. http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2010-statements/november-2010-permanent-council/nov_4_10_response-to-special-rep-on-gender-issue.pdf