GÉNERO, CONFLICTOS ARMADOS Y SEGURIDAD. LA ASESORÍA DE GÉNERO EN OPERACIONES

Margarita Robles Carrillo
(Coord.)

GÉNERO, CONFLICTOS ARMADOS Y SEGURIDAD. LA ASESORÍA DE GÉNERO EN OPERACIONES

GRANADA
2012



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

© LOS AUTORES
© UNIVERSIDAD DE GRANADA
GÉNERO, CONFLICTOS ARMADOS Y SEGURIDAD. LA ASESORÍA DE GÉNERO EN OPERACIONES
ISBN: 978-84-338-0000-0 Depósito legal: Gr./0000-2012
Edita: Editorial Universidad de Granada
Campus Universitario de Cartuja. Granada
Fotocomposición: García Sanchis, M.J., Granada
Diseño de cubierta: José María Medina Alvea
Imprime:
Printed in Spain *Impreso en España*

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.
Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

INDICE

PRÓLOGO XIX
INTRODUCCIÓN XXIII

PARTE I
GÉNERO Y CONFLICTOS ARMADOS

Perfil y tipología de los conflictos armados actuales, Fernando GORDO GARCÍA, Comandante de Ingenieros (TRS), MADOC, Ministerio de Defensa 3
INTRODUCCIÓN 3
CONFLICTOS, DEFINICIONES Y APROXIMACIONES EPISTEMOLÓGICAS . 6
El conflicto social como marco de referencia 9
Conflicto armado y asimetría 15
Concepto de conflicto armado 17
AMENAZAS A LA SEGURIDAD 18
Amenazas»híbridas» y multidireccionales 18
Violencia y conflicto armado 20
FEMINISMO Y ENFOQUE DE GÉNERO 22
PERFIL Y TIPOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS ARMADOS 24
Perfil de los conflictos armados 24
La organización de la seguridad frente a las amenazas 26
Tipología de los conflictos 34
Análisis y gestión de conflictos 37
Modelos clásicos de gestión de conflictos armados 41
El papel de la información en los conflictos armados 43
Capacidad de reacción frente a las nuevas armas en los conflictos armados 45
APROXIMACIÓN PROSPECTIVA A LOS ESCENARIOS FUTUROS DE CONFLICTOS ARMADOS 49
BIBLIOGRAFÍA 50

Actores en los conflictos armados, Mario A. LABORIE IGLESIAS, Teniente Coronel, con destino en el Instituto Español de Estudios Estratégicos (DIGERINS /IEEE) 51
LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE ESTADO Y SU IMPLICACIÓN PARA LA SEGURIDAD 51
Globalización y Estado 51
Globalización y seguridad 53
Tipos de Estados 54
ACTORES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS 55
ACTORES ARMADOS NO ESTATALES 56
TIPOS DE ACTORES ARMADOS NO ESTATALES 58
CONCLUSIONES 61

Mujeres: Objetivo militar, Beatriz FRIEYRO DE LARA, Profesora Titular de Universidad, Departamento de Historia Contemporánea, Universidad de Granada 63
INTRODUCCIÓN 63
EL LEGADO DE LA EDAD CONTEMPORÁNEA 69
Víctimas civiles en la «guerra total» 69
Mujeres combatientes 70
Mujeres no combatientes en el escenario de guerra 75
ESCENARIOS DE GUERRA EN EL SIGLO XX 76
La guerra civil española 76
Esclavas sexuales para el ejército imperial japonés 84
Violaciones en la toma de Berlín por los rusos 87
Bangladesh, más allá del silencio 91
LAS GUERRAS DE NUESTROS DÍAS 94
Las lecciones aprendidas de Bosnia y Rwanda 94
Congo, insostenible 98
Birmania, un ejército de violadores 102
África Occidental, la realidad del posconflicto 103
CONCLUSIONES 107
BIBLIOGRAFÍA 111

La paz desde los femenino: Poder y violencia de género en los conflictos armados, Mila RAMOS JURADO, Presidente de la ONG Mujeres en Zona de Conflicto (MZC) 117
LOS CRÍMENES CONTRA LAS MUJERES 119
LA INDEFENSIÓN/DESPROTECCIÓN DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS 124
LA DENUNCIA DE LA GUERRA 128
LA MILITARIZACIÓN DE LAS MUJERES Y EL IMPACTO DE GÉNERO 129
BIBLIO-CIBERGRAFÍA 131

PARTE II
GÉNERO Y SEGURIDAD

Mujer, paz y seguridad en la ONU, Margarita ROBLES CARRILLO, Profesora Titular de Universidad, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Granada 135
ANTECEDENTES 140
La protección de la mujer 140
La acción de la ONU 147
LA RESOLUCIÓN 1325 (2000): ORIGEN Y FUNDAMENTO NORMATIVO . 155
Contexto y articulación normativa 155
Alcance y naturaleza jurídica 159
CARENCIAS Y LÍMITES 163
LAS RESOLUCIONES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN 1325 165
La Resolución 1820 (2008): la lucha contra la violencia sexual 165
La Resolución 1888 (2009): una mejora orgánico-institucional 168
La Resolución 1889 (2009): la introducción de indicadores . 171
La Resolución 1960 (2010): nuevas medidas frente a la violencia sexual 172
LA APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES SOBRE MUJER, PAZ Y SEGURIDAD . 174
Obstáculos principales en la aplicación 175
Los indicadores 176
Los planes de acción 177
BIBLIOGRAFÍA 183

La responsabilidad de proteger y su puesta en práctica: Una perspectiva de género, Enrique SILVELA DÍAZ-CRIADO, Teniente Coronel, con destino en la Escuela de Guerra del Ejército (DIREN/EGE) . . 187
EL DEBATE ENTRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA 188
EL CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD DE PROTEGER 193
La responsabilidad de prevenir 195
La responsabilidad de intervenir 197
La responsabilidad de reconstruir 203
LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER EN LA PRÁCTICA 205
LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y LAS MUJERES 210
BIBLIOGRAFÍA 211

La lucha contra la violencia de género: Normativa y jurisprudencia internacional, Francisco DÍAZ CORVERA, Teniente Coronel Auditor, Jefe de la Asesoría Jurídica del Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) 213
INTRODUCCIÓN 213
LA VIOLENCIA SEXUAL COMO ARMA DE GUERRA 215
LA NORMATIVA INTERNACIONAL EN MATERIA DE VIOLENCIA SEXUAL . 218
El Derecho internacional humanitario 219
El Derecho penal internacional 224
LA JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE VIOLENCIA SEXUAL . 227
EL RECURSO A OTROS INSTRUMENTOS DE DERECHO INTERNACIONAL .. 240
La relevancia de las normas y estándares internacionales de derechos humanos 240
La jurisprudencia internacional regional sobre derechos humanos 243
REFLEXIONES FINALES 244
BIBLIOGRAFÍA 248

Los crímenes de naturaleza sexual ante la justicia internacional: El caso africano, Eva DÍEZ PERALTA, Profesora Contratada Doctora, Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Almería 249
CONSIDERACIONES GENERALES 249
LOS CRÍMENES DE NATURALEZA SEXUAL ANTE LA JUSTICIA INTERNACIONAL: LOS TRIBUNALES PENALES ESPECIALES 253
LA DIMENSIÓN DE GÉNERO EN EL ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL 258
REFLEXIONES FINALES 264
BIBLIOGRAFÍA 265

Las mujeres en los procesos de pacificación, M.ª Luisa GRANDE GASCÓN, Profesora Titular de Universidad, Departamento de Enfermería, Universidad de Jaén 267
EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LOS PROCESOS DE PACIFICACIÓN 267
SEGURIDAD HUMANA Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO 271
EL ENFOQUE DE «GÉNERO EN DESARROLLO» EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 276
APORTACIONES DE LAS MUJERES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ .. 282
BIBLIOGRAFÍA 289

Parte III
LA ASESORÍA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO MILITAR

El asesor de género en operaciones, Ignacio Carvajal Cervera, Armada, del Estado Mayor Conjunto, División de Logística 293
Introducción 293
El asesor de genero (Gender Adviser) 294
Marco jurídico del asesor de género (AG) 295
La Resolución 1325 295
La OSCE 296
El Consejo de Europa 297
La OTAN 297
La UE 299
Funciones del AGO 300
Relaciones del asesor de género 300
Nivel estratégico 300
Nivel operativo 302
Nivel táctico 302
Relación del AG con el comandante de la fuerza (COMARFOR) 303
El entorno del asesor de género en operaciones 304
Conclusiones 305

El informe de impacto de género en el Ministerio de defensa, Mónica Cuervo de la Calle, Teniente de Navío, de la Vicesecretaría General Técnica, Unidad de Organización y Métodos del Ministerio de Defensa 307
Introducción. ¿Qué es un Informe de impacto de género? .. 307
Antecedentes 308
Elaboración de un informe de impacto de género 309
Aplicación en el Ministerio de Defensa 311
Ejemplo de informe de impacto de género 314
Documentación y legislación 317

Female Engagement Team, Manuel Pozo Rodríguez, Capitán de la Armada, con destino en el Tercio de la Armada/Brigada de Infanteria de Marina 319
Introducción 319
Conceptos y resoluciones 320
Antecedentes del Fet 322
Usa Marines 324
Us Army Fet 326
Misión y organización 327

FET BRITÁNICOS 329
CONCLUSIONES 329

Relaciones internas del asesor de género en operaciones: El oficial de comunicación pública, José Carlos GARCÍA CASTELLANO, Teniente Coronel del Ejército de Tierra, con destino en el Cuartel General del Mando de Canarias 331
INTRODUCCIÓN 331
EL OFICIAL DE INFORMACIÓN PÚBLICA 332
INFORMACIÓN PÚBLICA Y PERSPECTIVA DE GÉNERO 333
El análisis de la información 334
La información y coordinación interna 334
Personal y asistencia sanitaria 335
Inteligencia y seguridad 336
Operaciones 336
Cooperación cívico-militar 336
LAS OPERACIONES DE INFORMACIÓN Y OPERACIONES PSICOLÓGICAS . 337

La perspectiva de género en la generación y preparación de contingentes y las operaciones en Afganistán, Fernando SÁNCHEZ PÉREZ, Comandante del Ejército de Tierra, con destino en el Cuartel General de la Fuerza Terrestre (FUTER) 341
INTRODUCCIÓN 341
LA GENERACIÓN DE CONTINGENTES 342
El proceso de generación de contingentes 343
Las mujeres en los contingentes 343
LA PREPARACIÓN DE CONTINGENTES 345
El proceso de preparación 4+2 345
La perspectiva de género 346
LA CONDUCCIÓN DE LAS OPERACIONES 347
International Security Asistance Force (ISAF) 348
El desarrollo de las operaciones 349
CONCLUSIONES 351

La influencia de la perspectiva de género en la inteligencia militar, Segundo MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Comandante de la Armada, con destino en la División de Operaciones del Estado Mayor de la Armada, Sección de Logística Operativa 353
INTRODUCCIÓN 353
LA IMPORTANCIA DE LA CUESTIÓN DE GÉNERO EN EL PROCESO DE JIPB . 355
«HUMAN TERRAIN SYSTEM», «HUMAN TERRAIN TEAMS» 357
LA MUJER COMO FUENTE DE INFORMACIÓN 359
INTELIGENCIA BÁSICA DE GÉNERO 361

El acceso a la inteligencia por parte del experto en cuestiones de género 362
La extensión del área de interés de inteligencia y su impacto en otros sectores femeninos diferentes al Presente en la Joa . 363
La inclusión de la perspectiva de género en el programa de obtención 364
Conclusiones 365

La integración de la perspectiva de género en las reglas de enfrentamiento, Begoña Aramendía Rodríguez de Austria, Comandante Auditor del Gabinete Técnico de la Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa 367
Las reglas de enfrentamiento 367
La perspectiva de género 369
La perspectiva de genero en la ejecución de las ROE 370
Detención y registro 370
Uso de la fuerza en operaciones designadas para impedir determinados delitos: delitos de tráfico de armas, munición y explosivos y delitos de violencia contra las mujeres y niñas . 373
Delitos de tráfico de armas, munición y explosivos 374
Delitos de violencia sexual contra las mujeres y niñas 375
Conclusiones 376

La perspectiva de género en la reforma del sector de la seguridad, Ismael Kasrou Contioso, con destino en la Dirección General de Personal (DIGENPER), Observatorio Militar para la Igualdad, Ministerio de Defensa 379
Introducción 379
Aspectos previos: Delimitación conceptual 380
La reforma del sector de la seguridad (RSS) 380
La perspectiva de género 381
Estrategias diferenciadas según el sexo: Una necesidad en la RSS 382
La consideración de las especificidades de cada sexo 383
La promoción de la participación equilibrada de hombres y mujeres 383
Importancia de la perspectiva de género en el ámbito de la RSS 383
Integración y participación local 384
Prestación eficaz de servicios 384
Control y responsabilidad del Sector de la Seguridad (SS) . 385
Integración de la perspectiva de género en la RRS 386
Políticas de RSS que favorecen la igualdad entre sexos ... 387

Ciclo de programación de una RSS que favorezca la igualdad de género 387
ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS 389
CONCLUSIONES 390

La perspectiva de género en el sector de reforma de la seguridad. Relaciones del asesor con los «Mentoring and Liaison Teams» policiales y militares, Jerónimo Sergio CARACUEL MARTÍNEZ, de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, Departamento de Organización y Liderazgo, Ministerio de Defensa 393
INTRODUCCIÓN 393
ALGUNOS CONCEPTOS CLAVE 394
Reforma del Sector de la Seguridad o RSS 394
Género 396
RELACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y DEL SECTOR DE SEGURIDAD 398
Importancia del género en los procesos SSR 398
Posibilidades de aplicación de cuestiones de género en procesos SSR 401
Formas de aplicar el enfoque integrado de género y el balance de género 402
LA OTAN Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO 404
El Comité de la OTAN sobre Perspectivas de Género (NCGP) . 404
El asesor de género. La Directiva BI-SC 40-1 406
EL CASO DE AFGANISTÁN: LOS OMLT Y LOS POMLT 411
Los OMLT 413
Los POMLT 413
RELACIONES DEL AGO CON LOS POMLT Y LOS OMLT 414
CONCLUSIONES 416
BIBLIOGRAFÍA 417

PARTE IV
GÉNERO Y ASESORÍA DE GÉNERO
EN ESCENARIOS DE CONFLICTO

LOS estudios de género y el Islam, Alfonso GARCÍA DELGADO, Teniente Coronel del Ejército de Tierra, con destino en el Cuartel General del Estado Mayor del Ejército de Tierra 421
INTRODUCCIÓN 421
MARCO TEÓRICO DE LOS ESTUDIOS DE GÉNERO 421
Breves conceptos para su comprensión 421
El género en la Historia contemporánea 423
El género en España 425

Aplicación del género en el mundo islámico 428
Política y religión 428
La mujer en el Islam 430
Feminismo islámico 431
Relaciones de género en el Islam 432
Casos 433
Bosnia y Herzegovina 433
Afganistán 435
Conclusiones 437

El género en conflictos armados de escenarios africanos, Julio Martín Sacristán, Director de la Fundación Sur 439
Introducción 439
Conflictos armados en África 440
El significado de la paz en el África tradicional 440
Modelos teóricos de la evolución de los conflictos 442
El papel tradicional de la mujer como agente de paz 445
Las mujeres educadoras de paz 446
Prácticas y rituales tradicionales 447
Cambio de roles de género 448
Papel de la mujer en la construcción de la paz y la resolución de conflictos 450
Cabañas mujeres por la paz en Liberia 451
El caso de Sudáfrica 452
Organizaciones de mujeres trabajando por la paz 453
Bibliografia 454

La mujer en el conflicto entre Israel y Líbano, Ramón Macías Pinilla, Comandante del Ejército de Tierra, con destino en el Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad (CGTAD) 455
Introducción 455
Los orígenes del enfrentamiento 457
El conflicto del verano de 2006 458
La mujer libanesa 460
La mujer israelita 464
Conclusiones 466

El conflicto de Afganistán desde una perspectiva de género, Carlos Gómez Gómez, Teniente Coronel del Ejército del Aire, con destino en el Estado Mayor del Ejército del Aire 469
Introducción 469
El contexto histórico y social de Afganistán 470
El entorno social 471

Las autoridades en la sociedad afgana 472
La necesidad de un cambio de estrategia 473
El empleo de la fuerza 475
La misión española de despliegue en Afganistán 476
El PRT español 477
El régimen talibán, las tropas españolas y la población civil . 478
El sentimiento afgano 479
La perspectiva de género 480
El Islam y la mujer 483
La mujer en el conflicto armado 485
La evolución de la mujer afgana 485
Algunos logros alcanzados 488
Asociación Revolucionaria de Mujeres Afganas (RAWA) .. 489
Evaluación final 490
Conclusiones 491

La aplicación de la perspectiva de género a la deslegitimación del adversario, Alfonso Dominguez Barbero, Comandante del Ejército de Tierra, con destino en el Cuartel General de la Brigada Ligera «Galicia» VII 495
Antecedentes 495
Marco conceptual 496
Género 496
Perspectiva de género 497
Mainstreaming de género 498
El adversario insurgente 499
La insurgencia afgana 499
Ramas de la insurgencia 500
Características fundamentales de la insurgencia 500
Estrategia de la insurgencia 503
La contrainsurgencia 504
Situación legal 505
La Constitución afgana 506
El Corán 507
Legitimidad 509
Aplicación de la perspectiva de género en ISAF 509
Conclusiones 511

La integración de la perpectiva de género en el código de conducta Pashtun (Pashtunwali), José Fernando Gómez-Biedma Gutiérrez, Teniente Coronel del Ejército de Tierra, con destino en el Cuartel General de la Brigada Logística de la Fuerza Logística operativa . 513
Introducción 513
La necesidad de una perspectiva de género 514
El Código Pasthun «Pashtunwali» 515
La mujer en el Código Pasthun «Pashtunwali» 517
Los fundamentos de la Sharia 518
Escuelas de pensamiento del Islam Suní 518
Los derechos humanos en Afganistán 520
Propuestas de medidas de apoyo a la mujer afgana 520

PRÓLOGO

La colección Biblioteca Conde de Tendilla se enriquece con esta nueva publicación, dedicada a un tema que, sin ser nuevo, podemos considerar emergente en cuanto a la importancia y atención que se le ha venido prestando en la última década y, más concretamente, desde que en octubre del año 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó su Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad.

El contenido de la Resolución, sintetizado en la tríada «prevención, protección, participación», sirvió para centrar el debate y sistematizar las medidas que debían adoptarse para evitar la creciente violencia sobre la mujer en los escenarios de conflictos armados y para promocionar su presencia en los foros de reconstrucción de estas sociedades en el posconflicto.

La proximidad del décimo aniversario de su publicación puso de manifiesto que aún quedaba mucho por hacer para dar cumplimiento a tan ambiciosos objetivos; esta toma de conciencia activó una serie de iniciativas en muchos Estados y organizaciones internacionales. En España, se aprobó el Plan de acción para la aplicación de la RCS 1325 y se llevaron a cabo encuentros internacionales para profundizar en su desarrollo. La presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010, permitió dar mayor visibilidad a estas actividades.

Esta publicación, fruto de la colaboración entre la Universidad de Granada (UGR) y el Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), tiene su origen también en esa efemérides del décimo aniversario, pero más allá de una celebración institucional, nace en un contexto plenamente operativo, inspirado en el reconocimiento de la Alianza Atlántica de que la incorporación de una perspectiva de género a las acciones militares incrementa realmente

la eficacia operativa y mejora las expectativas de resolución de los conflictos. ISAF, la misión liderada por la OTAN en Afganistán, ha aportado valiosas experiencias que confirman esta afirmación.

Como una consecuencia directa de este nuevo concepto, se planteó la conveniencia de crear en las estructuras operativas de las fuerzas aliadas la figura del «*gender advisor*», traducida por «asesor de género», para asumir, de una forma más especializada e intensa, un conjunto de funciones relacionadas con la implementación de la RCS 1325 en las operaciones militares.

El Ministerio de Defensa español quiso impulsar esta recomendación organizando un primer curso para la formación de asesores de género en operaciones destinado a miembros de las Fuerzas Armadas y a personal de varios organismos de este departamento ministerial. Entre las diferentes opciones, se optó por la propuesta del Centro Mixto UGR-MADOC, que en un corto plazo, a través de la Escuela de Posgrado de esta Universidad, elaboró un proyecto innovador, impartido por profesorado universitario y militar, con una orientación teórico-práctica. La apertura de este curso en su fase presencial, celebrada en octubre de 2010, estuvo presidida por la Sra. Subsecretaría de Defensa, que, con su presencia, quiso subrayar el respaldo y la importancia que concedía a esta experiencia piloto.

Un año más tarde se celebró la segunda edición, entre cuyos alumnos se encontraban varios oficiales y suboficiales que meses más tarde se incorporaron a las unidades españolas desplegadas en Afganistán. También en 2011, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa emitió una directiva para la implementación de la RCS 1325 en las operaciones de las fuerzas armadas, dando con ella un nuevo impulso a su aplicación sistemática en el planeamiento y conducción de éstas.

Finalmente, durante el pasado año, el Centro Mixto quiso dedicar la décima edición de su curso de verano a la perspectiva de género en el contexto de los conflictos, la seguridad y las fuerzas armadas. Durante tres jornadas, especialistas universitarios, militares y de otras instituciones analizaron estas tres dimensiones en clave de género, aportando nuevas reflexiones, análisis y propuestas para incorporarlos con plena efectividad al acervo de conocimientos que se vienen desarrollando en otros ámbitos sociales.

Sirva esta apretada síntesis de actividades realizadas en los dos últimos años como contexto de la obra prologada, que reúne de

forma equilibrada aportaciones de personas que han participado en cada una de ellas. Su lectura revelará la diversidad de enfoques y el esfuerzo personal por concretar la aplicación práctica de los principios inspiradores de la Resolución con cuya referencia iniciábamos estas palabras. Sus puntos de vista, no siempre coincidentes, pero sin duda complementarios, son un reflejo de la complejidad del objeto estudiado y sobre todo una llamada de atención hacia la necesidad y la obligación de acabar con el drama de la violencia que los modernos conflictos han proyectado sobre la mujer y su entorno, y de completar su plena participación en todos los procesos de reconstrucción auspiciados por la comunidad internacional.

Esta publicación y las iniciativas que la han alimentado quisieran contribuir a tan noble fin y abrir las puertas a este nuevo espacio de colaboración en la investigación y la docencia que, desde hace más de una década, son el quehacer común de la Universidad de Granada y del MADOC. La Dirección del Centro Mixto creado por ambas instituciones como instrumento para gestionar estas colaboraciones, agradece a todos los que han participado en la confección intelectual y material de este libro, y, muy especialmente a la coordinadora de la obra, el interés y la dedicación que lo han hecho posible.

Granada, marzo de 2012

La Dirección del Centro Mixto UGR-MADOC

INTRODUCCIÓN

Esta monografía sobre *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de género en operaciones* es el resultado de un laborioso y sólido proyecto de investigación desarrollado en el marco del Centro Mixto Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) del Ejército de Tierra. El CEMIX es un centro de naturaleza mixta, instituido en el marco del convenio de colaboración entre la Universidad de Granada y el Ministerio de defensa, cuya organización y funcionamiento general están presididos por el criterio de dualidad entre ambas instituciones que se manifiesta en su composición, procedimientos de trabajo y procesos de toma de decisiones. El objetivo es coordinar las iniciativas y proyectos de formación y de investigación en el ámbito de la seguridad, la defensa y, en general, la construcción de la paz, mediante una cultura de diálogo y cooperación.

El CEMIX ha posibilitado la creación de un grupo de expertos interdisciplinar y mixto, con militares y con civiles, especializado en temas de género dentro de una línea de investigación genérica sobre «Fuerzas Armadas y sociedad». La integración del género en el contexto de la seguridad y la defensa es objeto de varias líneas coordinadas y complementarias de investigación y es, también, la materia principal de la actividad de formación que desarrolla este grupo de expertos tanto en el ámbito estrictamente universitario (Curso de verano del Centro Mediterráneo de la Universidad de Granada sobre «El género en el contexto de los conflictos, la seguridad y las Fuerzas Armadas» de septiembre de 2011), como en el académico militar a través de la preparación de especialistas en asesoría de género en operaciones, algunos de los cuales ya están trabajando en esa misión en zonas de conflicto, gracias a la formación recibida en los Cursos sobre Aseso-

ría de Género en Operaciones realizados en los años 2010 (Curso AGO-0) y 2011 (Curso AGO-1). La complementariedad lógica y necesaria entre la actividad investigadora y docente de este equipo de trabajo justifica la publicación de la monografía que pretende ser una aportación científica fundamental para el conocimiento de la problemática que plantea la relación entre género y seguridad.

Esta publicación sigue los mismos parámetros conceptuales que han presidido el diseño y la organización de los cursos mencionados, asumiendo la triple perspectiva que supone contar en cada uno de los bloques temáticos con las aportaciones realizadas desde el ámbito militar, el académico-universitario y el de representación de la sociedad civil. Con ello se trata de dar una visión global, integral y multidimensional del problema del género como corresponde a una cuestión en la que interseccionan necesariamente esas diferentes dimensiones. No se tienen noticias de aportaciones doctrinales sobre la materia que respondan a esa concepción y por ello se considera que esta obra puede resultar interesante, útil y valiosa en términos científicos. Esta perspectiva de análisis condiciona el trabajo de publicación en un doble sentido: por un lado, ha permitido huir del formalismo y de la homogeneidad como criterio en la confección de los trabajos y, por otro lado, ha ofrecido un margen de discrecionalidad relativamente amplio para que los autores elaboren sus aportaciones siguiendo su propio *modus operandi* en función de su ámbito de procedencia, de su formación o simplemente de sus preferencias.

La monografía se organiza en cuatro partes dedicadas a los siguientes ámbitos temáticos: I. Género y conflictos armados; II. Género y seguridad; III. Asesoría de Género en Operaciones; IV. Género y Asesoría de Género en escenarios de conflicto. En cada una de esas partes se agrupan los distintos artículos realizados por un amplio y heterogéneo conjunto de autores compuesto por los profesores del Curso de Verano que, en la mayoría de los casos, también son profesores de los Cursos AGO y, también, por los alumnos de las dos ediciones de estos Cursos AGO cuyos trabajos de investigación, realizados en el contexto de esos cursos como parte esencial de su formación, han sido seleccionados por su extraordinario valor como contribución científica al conocimiento de la problemática objeto de análisis en esta obra. La aportación del mundo universitario académico y militar, junto con la contribu-

ción de representantes de la sociedad civil, permite apreciar las distintas dimensiones de cada materia, de manera que, en determinados cuestiones, como la violencia de género, se ha querido contar expresamente con esas diferentes aportaciones necesarias para la adecuada comprensión de este tema. A todos ellos, los autores, se dirige mi más sincero agradecimiento por contribuir con su trabajo al mejor y más amplio conocimiento de esta materia.

En realidad, la historia de la humanidad es, lamentablemente también, la historia de los conflictos armados y, en tiempos más recientes, está marcada por la búsqueda de la paz y de la seguridad internacional como objetivo común y compartido de la sociedad internacional en su conjunto. La internacionalización de la vida social, la globalización y la interdependencia, fenómenos característicos de la época contemporánea, configuran un contexto en el que crecen y se diversifican las amenazas a la seguridad internacional. En ese contexto se desarrollan y explican los llamados «procesos de segurización» que permiten calificar como problema de seguridad aspectos, materias, actores o situaciones que, en momentos anteriores, carecían de relevancia a esos efectos. Entre ellos destaca la cuestión del género que, desde la adopción de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se sitúa como un asunto de seguridad internacional.

La Resolución 1325 tiene asignados dos objetivos fundamentales: la lucha contra la violencia sexual en el marco de los conflictos armados, que se ha convertido en las últimas décadas en una característica constante de los mismos hasta el punto de ser utilizada como arma, táctica o estrategia bélica; y, junto a ello, el aumento de la participación de la mujer en los procesos de pacificación internacional. A partir de ahí, desde hace ya más de una década, con las Resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010), el Consejo de Seguridad consolida el vínculo entre mujer, paz y seguridad y asume, entre sus responsabilidades, la integración de la perspectiva de género.

La integración de la perspectiva de género, que se está realizando en diferentes ámbitos de acción —la gobernanza, la cooperación al desarrollo o la política social, entre los más destacados—, adquiere unas connotaciones específicas y plantea una problemática propia cuando se vincula al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Prueba de ello es el conjunto de medidas adoptadas por las organizaciones internacionales —la propia ONU, la

OTAN, la OSCE, la UE o la ECOWAS, entre otras— y por los Estados para aplicar aquellas resoluciones y, entre ellas, en especial, la creación de la figura del Asesor de Género en Operaciones. Prueba de ello es, asimismo, el hecho de que la introducción del criterio de género no se justifica exclusivamente como el reconocimiento de un derecho de la mujer o una manifestación necesaria de los principios de igualdad y de no discriminación, sino que se entiende como una garantía de eficacia de las acciones, misiones y operaciones en el ámbito de la seguridad internacional.

En efecto, la acción del Consejo de Seguridad se justifica, en primer lugar, por la necesidad de reaccionar frente a la creciente consideración de la mujer como un instrumento bélico en la medida en que la agresión contra ella, además de la lógica y execrable repercusión individual, adquiere una dimensión colectiva por los efectos hacia su familia, su comunidad y, en su caso, también su etnia, su religión o su raza, hasta el extremo de utilizar la violencia sexual como un procedimiento de genocidio. Este fenómeno obliga a plantearse, también en primer lugar, el problema del *género en el contexto de los conflictos armados* (Parte I) analizando su perfil y tipología, así como sus actores, con carácter previo a la consideración de su incidencia sobre las mujeres en perspectiva histórica y en la actualidad. Pero, como demuestra esa evolución, además de víctimas, las mujeres son agentes de paz en su contexto familiar, en su comunidad, en un plano social más general y, obviamente, también, en el ámbito político donde progresivamente se impone el reconocimiento de que la integración de la perspectiva de género contribuye decisivamente a la eficacia misma de acciones, medidas y políticas de cualquier naturaleza.

La acción del Consejo de Seguridad se fundamenta, por ello, en segundo lugar, en el reconocimiento de la capacidad y de la contribución de la mujer en materia de pacificación mediante la introducción del binomio *género y seguridad* (Parte II). En ese contexto se analiza el conjunto normativo formado por la Resolución 1325 y el resto de las resoluciones citadas, así como sus medidas de aplicación, y el papel de la mujer en los procesos de pacificación, Como componente, asimismo, mediato o inmediato de ese binomio género y seguridad se encuentran conceptos y categorías jurídicas elaboradas en el marco de esa concepción amplia de la seguridad en la que surge la noción de seguridad humana, la responsabilidad de proteger o, desde otra perspecti-

va, la responsabilidad penal individual como sanción frente a acciones como la violencia de género que, además de constituir crímenes internacionales, se reconocen en determinadas condiciones como una amenaza a la paz y, por tanto, como un problema de seguridad internacional. En ese contexto, desde una perspectiva orgánica, la iniciativa más novedosa es la creación de la figura de la Asesoría de Género.

La Asesoría de Género requiere un análisis en el plano orgánico y funcional y permite un estudio material de su aplicación en escenarios de conflicto. En la Parte III de esta monografía se analiza el asesor de género, su fundamento normativo, funciones y relaciones con el resto de la estructura militar y su comparación con figuras afines como los *Human Terrain Teams* o los *Female Engagement Teams,* entre otros. En ese marco se considera también la perspectiva de género en la generación y preparación de contingentes, en la inteligencia militar, en las reglas de enfrentamiento y en la Reforma del Sector de Seguridad. En la Parte IV, la actividad de asesoría de género se sitúa en el contexto de los principales escenarios de conflicto, África, Oriente próximo y, sobre todo, Afganistán, de manera que un análisis de los mismos permite concretar el alcance, el desarrollo, la aportación, las carencias y, también, los límites de la aplicación de la perspectiva y de la asesoría de género en la práctica.

Con este diseño y contenido, esta monografía es el resultado de un trabajo colectivo y continuado que, por la naturaleza de su temática, ha requerido un enorme esfuerzo de preparación y de organización. Quiero expresar mi agradecimiento al CEMIX (MADOC y Universidad de Granada) por haberme permitido participar en este interesante y valioso proyecto de investigación y de formación. Mi agradecimiento, también, nuevamente para los autores del libro que son, en definitiva, quienes han permitido con su participación que este proyecto sea una realidad.

MARGARITA ROBLES CARRILLO
Enero 2012

Parte i
GÉNERO Y CONFLICTO ARMADO

PERFIL Y TIPOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS ARMADOS ACTUALES

Fernando Gordo García

Comandante de Ingenieros (TRS), Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), Ministerio de Defensa

Introducción

Los conflictos armados constituyen la expresión máxima de la violencia. En sus diversas variantes se ajustan a una serie de tipologías y asumen perfiles tan complejos y difusos que no sólo su predicción sino, incluso, su análisis y gestión distan mucho de ser algo sencillo. Los conflictos actuales brotan de una sociedad globalizada e interconectada de forma inmediata gracias al imparable avance de las tecnologías ofreciendo inimaginables oportunidades de interacción entre los distintos actores. Pero, al mismo tiempo, esa sociedad presenta una mayor vulnerabilidad. A los escenarios clásicos de conflicto se suman ahora otros, como el ciberespacio, que exigen una adaptación y una mayor especialización desde todos los sectores sociales asumiendo un enfoque integral porque, tal y como resalta la reciente Estrategia Española de Seguridad (EES), la seguridad es «una responsabilidad de todos». Las Fuerzas Armadas (FAS) buscan detener la violencia como elemento clave para la construcción de una seguridad, que es esencial para la libertad y la democracia, preservando intereses y valores de la sociedad. En ese contexto ofrecido por los conflictos, la seguridad y la acción de las FAS, se examina la necesidad de impulsar la cuestión de género desde la doble perspectiva de, primero, reconocer el impacto específico de los conflictos armados sobre mujeres y niñas y, segundo, fomentar el papel que ellas pueden jugar en la edificación de la paz.

La teoría de los conflictos constituye una de las aportaciones más valiosas de los estudios científicos y sociales en cuanto a la

interpretación de las relaciones entre distintos actores. A través de los conflictos se observan las redes de interacciones, los valores y las ideas, las conductas y los comportamientos, la distribución del poder y los mecanismos que propician los cambios sociales. En otras palabras, el análisis de los conflictos proporciona una comprensión cierta y válida de la dinámica de las entidades humanas. La gestión de los conflictos pretende alcanzar nuevas y continuas respuestas para su análisis, su prevención e incluso, recurriendo a un término que algunos se han aventurado a emplear, su *provención* entendiendo que implicaría la gestión adelantada y las medidas de construcción de la paz. Así, vivir un conflicto significa entrar en una realidad de contornos difusos, traicioneros y de complejo trazado, en muchas ocasiones, de la que siempre existe experiencia aunque sea en el mero plano de las relaciones personales.

Por ello, son muchos los organismos y las instituciones dedicados al estudio de los conflictos y a la predicción de tendencias utilizando a esos efectos los análisis cuantitativos con potentes indicadores y los cualitativos basados en asesoramientos de expertos analistas: los llamados por los sajones *Subject Matter Expert* (SME) en tal o cual región o materia de interés. La aportación de la doctrina es demasiado extensa, y con frecuencia reiterativa, en este campo multidisciplinar denominado «Conflictología» o «Polemología», que tiene por objeto una mejor comprensión y gestión de los conflictos actuales con la intención fundamental de no alcanzar el polo negativo más extremo y violento de su espectro que es el conflicto armado.

En ese marco, el análisis de los eventos previos al conflicto armado (bélico o guerra) debe tener en cuenta tanto las formas (tipología) que adopta, como el perfil que sigue. El perfil es un elemento capacitado para aportar mayor información con vistas a la predicción de la posible evolución hasta el estadio del conflicto armado, que se hace inevitable en determinadas situaciones con independencia de los actores implicados. De igual modo, la forma o tipología constituye una valiosa fuente de lecciones aprendidas para ayudar a la resolución de otros potenciales conflictos. Sobre esa base, el objetivo de este trabajo es ofrecer los conocimientos básicos necesarios acerca del conflicto y la guerra como fenómenos sociales, no como un mero adiestramiento científico-intelectual sino con la intención de ilustrar sobre la posible aplicación

de estos conocimientos a los conflictos actuales y futuros, así como sobre la interrelación existente entre los conflictos, la seguridad, la actuación de las FAS y la perspectiva de género. En concreto, se trata de proporcionar un análisis del carácter de los conflictos armados, concienciarse de la gran incertidumbre existente en cuanto a su evolución por las multidireccionales, continuas y variables amenazas presentes en la actualidad y, por último, facilitar el escenario actual donde enmarcar la perspectiva de género en el contexto de la seguridad y las FAS.

En ese contexto, hay que reconocer que tanto mujeres como hombres experimentan el conflicto armado de distintas formas que pueden, a su vez, alterar las relaciones de género. El sesgo que producen los roles de género en el análisis de conflictos se refiere a las percepciones sobre las conductas, la apariencia y las actitudes que se consideran apropiadas para mujeres y hombres en función de las expectativas sociales y culturales. En los conflictos armados sigue siendo frecuente asociar a las mujeres con esposas, madres y débiles actores «víctimas». Mientras, el hombre se supone un «agresivo» combatiente con mayores o menores valores y sometido a las leyes y usos de la guerra derivados del Derecho internacional de los conflictos armados. Si histórica, práctica y generalmente se ha creído así, en la actualidad, sin embargo, hay que superar ese discurso basado en los estereotipos de género en el ámbito de los conflictos armados. El término «género» es mucho más amplio y complejo de lo que traslada esa impresión estereotipada de la sociedad. En la práctica, tanto mujeres como hombres se complementan en el desempeño de un elenco de cometidos que pueden ser los catalizadores resolutivos en la resolución de los conflictos armados. Esa atención a la realidad es fundamental en esta materia, como advierte certeramente Sir Michael Howard [1] con una máxima que, además, resume bastante bien el carácter de los conflictos actuales y sus modalidades de gestión:

1. Michael Howard, excombatiente herido varias veces en la Segunda Guerra Mundial, es historiador y profesor de varias universidades prestigiosas del Reino Unido, consultor en materia de seguridad y defensa de líderes políticos de distintas tendencias y fundador del International Institute for Strategic Studies.

> No matter how clearly one thinks, it is impossible to anticipate precisely the character of future conflict. The key is not to be so far off the mark that it becomes impossible to adjust once that character is revealed [2].

CONFLICTOS, DEFINICIONES Y APROXIMACIONES EPISTEMOLÓGICAS

La Polemología es la aproximación científica más ampliamente aceptada en cuanto al estudio de los conflictos. Fue el sociólogo francés Gastón Bouthoul en 1945 [3] quien, después de terminar la II Guerra Mundial, estudió los factores llamados polemógenos: las eventuales correlaciones entre las detonaciones de violencia y los fenómenos económicos, culturales, psicológicos y, sobre todo, demográficos. La Polemología se basa en disciplinas como la Historia, la Arqueología o la Antropología para analizar el pasado de las guerras y tratar de hacer prospectiva. No es la única aportación científica en este ámbito. Sobre la función que los conflictos armados han desempeñado en el proceso evolutivo humano a lo largo de la historia, hay dos grandes tendencias extremas. De un lado, los pensadores que ven en la guerra no sólo aspectos positivos sino incluso el motor primordial de la evolución. Son los llamados apologistas de la guerra [4]. De otro lado y en el extremo opuesto, los negadores/negacionistas consideran la guerra como un freno al progreso de las sociedades y un fracaso en su evolución [5]. Esas líneas de pensamiento no aportan mucho a la resolución de los

2. «Nada importa que uno lo tenga clarísimo, es imposible prever con precisión el carácter del conflicto en el futuro. La clave es no estar tan lejos de la realidad que resulte imposible ajustarse una vez que éste se revele».

3. Años más tarde, en 1970, sus trabajos culminarían con la fundación del Instituto de Polemología en la Universidad de Estrasburgo.

4. Decía Heráclito, «La guerra es la madre de todas las cosas. De unos, hace dioses; de otros, esclavos u hombres libres». Siguiendo a Montesquieu, «Si en un Estado no se oye el ruido de ningún conflicto, estad seguros de que allí no existe libertad». Para Nietzsche, «La guerra y el valor han logrado cosas más grandes que el amor al prójimo». Según Kant, «Una larga paz hace predominar el espíritu de lucro, de cobardía, de afeminamiento. En cambio, la guerra tiene algo de elevado en sí misma, y aumenta el espíritu del pueblo tanto más cuanto mayores sean los peligros y más necesario el valor».

5. Para Erasmo, «La guerra es una locura, la guerra siembra guerra. De fingida se torna en real, de pequeña en inmensa». Según Rousseau, «El vence-

conflictos armados, pues son muy limitadas. Sin embargo, la Polemología se centra en sí en el estudio del fenómeno social sin preocuparse de si es bueno o malo, útil o inútil, justo o injusto, sino que admite su presencia en todas las culturas y civilizaciones a lo largo de la historia. En consecuencia, la realidad y el presupuesto de partida para acometer un análisis riguroso es que siempre ha habido guerras o conflictos armados [6]. Una cuestión previa, en consecuencia, es el concepto de conflicto y de guerra: ¿qué se entiende por conflicto?, ¿es lo mismo que guerra? Siguiendo las definiciones oficiales de la Real Academia de la Lengua Española, el conflicto (del latín *conflictus*) es

> Un combate, lucha o pelea. Enfrentamiento armado. Apuro, situación desgraciada y de difícil salida. Problema, cuestión, materia de discusión. Coexistencia de tendencias contradictorias en el individuo, capaces de generar angustia y trastornos neuróticos. Momento en que la batalla es más dura y violenta.

Por otra parte, la guerra es definida como

> Desavenencia y rompimiento de la paz entre dos o más potencias. Lucha armada entre dos o más naciones o entre bandos de una misma nación. Pugna, disidencia entre dos o más personas. Toda especie de lucha o combate, aunque sea en sentido moral.

El término guerra, a pesar de las similitudes con el de conflicto, ha caído en un cierto desuso en el mundo actual, debido en parte a sus implicaciones jurídicas y formales. Sin ir más lejos, como ejemplo, en el relevante proceso experimental del MNE-6 [7] (liderado por EEUU pero con participación de la mayoría de los

---

dor, más débil que antes de la guerra, no tiene más consuelo que el de ver al vencido más debilitado que él». Para Cousin, «Una batalla sólo es el combate del error contra la verdad».

6. El famoso aforismo latino *si vis pacem para bellum* (si quieres la paz prepara la guerra) fue modificado por Liddell Hart (y así lo hizo suyo Bouthoul) como «si quieres la paz, conoce (o comprende) la guerra».

7. Responde a las siglas *Multinational Experiment*, esto es, una serie de experimentos de unos dos años de duración cada uno, liderados por el Mando Conjunto de EEUU (US JFCOM) con la finalidad de mejorar la eficacia operativa de las coaliciones multinacionales en zonas de conflicto.

países de la OTAN y del Partenariado para la Paz o PfP), el problema clave a resolver es la mejora de la operatividad en las misiones con escenarios de Guerra Irregular (*Irregular Warfare*). España lidera toda la parte dedicada a la necesidad de impulsar el Conocimiento Cultural (*Cross-Cultural Awareness*) y las acciones derivadas del mismo para favorecer las actuaciones en zona de operaciones desde un enfoque integral de las mismas (*Comprehensive Approach,* precisamente el objeto del anterior MNE-5), con el fin de mejorar la operatividad del contingente (civil y militar) desplegado en el escenario afgano, reducir las bajas y avanzar en la conocida frase de «ganarse los corazones y las mentes» de la población local. Sin embargo, este término se cambia posteriormente por el de Adversario Irregular evitando así el término guerra.

La creciente complejidad de los escenarios conduce asimismo a los analistas a huir de esa expresión y a tratar de acuñar un concepto más amplio capacitado para designar las diferentes situaciones de crisis que se pueden encontrar en la actualidad. Por su parte, al igual que guerra, el término conflicto en sentido lingüístico es un concepto demasiado indeterminado que llega a confundirse con el anterior por sus similitudes. Por ello, hay que recurrir al concepto de conflicto desde una perspectiva sociológica. La definición sociológica de conflicto, que se da por válida como objeto de estudio polemológico, corresponde a obras como la de Julien Freund, para quien

> El conflicto consiste en un enfrentamiento, por choque intencionado, entre dos seres o grupos de la misma especie que manifiestan, los unos respecto a los otros, una intención hostil, en general a propósito de un derecho, y que para mantener, afirmar o restablecer ese derecho, tratan de romper la resistencia del otro, eventualmente por el recurso a la violencia, la cual puede, llegado el caso, tender al aniquilamiento físico del otro [8].

Siguiendo esta concepción, en un conflicto debe existir una hostilidad manifiesta, es decir, que los grupos se sientan enemigos [9],

8. Freund, Julien (1983), *Sociologie du conflit*, París, Presses Universitaires de France. Freund fue discípulo de Bouthoul.

9. No se puede obviar la voluntad del líder puesto que desempeña un papel esencial en el comportamiento del grupo. El asunto del liderazgo en los conflictos es un elemento de análisis muy interesante pero demasiado extenso

al menos en el aspecto que genera el conflicto, o que el objeto de disputa sea considerado por ambos grupos como un derecho propio que puede ser un recurso escaso, real o imaginario. Importa también la existencia de distintas percepciones de la situación final deseada. Por último, se reconoce el riesgo de escalada de la tensión que puede desembocar en el enfrentamiento violento o guerra e, incluso, en el deseo de aniquilación del contrario.

Definiciones como la de Freund, si bien pueden parecer algo pesimistas, se consideran generalmente acertadas, aunque no son las más adecuadas para el propósito de análisis «integral» de los conflictos armados. Existen innumerables propuestas tan válidas como aquélla y que sintetizan prácticamente la totalidad de lo expuesto por Freund. El problema estriba en que, a la vista del escenario global vigente en el mundo de los conflictos armados, no resulta fácil establecer definiciones más sistemáticas [10]. A ello se añade, además, que las posiciones respectivas de los actores, lejos de ser del mismo rango, como se verá más adelante, no son precisamente simétricas sino asimétricas.

El conflicto social como marco de referencia

El marco de referencia es, en consecuencia, el concepto sociológico del conflicto por entender que engloba más acertadamente todas las posibles situaciones que pueden derivar en su expresión máxima de la violencia en el conflicto armado. La tradición hobbesiana o realista —como se recordará, para los realistas, el idealismo busca el orden mundial mediante el mero deseo del mismo por lo que se considera utópico— supone un en-

---

para ser objeto de consideración en este contexto. Ejemplos ilustrativos de la influencia de la personalidad de este actor clave, el líder, se encuentran en la historia de cualquier conflicto armado y recientemente en la mayoría de las revueltas del mundo árabe en Túnez, Egipto, Siria, Libia, etc.

10. En su Curso de Doctorado en Paz, Seguridad y Defensa, celebrado en Granada en 2000, el Prof. Eduardo Enríquez del Árbol, perteneciente al Instituto de la Paz y los Conflictos, define el conflicto en los siguientes términos: «Situación en la que un actor se encuentra en oposición consciente con otro actor del mismo rango persiguiendo objetivos incompatibles que conduce a una oposición o enfrentamiento».

foque pesimista de las relaciones internacionales en la medida en que se presume un conflicto permanente por naturaleza entre los Estados. La política internacional no es más que una «política de fuerza», de manera que la interacción entre los Estados se basa en la guerra que resulta inevitable porque se considera inseparable del hombre y de su naturaleza egoísta.

Fue Thomas Hobbes (1588-1679) quien dijo «homo homini lupus» (el hombre es un lobo para el hombre). El origen del Estado de Hobbes está en el pacto social que realizan todos los individuos de la sociedad y, más concretamente, en el miedo que se tienen entre ellos, debido al permanente y natural estado de guerra que existe en los individuos como producto de su naturaleza humana. Dijo incluso: «¿quién custodia a los custodios?». Para el pensador, los periodos de paz suponen sólo espacios de tiempo entre hostilidades y los acuerdos se cumplen mientras sirvan a los intereses del Estado [11]. Frases como «La sociedad es estable y tiende al estatismo y al reposo, y para lograrlo debe a veces tolerar ajustes que permitan la vuelta a la estabilidad», reflejan claramente su posición justificadora y apologista de los conflictos armados.

En otro orden de pensamiento, con posterioridad, las ideas políticas de Jean-Jacques Rousseau (1712-1788) influyen en gran medida en la Revolución Francesa. Pensador radical y revolucionario, sus dos frases más célebres están, la primera, en su obra *El Contrato Social*: «El hombre nace libre, pero en todos lados está encadenado»; la segunda en su *Emilio o De la educación*, «El hombre es bueno por naturaleza», de donde se deduce su idea de la posibilidad de una educación como línea estratégica de acción. Rousseau ya apunta a términos familiares hoy día como la responsabilidad de la defensa colectiva con una fuerza común: «…la asociación asumida por los ciudadanos debe ser capaz de defender y proteger, con toda la fuerza común, la persona y los bienes

11. En la obra *Leviatán* de Thomas Hobbes se marca formalmente el paso de la doctrina del derecho natural a la teoría del derecho como contrato social. Según este filósofo inglés, en la condición de estado de naturaleza todos los hombres son libres y, sin embargo, viven en el perpetuo peligro de que acontezca una guerra de todos contra todos. Desde el momento en que la sumisión por contrato de un pueblo al dominio de un soberano abre una posibilidad de paz, no la verdad, sino el principio de autoridad (en tanto que sea garante de la paz) constituye el fundamento del derecho.

de cada uno de los asociados, pero de modo tal que cada uno de éstos, en unión con todos, sólo obedezca a sí mismo, y quede tan libre como antes». El lema de la nueva EES es precisamente el de «Una responsabilidad de todos», lema que curiosamente se percibe en la obra de Rousseau. En *El Contrato Social* argumenta que el poder que rige a la sociedad es la voluntad general que mira por el bien común de todos los ciudadanos. Este poder sólo toma vigencia cuando cada uno de los miembros de una sociedad se une mediante asociación bajo la condición de que «Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo». De ello se desprende la idea de la responsabilidad individual que vierte en la del conjunto con el fin de preservar la seguridad del todo.

Continuando con la dimensión sociológica del conflicto y en un espacio temporal más cercano se encuentra el noruego Johan Galtung (1930). Su trabajo, como analista de conflictos, sirve de guía conductora a muchas instituciones y fundaciones de estudios sobre los conflictos y la paz [12]. Galtung introduce varios con-

12. Galtung, Johan (1998), *Tras la violencia. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratuz. El triángulo de la violencia definido por Galtung se refiere a la idea de que, aparte de la violencia directa, física o verbal, la visible para todos, existen también otras violencias, la estructural y la violencia cultural como impulsos intangibles, pero al mismo nivel de violencia. Así, «… las religiones tendrán que encontrar un denominador común … ideas como la no violencia, la creatividad o los valores universales serán una nueva religión, porque hay que tener algo más en qué creer». Galtung entiende la paz como algo diferente de la simple ausencia de conflicto armado, que denomina paz negativa. Propone que los Estados, o cualquier grupo dentro de un conflicto, deben cooperar para lograr la paz positiva. No basta con alcanzar el momento del cese de los combates. A partir de ahí, el trabajo para construir la paz debe comenzar y conquistar esa situación con una duración superior al alto el fuego. Esta postura es el resultado de una extensa vida investigadora. En 1959, fundó en Oslo el primer Instituto de Investigación sobre la Paz, del que fue su director durante diez años, y la Revista de Investigación sobre la Paz. Ha sido profesor de Investigación sobre Conflicto y Paz en la Universidad de Oslo, además de colaborador habitual de diversas instituciones de las Naciones Unidas, participando como mediador en más de cuarenta conflictos (Sri Lanka, Afganistán, Norte del Cáucaso, Ecuador, entre otros) En 1987, recibió el Premio Nobel Alternativo y en 1993 el Premio Gandhi. En la actualidad, es Profesor de Estudios sobre la Paz en la Universidad de Hawai y rector de la Transcend Peace University.

ceptos nuevos y, entre ellos, los más conocidos son los relativos a la violencia y la paz. Entre los analistas más recientes de los conflictos desde una perspectiva global social, Samuel Phillips Huntington (1927-2008) predice que los principales actores políticos del siglo XXI serán las civilizaciones en lugar de los Estados-nación. Pronuncia su teoría de un mundo compuesto por múltiples civilizaciones y culturas en conflicto criticando tanto el comportamiento occidental como el «no-occidental» y acusando a ambos de hipócritas ocasionales centrados en sí mismos. Según el autor,

> las grandes divisiones entre la humanidad y la fuente de conflicto dominante serán culturales… los principales conflictos de política global ocurrirán entre naciones y grupos pertenecientes a diferentes civilizaciones. El choque de civilizaciones dominará la política global. Las líneas de falla entre las civilizaciones serán las líneas de batalla del futuro [13].

A pesar de las numerosas críticas que ha recibido acusándole de intentar «justificar» las actuaciones norteamericanas en el Tercer Mundo, hay que decir que Huntington también ha argumentado que el cambio en la estructura geopolítica requiere que Occidente se fortalezca internamente, abandonando el universalismo democrático y el incesante intervencionismo.

Entre los reconocidos analistas de los conflictos y los escenarios sociales actuales, Francis Fukuyama (1952) defiende la teoría de que, con el final de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín, la historia humana como lucha utópica entre ideologías ha concluido, iniciándose un mundo basado en el neoliberalismo. El autor afirma que el «motor de la historia» se ha paralizado en la actualidad con el fracaso del régimen comunista, que demuestra que la única opción viable es el liberalismo democrático, que se constituye así en el llamado pensamiento único. Esto no significa que ya no suceda nada más a través de la historia porque la historia generalmente va determinada por la ciencia y ésta no ha en-

13. Huntington, Samuel (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Simon & Schuster. El autor es profesor de Ciencia Política y Director del Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad de Harvard, conocido por su análisis y su tesis acerca de los conflictos sociales futuros. Ha sido miembro del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca.

contrado todavía sus límites. En la actualidad es el turno de los descubrimientos tecnológicos capaces de determinar el futuro. Muy criticado también por ciertos sectores anti-neoliberalistas, Fukuyama afirma que, al pasar de sociedades industriales a sociedades de la información, las naciones más ricas cambian debido a la crisis de valores: aumentan los crímenes, la gente pierde confianza en las instituciones y tiende a comprometerse menos buscando relacionarse en redes sociales donde poder compartir sentimientos e ideas. Recomienda así fomentar la cooperación como requisito para el desarrollo en contra del individualismo que constituye una «vulnerabilidad» de las democracias modernas [14].

Para finalizar el repaso de algunas visiones actuales sobre los conflictos, el politólogo estadounidense, nacido en Polonia, Zbigniew Brzezinski (1928) es considerado uno de los más prestigiosos analistas del mundo en materia de política exterior americana [15]. Un aspecto central es su análisis del ejercicio del poder

14. Fukuyama, Francis (1992), *El fin de la Historia y el último hombre*. Barcelona, Ed. Planeta. El autor es un influyente politólogo estadounidense de origen japonés. Es miembro del Consejo Presidencial sobre la Bioética y catedrático de Economía Política Internacional en la Universidad de Washington. Escribió lo siguiente: «la caída del comunismo marca el comienzo de la etapa final en la que no hay más lugar para largas batallas ideológicas … al pasar de sociedades industriales a sociedades de la información, las naciones ricas experimentan grandes cambios debido a la crisis de valores: aumentan los crímenes, la gente pierde confianza en las instituciones y tiende a comprometerse menos y a relacionarse en grupos pequeños … el individualismo es una vulnerabilidad de las democracias modernas y la cooperación es requisito del desarrollo».

15. Brzezinski, Zbigniew (1997), *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives,* Nueva York, Basic Books. Según el autor, en la masa continental euroasiática, se concentra la mayor parte de la población, de los recursos naturales y de la actividad económica del planeta. Eurasia es el «gran tablero» en el que EEUU deberá ratificar y defender su supremacía, enfrentándose a la tarea de gestionar los conflictos y las relaciones en Europa, Asia y Oriente Medio, evitando el surgimiento de una superpotencia rival que amenace sus intereses y su bienestar. Brzezinski fue consejero de seguridad nacional del Presidente Jimmy Carter (1977-1981) y consultor de política exterior de John F. Kennedy, entre otros. Fue además contratado por el banquero David Rockefeller para ayudarle a crear una organización, la *Trilateral Commission*, que fomenta la cooperación entre EEUU, Europa, y Japón. Destaca el éxito logrado a través de su negociación en la primera cumbre de Camp David y también ha sido profesor de Ciencia Política en la Universidad de Harvard y asesor del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de la Universidad John Hopkins de Washington.

en la masa continental euroasiática, en la que se concentra la mayor parte de la población, de los recursos naturales y de la actividad económica del planeta. El «gran tablero» tiene una extensión que abarca desde Europa occidental hasta el lejano oriente. Eurasia es el «espacio medio» en el que EEUU deber confirmar y mantener su supremacía en los próximos años, enfrentándose a muchos desafíos como, por ejemplo, los conflictos armados y las relaciones en Europa, Asia y Oriente Medio, evitando o conteniendo el surgimiento de otras potencias regionales o superpotencias globales que amenacen sus intereses y bienestar. En este tablero analiza los principales jugadores y pivotes: Europa, Rusia, los «Balcanes Euroasiáticos», China y Japón. La nueva realidad «post guerra fría» que plantea es, en muchos aspectos, sorprendentemente válida, como muestra el ejemplo de Irán.

Después de exponer estas líneas principales de pensamiento, y a propósito de ellas, se plantea la pregunta sobre cómo serán los conflictos armados futuros. Tratando de responder a esa cuestión, se tiene la sensación de que la Polemología, a pesar de intentar aproximarse a las ciencias prestigiosas, no ofrece ninguna solución mágica. Aunque complementada con la tecnología actual, que le permite manejar aplicaciones matemáticas con complejos indicadores que exponen tendencias estratégicas y complicados análisis cuantitativos, no permite pronosticar con niveles mínimos o aceptables de certidumbre, el desarrollo futuro del conflicto armado.

Los *Toffler* hablaban de guerras de la Tercera Ola y algunos, incluso, se han atrevido a predecir una Cuarta Ola donde la mujer y la perspectiva de género tendrán un papel clave. En otra perspectiva se hace referencia a los conflictos de Cuarta Generación en escenarios asimétricos cuyos modelos toma prestados el Terrorismo Global a manos de organizaciones como Al Qaeda. El análisis de conflictos realizado por autores como Galtung, Fukuyama, Huntington o Brzezinski explica esa realidad pero carece de la capacidad mínima necesaria o de los instrumentos adecuados para identificar las líneas previsibles de evolución que permitirían diseñar un panorama de futuro [16]. Una posible y lógica explicación se

16. Una de las figuras clásicas y más influyentes de los historiadores y teóricos de la ciencia militar moderna es Clausewitz (1780-1831), para quien el conflicto armado es un «acto político» y, como tal, el único elemento que justi-

encuentra en el carácter dinámico de los conflictos y de los escenarios actuales, acompañados por ciertos «conductores en imparable progresión» como son las tecnologías; y no las «nuevas tecnologías», porque esa adjetivación pierde su sentido cuando el uso de las mismas se remonta a más de medio siglo desde la invención de Internet, los microprocesadores y todo el universo derivado de ello. La «imposibilidad» de ser futurólogos se justifica asimismo por el carácter asimétrico del conflicto.

Conflicto armado y asimetría

El concepto de «conflicto asimétrico» se apunta anteriormente con la definición del profesor Enríquez del Árbol. El conflicto asimétrico es probablemente el concepto más amplio y que engloba más ajustadamente la realidad actual del mundo [17]. Definiciones recientes y aproximadas a la idea actual de conflicto apuntan a que la guerra asimétrica no es solamente la guerrilla ni la guerra del débil contra el fuerte, sino que es la introducción de un elemento de ruptura, tecnológico, estratégico o táctico, un elemento que

---

fica la guerra. Por ello, todos los recursos de una nación deben ponerse al servicio de la guerra cuando se decide su ejecución y el contexto de la misma ha de ser acorde con las circunstancias sociales de la época que se trate (Gottlieb Von Clausewitz, Carl Philipp (1832), *De la guerra*). Este oficial prusiano es conocido por su tratado en el que analiza los conflictos armados desde su planteamiento y motivaciones hasta su ejecución, englobando comentarios no sólo típicamente militares sobre táctica o estrategia, sino también sobre filosofía. Es frecuente escuchar sus célebres frases entre las que destacan: «La guerra es la continuación de la política por otros medios», «Cada tiempo tiene su forma peculiar de guerra ... cada uno tendrá también su propia teoría de la guerra ... quienes deseen entender la guerra tienen que dirigir su mirada atenta a los rasgos de la época en la que viven».

17. A pesar de que se asocia con frecuencia a la lucha de guerrillas, en 1995, aparece la primera mención a la asimetría como un mero enfrentamiento entre fuerzas distintas. En 1997 se procede a la definición de guerra asimétrica, explicada entonces por Paul F. Herman, como «un conjunto de prácticas operacionales que tienen por objeto negar las ventajas y explotar las vulnerabilidades (de la parte más fuerte), antes que buscar enfrentamientos directos». Al año siguiente fue ampliado el concepto añadiendo las «metodologías no convencionales o no tradicionales».

cambia la idea preconcebida; es la utilización de un flanco o de un punto flaco del adversario. Es, en otros términos, «un método de combate que se basa en lo inusual, lo inesperado y en procedimientos ante los que no resulta fácil una respuesta mediante fuerzas y métodos convencionales». En la doctrina, se define el conflicto armado asimétrico como aquel que

> se produce entre varios contendientes de capacidades militares normalmente distintas y con diferencias sustanciales en su modelo estratégico. Alguno de ellos buscará vencer utilizando el recurso militar de forma abierta en un espacio de tiempo y lugar determinados y ateniéndose a las restricciones legales y éticas tradicionales. Su oponente u oponentes tratarán de desgastar, debilitar y obtener ventajas actuando de forma no convencional mediante éxitos puntuales de gran trascendencia en la opinión pública, agotamiento de su adversario por prolongación del conflicto, recurso a métodos alejados de las leyes y usos de la guerra o empleo de armas de destrucción masiva. Todo ello con el objetivo principal de influir en la opinión pública y en las decisiones políticas del adversario.

Aunque se reconocen similitudes, no hay que confundir el conflicto asimétrico con la guerra subversiva, la guerrilla o el terrorismo [18]. El término de guerra irregular podría ser considerado sinónimo de conflicto asimétrico en la medida en que se define la guerra irregular como todo conflicto de bajo nivel de intensidad con procedimientos ilegales en el que aparecen grupos alzados en armas durante procesos revolucionarios. A estas guerras irregulares también se les ha llamado en ocasiones guerras tribales, conflictos de baja intensidad, guerras de cuarta generación, etc. El término conflicto asimétrico parece, sin embargo, más adecuado ya que se basa en la comparación entre la actuación de las partes y no en su naturaleza o en el contexto en que se produce el enfrentamiento. De la misma forma, ese concepto parece el más apropiado por su sentido más extenso a la hora de analizar la perspectiva de género en el marco de los conflictos armados, tanto en su perfil como en su tipología. Con este amplio marco de referencia se puede ofrecer una definición más ajustada de conflicto armado.

18. El terrorismo se basa en acciones puntuales de gran impacto psicológico sobre la población que pretenden coaccionar a la opinión pública. Por sí solo, difícilmente puede lograr algo más que la desestabilización.

Concepto de conflicto armado

Reuniendo varios elementos de los profusos conceptos existentes, podríamos aproximarnos a la definición de conflicto armado como todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos). Pretende la consecución de objetivos diferenciables de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a demandas y oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder o el control de los recursos o del territorio.

Para cada concepto, como el de conflicto armado, existe un amplio elenco de definiciones que, generalmente, se aproximan más de lo que se oponen unas a otras. El principal nexo de unión entre todas ellas enlaza con el segundo de los objetivos que persigue esta exposición: concienciar de la constante evolución y del carácter dinámico de los conflictos actuales, siendo ésta una circunstancia que favorece la incertidumbre. Pensadores, organismos e instituciones dedicados a analizar los conflictos continúan su creciente auge en cantidad y calidad. Como se ha referido anteriormente, las técnicas se matematizan y digitalizan en base fundamentalmente a los recurrentes indicadores [19] y a herramientas del tipo *Balance Score Card*, Cuadro de Mando Integral, sofisticándose has-

19. Un ejemplo claro del esfuerzo internacional por intentar subsanar estas dificultades en el análisis, seguimiento y en la implementación de la cuestión de género en los conflictos es la Resolución 1889 (2009) del Consejo de Seguridad de la ONU donde se prevé la elaboración de unos indicadores que permitan cuantificar la eficacia de las medidas adoptadas y proporcionen un marco más coherente de actuación. Fruto de ello, y tras el proceso de consulta realizado con grupos regionales y Estados Miembros, se establecen 26 indicadores directamente relacionados con situaciones de conflicto armado, pero que también pueden aplicarse en otros contextos.

ta límites que «mañana» estarán desfasados por los nuevos métodos software, principalmente. Sin embargo, hay que ser cautos y no obsesionarse con la formulación matemática o tecnológica [20]. No son comparables los microprocesadores más potentes al lado de la lógica que ofrece el sentido común, los valores morales, la voluntad firme y, en último término, la intuición. Por ello, y aunque «suene» a estereotipo, el papel de las mujeres es tan importante en los procesos de construcción de la paz. El ingente número de depósitos de pensamientos o *think tanks* dedicados a investigar los conflictos para ofrecer ideas y consejos sobre asuntos de política, comercio e intereses militares sigue en crecimiento exponencial ofreciendo una idea clara de la relevancia del asunto relacionado con la investigación de los conflictos. Normalmente, se trata de organizaciones en las que trabajan equipos de investigación multidisciplinares que elaboran análisis o recomendaciones políticas. Además de promover la adopción de estrategias, crean y fortalecen espacios de diálogo y debate, desarrollan y capacitan a futuros tomadores de decisiones y cuadros políticos, legitiman las narrativas y políticas de los regímenes de turno o los movimientos de oposición y ofrecen un rol de auditor de los actores públicos.

Amenazas a la seguridad

Amenazas»híbridas» y multidireccionales

Las áreas clave de interés en materia de conflictos están tomando tal envergadura y en dimensión creciente que, si hubiese que crear un *blog* en Internet sobre conflictos actuales incluyendo todos los *tags* o cuestiones importantes, no habría probablemente espacio suficiente para colocar el gran número de ellos existente en la actualidad. Sirva como muestra subrayar que el Reino Unido recientemente ha intentado agruparlos para facilitar la gestión manteniendo abierto permanentemente un programa denominado *Global Strategic Trends* cuya finalidad es exami-

20. Valga el ejemplo del fracaso de EEUU con las famosas *Effects Base Operations* (EBAO), operaciones basadas en los efectos, que descansaban en el análisis matemático.

nar el contexto estratégico de los conflictos a largo plazo para analizar los desafíos existentes en materia de seguridad y defensa. En dicho programa participa personal militar y expertos civiles del mundo académico dedicados a realizar diversos análisis de la situación en Europa, Oriente Próximo, Asia, África y América hasta el año 2040 [21].

El estudio de la amplia bibliografía sobre los conflictos permite encontrar algunos elementos comunes y, entre ellos, el Cultural. Dada su relevancia, como se ha comentado, el objetivo liderado por España en el MNE-6 se centró en la Conciencia Intercultural o Transculturalidad en escenarios de conflicto asimétrico o con adversarios irregulares. Sobre la dinámica del conflicto y su constante e impredecible transformación en muchas ocasiones, el abanico de posibilidades es tan grande que, a pesar de estar inscritos en patrones comunes diseñados a lo largo de millones de años, existen márgenes de variabilidad cada vez más amplios que se expresan en cada tipo de sociedad, cultura, país, etc.

Entre los elementos comunes está la violencia entendida como la agresividad de carácter destructivo. La agresividad innata no se convierte por sí sola en violencia sino que es catalizada. La violencia se aprende porque el hombre es capaz de aprender los comportamientos y se obtienen los ejemplos claros en el reino animal donde surge la violencia por la defensa de los territorios. En los casos de hacinamientos también puede brotar la violencia, así como en las colas en el autobús, en el metro, atascos de tráfico, etc. Recurriendo a un ejemplo tangible, sin ánimo de justificar o de criticar, el movimiento 15-M que, en su conjunto, pretende proyectar la imagen de que se esfuerza y lucha por ser un movimiento total-

21. También fruto de ese programa es el análisis denominado *Future Character of Conflict* en el que apoya el Ministerio de Defensa de este país todo el desarrollo de capacidades de sus FAS. De todas las cuestiones importantes, *tags*, se destacan las distintas razones de los conflictos, en los entornos estratégico y operativo en los que las FAS deben adaptarse continuamente, las relaciones con los Estados frágiles y fallidos y su influencia en la seguridad del Reino Unido, las amenazas híbridas que requieren una amplia gama de capacidades y de posibles respuestas ensayadas y planificadas en los estadios más tempranos posibles y, por último, los ciberataques que, de acuerdo con los analistas del Reino Unido, serán parte integral de los conflictos armados.

mente pacífico, ha desatado en ciertas ocasiones la violencia que se puede entender, desde la percepción de ciertos sectores, por la inexistencia de unas expectativas reales de futuro que llevan a la frustración, a la agresividad y de ahí a la violencia. Por ello, es la sociedad misma la que habría que cuestionar. Faltan valores morales y las estructuras violentas se «retroalimentan». Aquí juegan un papel importante las ideologías.

Las ideologías son otro elemento común que suele expresar los intereses de la clase dominante. Son una falsa conciencia opuesta al conocimiento científico objetivo. El ejemplo se encuentra en aquellos jóvenes «manipulables» por los medios de comunicación y las redes sociales. Podemos decir que «el peligro» de la pérdida de valores no está en estas redes, que deben existir y prodigarse, sino en no ser capaces de distinguir y formar cada uno su propia ideología gracias a la educación. La ideología está compuesta de dos componentes: la ideología abierta (los roles) y la oculta que representa los valores inconfesados reflejo de las relaciones sociales en las que el sujeto individual está inmerso. Hay más ejemplos: creyentes católicos o no creyentes, que no lo quieren reconocer por temor al rechazo de su grupo que sencillamente, «puede lleva otro rol»; de punk, nazi, gótico, rapero, pijo, skater, emo, etc. Las ideologías condicionan así la realidad y su percepción, pudiendo alentar la agresividad del grupo hasta su extremo más violento y destructivo del conflicto.

Violencia y conflicto armado

La violencia puede alcanzar su máxima expresión destructiva en los conflictos armados. Para comprender y explicar la razón se acude a los análisis del Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada. La Investigación para la Paz ha incluido el concepto de violencia estructural [22], como aquélla que se produce a través de mediaciones institucionales o «estructura-

22. La violencia estructural puede ser entendida como un tipo de violencia indirecta presente en la injusticia social y relacionada con otras circunstancias que, en conjunto, hacen que muchas de las necesidades de la población no sean satisfechas cuando, con otros criterios de funcionamiento y organización, lo serían fácilmente

les» y que se identifica también con la injusticia social. Diversas explicaciones han relacionado continuamente *conflictos y violencia,* aunque desde distintos puntos de vista que, a veces, se han intercambiado tranquilamente.

Como ya se ha visto, Johan Galtung ha ayudado a discernir los problemas de la violencia. En su opinión, «la violencia está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales, están por debajo de sus realizaciones potenciales». Existen tres formas de violencia política: la «violencia de Estado», es decir la ejercida por los Estados sobre los ciudadanos. De acuerdo con el Instituto de la Paz, se trataría en este caso de acciones deslegitimadoras de los Estados, o cualquiera de las instituciones por ellos albergadas, bien sean intra o ínterestatales. En este sentido, muchos Estados modernos y contemporáneos llegan a regular el uso de la violencia, legitimando el uso de sus objetivos, acciones e instituciones, hasta tal punto que uno de los rasgos distintivos de las naciones Estado es el uso de la fuerza, llegando a convertirse las «exhibiciones de fuerza» de sus efectivos en un elemento de prestigio de las instituciones que las detentan, como ocurre en el caso de Siria. El segundo tipo de violencia es aquel en que un grupo de ciudadanos organizados realizan actos contra el Estado, tales como acciones revolucionarias, guerrillas y actos terroristas. Por último, una tercera forma de violencia política es la que ejercen unos ciudadanos contra otros en un proceso de enfrentamiento civil por un modelo de Estado, como es el caso de las guerras civiles o intra-estatales.

Siguiendo los análisis del Instituto de la Paz y los Conflictos, existen otras muchas formas de violencia como el tráfico de drogas, de armas, de seres humanos, la delincuencia organizada, la corrupción, los desastres naturales, el terrorismo, etc. Parece entonces que se ha de aceptar como hecho innegable la existencia de la maldad en el mundo. El citado Instituto defiende que la teoría general de la violencia se justifica por este presupuesto, basado en modelos antropológicos negativos que, en definitiva, consideran que todos los actos de violencia son causados por este almanaturaleza. Acuerda de igual forma que uno de sus más claros representantes es Thomas Hobbes, a quien se hizo referencia con anterioridad como uno de los apologistas de la guerra del siglo XVII. En su opinión, los principios de la competencia, la descon-

fianza y el deseo de fama hacen que la especie humana tenga fundamentalmente una conducta antisocial. Su propuesta de pacto social representa el acuerdo para no aniquilarse mutuamente.

FEMINISMO Y ENFOQUE DE GÉNERO

Las teorías feministas clásicas, como respuesta a la situación de desigualdad y en algunos contextos de opresión de la mujer, han tenido diversas perspectivas. Los tipos de feminismo desde el criterio epistemológico se han dividido entre feminismo empiricista, feminismo «de punto de vista» y feminismo postmoderno. Se ha dicho que quienes apoyan el feminismo empiricista «consideran que el sexismo es un sesgo social que es posible corregir mediante la estricta adhesión al método científico». En consecuencia, las relaciones internacionales están «marcadas por el género» y reflejan unos valores y unas preocupaciones esencialmente masculinas. El feminismo postmoderno se centra en el concepto de género (*gender*) más que en las mujeres. En este caso el interés se focaliza en el estudio del género como construcción social que establece las diferencias entre hombres y mujeres, así como en los papeles sociales de cada uno de ellos conformados por las estructuras y los procesos. En esa línea, en 1997, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió la transversalización de la perspectiva de género [23]. Indudablemente, la perspectiva de género ha tomado un protagonismo mayor en la última década desde que se aprobara la Resolución 1325 (2000), de 31 de octubre, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre «Mujeres, paz y seguridad».

23. La idea de transversalización se fundamenta del modo siguiente: «En cualquier área y en todos los niveles, una perspectiva de creación de conciencia pública con respecto a género consiste en el proceso de precisar las implicaciones para los hombres y las mujeres de cualquier acción planificada, incluyendo legislación, políticas o programas. Es una estrategia para hacer que las preocupaciones y experiencias de la mujer así como las del hombre sean parte integral del diseño, implementación, control y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, para que las mujeres y los hombres se puedan beneficiar igualmente y que la desigualdad no sea perpetuada. La meta final de la creación de conciencia pública es lograr la igualdad de género».

La adopción de la Resolución 1325 constituye un importante hito pues no sólo reconoce de forma específica el sufrimiento adicional que padecen las mujeres y los niñas en los conflictos armados y en las situaciones post-conflicto, al ser víctimas de la violencia por motivos de género, sino también el trascendental papel que desempeñan las mujeres en la prevención y resolución de conflictos. A esta resolución le han seguido otras complementarias a la primera. Siete años más tarde, en 2007, España publica su Plan Nacional de Acción para el cumplimiento de la Resolución 1325 [24]. Pero, a pesar de estas actividades y muchas otras que se han realizado durante estos años, como la creación en el seno de las Naciones Unidas de la Entidad para la igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), la celebración bajo los auspicios de la ONU del Día Internacional de la Mujer y las conferencias de Copenhague de octubre de 2010 y la de Tallin en noviembre, en las que uno de los temas centrales ha sido la situación de las mujeres en Afganistán, los informes del Secretario General de Naciones Unidas ponen en evidencia una serie de deficiencias que impiden una aplicación más eficaz de la Resolución 1325. En España conviene destacar, aparte del Plan de Acción de 2007, que desde el año 2005 viene funcionando en el Ministerio de Defensa un organismo, denominado ahora Observatorio Militar para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que tiene como misión eliminar cualquier diferencia de género en el seno de las FAS. En general, sin embargo, según Ban-Ki-Moon, la falta de coherencia y coordinación de las actividades llevadas a cabo, la ausencia de un método establecido para tratar con regularidad los temas rela-

24. El Plan de Acción cuenta con seis objetivos principales: fortalecer la participación de la mujer en las misiones de paz y en los órganos de toma de decisiones de las misiones de paz; promover la inclusión del enfoque de género en todas las actividades de la consolidación de la paz; asegurar la capacitación específica para el personal que participa en las operaciones de paz; proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas en las zonas de conflicto y de post-conflicto y promover el empoderamiento y la participación en los procesos donde los acuerdos de paz se negocian y se aplican; incorporar el principio de trato igualitario y oportunidades para las mujeres y los hombres en la planificación y la realización de actividades para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración; y, por último, fomentar la participación de la sociedad civil española respecto a la Resolución 1325.

cionados con la mujer, la paz y la seguridad en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la falta de información periódica no han permitido establecer un enfoque coordinado, ni tampoco imponer una dirección clara de actuación. Para intentar subsanar estas dificultades, el Consejo de Seguridad en su Resolución 1889 (2009) solicita la elaboración de unos indicadores que permitan cuantificar la eficacia de las medidas adoptadas y proporcionen un marco más coherente de actuación.

Perfil y tipología de los conflictos armados

Perfil de los conflictos armados

Una vez visto el marco social en el que se desarrollan los conflictos armados y el reconocimiento de la necesidad de aplicar una perspectiva de género, hay que trazar el perfil de dichos conflictos centrando la atención en los más significativos en el momento actual. Atrás queda un siglo XX que se ha ganado el apelativo de ser el más mortal de la historia de la humanidad. Dos guerras mundiales dejan un total que no ha podido ser precisado de aproximadamente una centena de millones de muertes en los cinco continentes, a las que les sucede un largo período de guerra fría en el que las guerras interestatales fueron extinguiéndose casi en su totalidad. Pero eso no es todo, los conflictos armados después de las guerras mundiales hasta nuestros días han expresado su violencia más extrema con más muerte y destrucción [25]. A la vista de lo anterior, parece que el perfil de los conflictos armados es una función con una derivada que nunca tiende a cero, pues siguen siendo constantes. Sin embargo, hay que ser positivo y atender a los análisis que apuntan que los conflic-

25. Podemos encontrar desde ejemplos muy cercanos como la guerra civil española (1'2 millones) hasta otros más distantes como el genocidio armenio (1 millón), la guerra de Corea (2'9 millones de muertos), el genocidio de Camboya (2 millones), la guerra civil de Nigeria (2 millones), la guerra de Vietnam (2 millones), la guerra civil del sur de Sudán (2 millones), la invasión india a Bangladesh (1'5 millones), la guerra civil de Rusia (1'3 millones), las luchas entre musulmanes e hindúes en la India (800.000), el genocidio de Ruanda (600.000), la guerra entre Etiopía y Eritrea (545.000) y la guerra Irán-Irak (400.000). Otros conflictos armados como la guerra en los Balcanes provocaron más de 100.000 muertos.

tos armados han seguido un perfil decreciente [26]. La primera pregunta es; ¿cuántos conflictos armados hay?

Mediáticamente, parece que sólo existen el conflicto de Libia, el caso sirio, el conflicto entre Israel-Palestina y los dos casos derivados de una intervención internacional (Irak y Afganistán), ambos en una fase no terminal, pero sí de cambio en su dinámica debido a la retirada gradual de las tropas internacionales. A pesar de ello, en abril de 2011 tras la reducción de la violencia en Costa de Marfil, la cifra total de conflictos armados activos asciende a 31. De acuerdo con la *School for a Culture of Peace* y los datos de agosto de 2011, la mayoría de ellos tenía lugar en Asia (12) y África (11), seguidos de Europa (4), Oriente Medio (3) y América (1). Del resto de conflictos solo hay noticias ocasionales, aunque algunos, como el de la República Democrática del Congo, han provocado la muerte de cuatro millones de personas de forma indirecta, por enfermedades y hambre derivadas de un contexto conflictivo en un Estado fallido, corrupto y desintegrado. En las guerras del Cáucaso, se oculta una situación de extrema vulneración de los derechos humanos y represión.

Todos los conflictos, a excepción de la situación particular entre Israel y Palestina, son internos o «internos internacionalizados». De acuerdo con la misma fuente, la duración media de los conflictos armados en 2010 se cifra en torno a unos 17 años, aunque este dato es difícil de precisar. En todos los casos analizados, el Estado es una de las partes contendientes, aunque en numerosos conflictos se producen frecuentes enfrentamientos entre actores armados no estatales y se constatan altos niveles de violencia [27]. El

26. De esta forma algunas fuentes expresan que se ha pasado de tener alrededor de una treintena de conflictos armados de gran intensidad en 1990, a menos de la veintena en 2009. Los datos de 2010 apuntan además a un estancamiento y, en 2010, no existía ningún conflicto armado que hubiera provocado más de 10.000 víctimas mortales en un año, aunque la guerra de Irak acumulaba más de 100.000 muertos civiles desde su inicio en 2003.

27. De acuerdo con la Escuela para la Paz de Barcelona, 1.000 mujeres al día fueron violadas en la República Democrática del Congo entre 2006 y 2007. La cifra de víctimas mortales del conflicto armado en Libia ascendía a 15.000 desde el inicio en febrero. Más de 60 personas murieron en una serie de incidentes en el marco de la conmemoración de las guerras árabe-israelíes de 1948 y 1967. A finales de junio, la cifra total de tensiones era de 94, la mayoría en África (35) y Asia (21).

resto se registra en Europa (16), Oriente Medio (15) y América (7). Los enfrentamientos entre los Ejércitos del norte y el sur de Sudán en Abyei y en Kordofán Meridional pusieron de nuevo en riesgo el proceso de paz. La violencia postelectoral en los Estados de Kaduna y Bauchi y el auge de los atentados de la secta islamista Boko Haram agravaron la inestabilidad en Nigeria donde la sede de la ONU el 25 de agosto 2011 sufrió un coche bomba que costó una veintena de muertes. Los nuevos enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas de Tailandia y Camboya provocaron la muerte de 15 militares y el desplazamiento de unas 40.000 personas. La inestabilidad política en Yemen, junto a un aumento de la violencia y los choques tribales, provocaron decenas de muertos y dejaron herido al presidente Saleh. Desde el inicio de las protestas contra el régimen de Siria en febrero, se contabilizaron entre 1.100 y 1.600 víctimas mortales a causa de la violencia. Además, en muchos casos se superponen las crisis humanitarias destacando la grave situación en el Cuerno de África, especialmente Somalia, que se ha visto afectado por la mayor sequía de los últimos 60 años, con casi 12 millones de personas afectadas. Al menos 700.000 personas abandonaron Libia huyendo del conflicto armado; sólo 42.000 llegaron a Europa, mientras que la mayoría permaneció en Túnez y Egipto donde las revueltas árabes han conseguido derrocar los gobiernos autoritarios.

La organización de la seguridad frente a las amenazas

El panorama de los conflictos armados actuales es, desde luego, indócil para dibujar el perfil decreciente deseable y, además, recomendable en estas circunstancias. Sin embargo, con una actitud positiva y responsable, es necesario organizar la seguridad atendiendo a esa situación. En este sentido, es importante destacar que la EES de junio de 2011 incide en la necesidad de incrementar en la sociedad española la llamada cultura de seguridad [28].

28. Siguiendo la EES, «Las amenazas y riesgos a los que se enfrenta nuestro país han cambiado de forma drástica en las últimas décadas y sus orígenes son múltiples y heterogéneos, desde el terrorismo yihadista hasta las redes del crimen organizado, pasando por los ciberataques. Vivir en una sociedad moderna requiere unas actitudes, aptitudes y conocimientos a un nivel hasta aho-

La cuestión previa es ¿dónde se sitúan los conflictos armados en la EES? Lamentablemente, son parte de las amenazas y riesgos importantes para nuestra sociedad. Así, la EES expresa que España puede verse afectada por, e involucrada en, conflictos armados relacionados con amenazas nacionales o transnacionales contra nuestro territorio, ciudadanos, intereses o valores.

En efecto, la interdependencia global ha disminuido la probabilidad de conflictos armados clásicos entre Estados y la mayoría de los enfrentamientos violentos son hoy intraestatales. En muchos casos, las consecuencias de esos conflictos desbordan las fronteras y están relacionados con los llamados Estados fallidos, las actividades ilícitas de actores tanto estatales como no-estatales, las tensiones interétnicas y culturales o la competencia por recursos naturales escasos. Debido a la dimensión global de la seguridad, ante estos conflictos es necesario aplicar un enfoque integral (*Comprehensive Approach*) que incluye, entre otros, elementos diplomáticos, militares, policiales, de inteligencia y de cooperación al desarrollo. Un propósito fundamental de España es seguir protegiendo a los grupos más vulnerables (mujeres, niños y ancianos) e impedir el rebrote de conflictos, como ha ocurrido tantas veces en el pasado reciente, por ejemplo en Afganistán o en Oriente Medio.

Una vez asumida esta necesidad de participación en la seguridad de todos los sectores de la sociedad, la siguiente pregunta es ¿dónde sitúa la EES a las FAS? Tienen asignado un papel clave definido con una frase que parece presagiar la posibilidad de participación: «En los próximos años, España puede tener que participar en diferentes tipos de conflictos armados, en los que el papel de las Fuerzas Armadas resulta esencial». En todo caso, las misiones militares de España en el exterior se desarrollan con el oportuno control parlamentario y conforme con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, según establece la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional y mediante un uso proporcionado de la fuerza o de la amenaza de usarla. Como se ha referi-

---

ra desconocidos. Es necesario promover una mayor cultura de seguridad e impulsar la educación de los profesionales de sectores muy diversos y, en general, de los ciudadanos, en estas materias».

do, el perfil de los conflictos armados actuales está relacionado con los Estados Fallidos y es significativo el dato de que, entre los 192 países reconocidos por la ONU, unos 90 están en una situación potencial de constituirse en «Estados fallidos» debido a que no son capaces de cubrir las necesidades de su población o debido a problemas ocasionados por fricciones étnicas, culturales o religiosas. La situación que estamos viviendo hoy día, se ha llegado a denominar como de «conflicto persistente» [29], lo que conduce a la siguiente pregunta: ¿hasta cuándo debemos conformarnos con vivir así?

El estudio de las distintas dimensiones actuales de la situación de conflicto permite identificar unas potenciales amenazas a la seguridad, entre las que se encuentran los conflictos armados, que pueden a su vez ser catalizadas por otros «potenciadores del riesgo» como las disfunciones de la globalización. En efecto, en el contexto de la seguridad, el mundo atraviesa una situación de incertidumbre geopolítica provocada, entre otros factores, por la globalización y la profunda crisis económica. Esta compleja y difícil crisis ha propiciado cambios en la distribución de poder de las potencias mundiales, lo que ha inducido un período de reconfiguración de la geopolítica global. La multipolaridad, catalizada con la caída del Muro de Berlín y con el miedo al terrorismo global a partir del 11 de septiembre de 2001, parece marcar la tendencia evolutiva del perfil mundial y así lo entienden muchos países como el Reino Unido en su modelo ORCAS [30]. En este punto, la siguiente cuestión es: ¿por qué España interviene en los conflictos armados si nadie nos ataca?

La respuesta es sencilla si se acude de nuevo directamente a las amenazas y riesgos que recoge la EES. Existe además otra normativa básica precedente centrada en el concepto de defensa que apoya la necesidad de contar con una EES y los mecanismos para su empleo eficaz en el contexto de la Seguridad Nacional. Entre ellos cabe destacar la Constitución Española de 1978, la Revisión

29. Operational Environment, US TRADOC, 2011.

30. *Global Strategic Trends out to 2040*, UK, 2011. El documento analiza el cambio en la distribución del Poder Global según el acrónimo ORCAS referido al papel de los actores globales (O: Old, R: Rising, C: Crescent, A: Aspirants, S: Sliding Powers).

Estratégica de la Defensa, la Estrategia Militar Española, el Concepto de Estrategia Militar, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 y la Directiva de Defensa Nacional de 2008. La Estrategia identifica tres tipos de conflictos frente a los que el papel de las FAS es central y en los que España puede tener que participar: los conflictos no compartidos con nuestros aliados; los conflictos multilaterales que afectan a intereses directos de España; y los conflictos derivados de nuestros compromisos internacionales en marcos multilaterales que no afectan directamente a nuestros intereses [31].

España dispone de instrumentos para defender tanto los intereses exclusivamente nacionales como los compartidos con nuestros socios y aliados, ya sean fruto de las relaciones bilaterales o de nuestra pertenencia a la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y demás organizaciones. Los más importantes, que se deben situar en uso conjunto, son la diplomacia, las FAS, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, protección civil, la cooperación al desarrollo, los servicios de inteligencia y las relaciones económicas y comerciales. Las FAS, dada la complejidad del entorno estratégico y la amplia gama de cometidos a cumplir, deben ser polivalentes, desplegables, flexibles e interoperables y ser capaces de participar en misiones internacionales que pueden tener lugar en cualquier lugar y fase de un conflicto, esto es, pre-conflicto, conflicto bélico o post-conflicto, y siempre deben contar con los esfuerzos del resto de actores que preconiza el principio básico del enfoque integral. La cuestión es, con esas FAS, ¿qué creemos buscar al intervenir en un conflicto armado? El recurso a la expresión «creemos» se explica porque, como se ha referido, los conflictos armados actuales son polimórficos debido a su dinámica constante.

31. De acuerdo con la EES, la defensa de nuestros intereses y valores es el eje básico que ha de guiar los esfuerzos de España y la situación final deseada a la que se aspira desde la triple perspectiva de la anticipación y prevención de conflictos, su gestión y resolución y la posterior consolidación de la paz. Para ello se empleará el enfoque integral incluyendo elementos diplomáticos, militares, policiales y de cooperación al desarrollo, entre otros, junto con una Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE).

En realidad, el objetivo es interrumpir la «espiral de violencia» de los Estados frágiles, combatida con la «espiral virtuosa» de los Estados estables. En esa «interrupción», las FAS tienen el papel esencial, entre otras misiones, de neutralizar a los elementos hostiles, controlar la influencia de los grupos clave, garantizar el orden público protegiendo a la población y a sus activos importantes, hacer cumplir los ceses de alto el fuego, garantizar la integridad territorial y entregar productos de primera necesidad ayudando a aliviar el sufrimiento humano. Como consecuencia de este amplio espectro de misiones, las FAS se manifiestan como los actores principales en el aspecto de la seguridad. En el caso de Somalia, por ejemplo, donde el Gobierno Federal de Transición no logra controlar la totalidad del país, los esfuerzos de la comunidad internacional liderados por la UE (EUTM Somalia) se concentran en adiestrar a las fuerzas somalíes para dotar a aquel gobierno del elemento clave capacitado para proporcionar las condiciones de seguridad necesarias con vistas al desarrollo de una gobernabilidad estable. En este escenario africano, la perspectiva de género tiene una importancia relevante desde el principio de la misión, tanto por la inclusión del *Gender Advisor*, asesor cultural en el EUTM proporcionado por Finlandia, como por el esfuerzo en las labores de «reclutamiento» realizadas por EEUU / GFT Somalia.

En definitiva, el objetivo es proporcionar un entorno seguro (seguridad), en el que se garantice el cumplimiento de los acuerdos políticos alcanzados (gobernabilidad) donde impere la democracia, el orden y las leyes para crecer y alcanzar el bienestar social (desarrollo) y se alcance la paz y el bienestar de la población. La pregunta es ¿cómo buscar todo lo anterior en escenarios de conflicto armado como el afgano donde la insurgencia actúa continuamente?

Parece existir un consenso global al respecto entre los Estados que, como España, aportan efectivos a las misiones internacionales. Se trata de cumplir la misión aplicando las mejores prácticas de contrainsurgencia (COIN) y, entre todas, destaca especialmente la que preconiza «ganar los corazones y las mentes» [32]

32. Doctrina de Contrainsurgencia (COIN) impulsada en Afganistán hasta mediados de 2010, por el General norteamericano Stanley McChrystal.

de la población local en la zona donde actúa la insurgencia. Es una expresión tan utilizada por los analistas, pensadores y estudiosos de los conflictos armados en Irak o Afganistán, que parece perder su verdadero valor puesto que el asunto no es tan sencillo como aparentemente parece. La población local no sólo quiere ver actitudes positivas y poco amenazadoras de las tropas que se mueven por sus calles (sonrisas y apretones de manos, reparto de ayuda, reuniones con los ancianos, organización de *jirgas,* eventos sociales, etc.). Todo ello está muy bien y es necesario, pero si el ciudadano local normal está viendo al mismo tiempo que un talibán propicia una inmolación con un cinturón de explosivos en mitad de un mercado o que es extorsionado, robado, o le secuestran o violan a una hija, sin que las fuerzas extranjeras o locales (inexistentes o debilitadas) puedan hacer nada para evitarlo, unido al interminable problema de los daños colaterales, errores en las operaciones llamadas «quirúrgicas», etc., entonces, la percepción de ayuda para estas gentes es muy relativa y se tambalea.

La mejor forma de «ganar esos corazones y mentes» locales es ofrecer una seguridad estable basada en el empoderamiento de las fuerzas locales que, además de estar legitimadas, garantizan una continuidad porque, a diferencia de las fuerzas extranjeras, no se replegarán a su lejano país algún día porque ese es su país y se mantendrán en él. Además, la población local igualmente precisa cubrir las necesidades básicas que pasan por fomentar el empleo, la justicia o fortalecer las instituciones, entre otras. Obviamente, todo ello implica amplias inversiones económicas en tiempos de crisis sujetas a profundas controversias de opiniones. La eficaz, aunque no exenta de críticas, doctrina de contrainsurgencia del General Petraeus [33] en Irak se apoyó precisamente en esas ideas dando unos resultados que, al menos, permiten vislumbrar que el final del conflicto pueda estar más cerca. En definitiva, la respuesta a ¿cómo buscarlo? está en establecer vínculos de amistad con la población civil, mejorando sus

33. Petreaus sucedió posteriormente al General McChrystal en Afganistán tras ser cesado por el Presidente de EEUU en julio de 2010 debido a unas polémicas declaraciones en una entrevista. Véase en http://www.rollingstone.com.mx/noticias/la-entrevista-rolling-stone-stanley-mcchrystal/

condiciones y su nivel de vida, colaborar (o incluso dirigir) de manera apropiada (*Partnering & Mentoring*) a las organizaciones civiles y militares para establecer relaciones inseparables entre ellas, organizar actividades humanitarias y proveer las ayudas necesarias a fin de estabilizar la subsistencia del pueblo, sin olvidarnos de concentrar la crítica sobre la forma tiránica de actuación de la insurgencia y tratar de conseguir las simpatías del pueblo que sufre sus acciones. Pero, ¿se tiene en cuenta a la mujer en esos procesos?

La mayoría de los Estados participantes en estas operaciones establecen medidas para incluir a la mujer, como la especialización del personal (HTT, FET) [34] para que se integre dentro de los efectivos militares y de la población local compartiendo sus actividades y conociendo de primera mano sus necesidades y sufrimientos. Los HTT, equipos humanos sobre el terreno, englobados dentro del sistema Human Terrain System HTS [35], constituyen la principal apuesta del Ejército Norteamericano con vistas al objetivo propuesto de «ganar corazones y mentes» de la población local, considerado el Centro de Gravedad (CoG) de las Operaciones. Los HTT realizan investigación de campo entre la población local y representan el pulso actualizado del «terreno humano» en la planificación, preparación, ejecución y evaluación de las operaciones. Constan de cinco a seis militares y civiles. Un equipo está formado por un jefe de equipo, uno / dos en ciencias sociales (Ciencia Política, Antropología, etc.), un gestor de investigación, y uno / dos analistas de terreno con los conocimientos locales específicos. Cuando es posible, los equipos se despliegan con, al menos, una mujer para facilitar el acceso al componente femenino de la población a menudo inaccesible. Como se ha referido anteriormente, el USMC [36] impulsa la conciencia intercultural (*Cross Cultural Awareness*) a través de los *Subject Matter Expert* (SME), expertos en el conocimiento de la población local de una determinada zona a los que denomina *Cultural Advisors* (consejeros culturales). Todo ello se complemen-

34. HTT: Human Terrain Teams. FET: Female Engagement Teams. Los HTT se encuentran a nivel Brigada / Regimiento totalmente integrados.

35. Página official en: http://humanterrainsystem.army.mil/

36. USMC: United States Marine Corps.

ta con una capacidad de apoyo desde territorio nacional (*reach-back*). En el terreno despliegan el *Female Engagement Team.*

En el caso de España, aparte de la compleja y activa participación en el Experimento Multinacional 6 durante más de dos años (2008-2011) [37], se realizó el primer Curso de Asesor de Género en Operaciones, como curso 0 de naturaleza experimental, en Granada entre los días 25 y 29 de octubre, coincidiendo con el décimo aniversario de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad [38]. El curso de Granada, precursor en nuestras Fuerzas Armadas y en el contexto de los países de nuestro entorno, está dirigido fundamentalmente a Oficiales y civiles relacionados con el ámbito de seguridad y defensa, con el doble objetivo de poder enviar un Asesor de Género en operaciones en las que está prevista la participación de España y de contar con una reserva (*pool*) de expertos para asesorar al Mando y formar a futuros profesionales militares y civiles. La Unión Europea subraya que la figura del Asesor de Genero mejora el desempeño de los cometidos del personal desplegado en las misiones, tanto en el entrenamiento previo al despliegue como en la ejecución de dichas misiones [39]. Un ejemplo claro de buenas prácticas, «best practices», se encuentra una vez más en el planeamiento y ejecución de la operación de la misión de adiestramiento de la UE para Somalia [40].

En definitiva, las principales amenazas o focos de conflictividad en la actualidad se caracterizan porque, en la mayoría de ocasiones, no se presentan aisladamente sino en diversas combinaciones

37. Para ver resultados, eventos e información sobre Cross-Cultural Awareness, es posible solicitando login en: https://www.mne6cca.es

38. Fue impartido por personal del Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) y por profesores de la Universidad de Granada (UGR). También intervinieron dos Asesoras de Género que desarrollaron su labor en Afganistán y en Bosnia.

39. Existen a su vez, otros documentos la «NATO Bl-SC Directive 40-1» sobre la aplicación de la Resolución 1325 y de la perspectiva de género en la estructura de mandos de la OTAN, que incluye medidas de protección durante conflictos armados y establece la participación de asesores de género adiestrados para que apoyen a los mandos y al personal participante operaciones, misiones y ejercicios.

40. Para conocer más acerca de esta misión de la UE en Somalia:http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eu-somalia-training-mission.aspx?lang=es

y responden a razones de distinto alcance y naturaleza. La lucha por motivos ideológicos de modelos sociales sigue estando presente en determinadas partes del mundo. El choque de civilizaciones y las diferencias culturales son asimismo un tema central de conflictividad, junto con las clases sociales y las injusticias, esto es, el conjunto de variables comprendidas dentro del llamado del Conflicto Social. Entre las amenazas mantienen su protagonismo los desequilibrios económicos y demográficos, capaces de instaurar un abismo creciente entre las sociedades «ricas» y «pobres», así como los fundamentalismos religiosos con la Yihad como principal exponente y la posibilidad de resurgir de los nacionalismos de características desintegradoras de los modelos estatales presentes en la sociedad internacional. Crece la importancia de la delincuencia, el crimen organizado y su asociación con centros de poder y financiación de actividades ilícitas relacionadas con el omnipresente terrorismo global. Todo ello se presenta como amenazas a la seguridad y, por tanto, como fuentes potenciales de conflictos armados. A este respecto, cabe destacar que EEUU contempla algunos de ellos como lo que ha denominado «Siete Conductores» que impactan sobre las condiciones actuales y futuras de seguridad global [41]. Como consecuencia de ello, las operaciones militares se desarrollarán en poblaciones locales con culturas desconocidas, la mayoría de las veces en medio de crisis humanitarias, posibles limpiezas étnicas u otro tipo de atrocidades. La previsibilidad de esta situación ofrece un argumento adicional para responder a la pregunta sobre ¿por qué intervienen los ejércitos en los conflictos armados externos?

Tipología de los conflictos

Gran parte de los conflictos armados actuales presenta una tipología caracterizada, como se argumentado, por ser intraestatales y configurarse como luchas por el poder político o por producir cambios estructurales tendentes a la democratización. Sin embargo, la mayor parte de los grupos armados de la actualidad carecen de una ideología concreta y se mueven por intereses de poderes políticos o

41. US TRADOC, Operational Environment 2011. Referente al análisis en el espacio temporal hasta 2026.

económicos, con frecuencia financiados y engañosamente «justificados» con el dominio y el control de actividades ilícitas. Sobre esa base, cualquier tentativa de clasificación por tipos de los conflictos armados actuales se enfrenta a un «exceso» de fuentes y literatura.

La visión clásica de los tipos de conflicto es la bipolar en virtud de la cual los conflictos pueden ser funcionales y/o constructivos o disfuncionales y/o destructivos o, en términos más simples, buenos o malos. Un conflicto será disfuncional cuando consuma mucha energía, dañe la cohesión de los grupos, promueva hostilidades o simplemente origine situaciones negativas. Por otra parte, pueden ser funcionales o constructivos cuando hagan visibles problemas que no se habían percibido antes, ayuden a tomar decisiones analizadas o aumenten la información necesaria para tomar esas decisiones. Siguiendo otra clasificación, los conflictos van desde los puramente personales hasta los grupales que, en su expresión máxima de la violencia, podrán convertirse en conflictos bélicos o armados [42]. De la convivencia social se desprende toda una gama de situaciones y de conductas deseables e indeseables.

No obstante y a pesar de ser difícil la clasificación, una de las mejor argumentadas proviene del Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, CIDOB [43]. En ella se identifican conflictos regionales en los que están implicados dos o más actores internacionales por la disputa de un territorio o por el acceso a recursos naturales. Existen conflictos intraestatales o guerras civiles (se incluye la actividad de determinados grupos guerrilleros). Hay conflictos dentro de un mismo Estado entre

42. De acuerdo con el Manual para la Paz del Instituto de la Paz y los Conflictos, para maximizar la supervivencia o la pervivencia en el orden social y natural, el individuo tiene que seguir los dictados de la especie, del grupo y de su disposición individual. La socialización y el aprendizaje de capacidades simbólicas abstractas le ayudan a dotarse de una variedad de motivaciones y sentimientos morales (a veces contrapuestas entre sí) que se complementarán con el repertorio de conductas biológicas y, al mismo tiempo, sociales. En este sentido, para alcanzar sus fines, unas veces los individuos siguen conductas altruistas, filantrópicas o cooperativas, otras veces egoístas o insolidarias.

43. Este Centro de Estudios sobre Paz y Conflictos está presidido por el ex ministro de Defensa don Eduardo Narcís Serra y cuenta con don Javier Solana como presidente de honor.

dos o más grupos con potencial militar que se enfrentan por motivos ideológicos, por voluntad de llegar al poder o por aspiraciones secesionistas. Hay, también, violencia política y terrorismo donde existen Estados en los que diferentes grupos utilizan la violencia en la lucha social y política. La represión, golpes de Estado e inestabilidad social se dan en Estados en los que no están reconocidos las libertades ni los derechos fundamentales de las personas que son violados sistemáticamente. Hay conflictos de minorías religiosas, nacionales o étnicas que están protagonizados por el abuso, la tortura o el genocidio, dentro de un Estado, por parte de un grupo humano por motivos de etnia, raza, nacionalidad o religión y a menudo comportan actividad guerrillera. También se incluyen los enfrentamientos entre dos o más grupos étnicos o religiosos minoritarios dentro de un mismo Estado. Y, por último, incluye las negociaciones y procesos de paz como un tipo de conflicto en el que los actores implicados están negociando o iniciando conversaciones a alto nivel para finalizarlo.

Como se ha referido, la casi totalidad de los conflictos armados actuales son intraestatales. En 2011, únicamente el litigio entre India y Pakistán por Cachemira era interestatal. Los países que sufrían un conflicto armado a principios de 2011 destacaban por tener un Índice de Desarrollo Humano (IDH) y con renta por habitante baja. La excepción es Israel con una renta por habitante elevada y su 15.º puesto en el IDH. En muchos escenarios se encuentra el islamismo radical vinculado a la red Al-Qaeda, siendo el terrorismo el tipo de forma de actuar. En numerosos conflictos armados actuales se ignoran las normas de Derecho internacional y parece que todo vale: mutilación de civiles, violaciones masivas de mujeres, ejecución de prisioneros, saqueo de aldeas, utilización de minas antipersonal, niños soldado y, en suma, todo lo que provoque terror en la población civil, que es la principal víctima. Otro tipo de actuaciones, aunque menos violentas, son las situaciones de tensión, que conllevan altos niveles de movilización política, social o militar que pueden incluir enfrentamientos, represión, golpes de Estado, atentados u otros ataques y cuya escalada podría degenerar en un conflicto armado total.

En cualquier caso, el marco de referencia sigue siendo el de los escenarios asimétricos de los conflictos armados actuales (la evitada expresión de guerra irregular) que se caracterizan, entre

otras cosas, por la existencia de grupos armados irregulares, la dificultad en la identificación del enemigo, el empleo de tácticas irregulares y a veces irracionales, el desarrollo de las operaciones sin existir una línea de contacto definida con el enemigo donde el terreno es elegido por el enemigo asimétrico por lo que puede restringir la capacidad de maniobra de las fuerzas y en el que se mimetiza entre la población civil de manera que se hacen indistinguibles. Además, hay una clara falta de respeto a la ley y a las normas establecidas en el Derecho internacional humanitario, el enemigo explota mediáticamente sus éxitos y los fracasos de su adversario, existen elementos y organizaciones civiles, incluyendo un gran número de desplazados y refugiados, la infraestructura civil está colapsada, los poderes políticos de la zona tienen poca o ninguna influencia en las facciones armadas, el ritmo de las operaciones se ve muy reducido, el rendimiento individual se ve afectado por motivos físicos y psíquicos y el contacto con el enemigo se realiza normalmente en el ámbito de pequeñas unidades.

De acuerdo con el grupo de trabajo compuesto entre el Real Instituto Elcano y el Instituto Español de Estudios Estratégicos, hay que centrarse en los seis aspectos más relevantes que conforman un mundo en constante evolución y permanente crisis, a saber: la incidencia de las crisis económicas en la seguridad, la arquitectura de seguridad europea, los Estados frágiles, el terrorismo global en Europa, el siempre presente conflicto de Afganistán y la seguridad energética. En particular, el fenómeno terrorista es uno de los que más violencia ha generado en los últimos años. Tras los atentados del 11-S de 2001, de los que ya se ha cumplido una década, el mundo se aceleró para agregarse a los esfuerzos de EEUU con objeto de combatir el terrorismo internacional. La OTAN estaba en primera línea, al invocar el 12 de septiembre, por primera vez en su historia, el artículo 5 del Tratado de Washington, en la Guerra Global Contra el Terror» (GWOT).

Análisis y gestión de conflictos

En realidad, el análisis de un conflicto armado consiste en averiguar cómo se desarrolla la agresividad llegando a la ira y a la violencia. Significa, pues, tomar conciencia del afloramiento de los instintos animales más destructivos del ser humano. A pe-

sar de la aparente negatividad del contexto, como todos los ejes emocionales, la ira se puede aprovechar en cuanto a su valor funcional, de manera que hay hueco para el optimismo. La agresividad en sus expresiones esenciales, como la ira, aporta vigor y fuerza para defender nuestros intereses y objetivos. En cambio, cuando es muy grande o está próxima al odio, al rencor o al deseo de venganza, puede obstaculizar y fraccionar cualquier intento de solucionar un conflicto. Alcanzados estos estadios, numerosos expertos recomiendan hacer una pausa en el proceso de regulación para que las partes se apacigüen, se serenen, se desliguen, analicen lo que está sucediendo y, en definitiva, sepan gestionar de forma constructiva el conflicto. En el caso de los conflictos de valores, muchas veces se reacciona con la técnica de la evasión frente al conflicto, siendo habitual que una o las dos partes del mismo camuflen sus diferencias personales, sus rencores y odios, bajo una apariencia de incompatibilidad de intereses. Sin embargo, conforme van aportándose propuestas y éstas resultan inviables, pueden ir aflorando los objetivos incompatibles.

La clave está en el autocontrol seguido del análisis riguroso, la flexibilidad y la predisposición positiva. Ciertamente, resulta difícil analizar de forma separada fenómenos que están relacionados entre sí y, por esto, una de las estrategias que se utiliza es el establecimiento de herramientas matemáticas con indicadores. Organismos y centros dedicados al análisis de conflictos como la *School for Peace* proponen en sus estudios diversas técnicas. Se emplean correlaciones, es decir, relacionar distintos indicadores entre ellos o bien otros datos que no forman parte de los indicadores, pero que son relevantes y aportan elementos nuevos [44]. Los índices compuestos combinan varios índices entre sí y tienen más capacidad para aferrar conceptos complejos [45]. Tam-

44. Por ejemplo, el Índice Global de la Paz (GPI) establece correlaciones con el número de nuevas iniciativas económicas y de empleo que se crearían si se avanza en la paz en un país y relaciona el índice con el papel de la educación, la cultura o el grado de libertad. Por lo tanto, aporta una perspectiva nueva sobre las ventajas que tiene para una sociedad la búsqueda y la consecución de la paz.

45. Así, como ejemplo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH), ha creado varios índices compuestos: el Índice de Desarrollo Humano ajustado a la Desigualdad (IDH-D), el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y el Índice de Desigualdad de Género (IDG).

bién se han ido creando otros nuevos como el índice de la paz, el índice de equidad o el índice de percepción de corrupción. En el caso, por ejemplo, del Índice Global de la Paz (IGP) se cuenta con 23 indicadores que muestran la existencia o ausencia de paz en el mundo y proporciona una medida cuantitativa de la paz, que permite comparar los datos. Los indicadores que componen el IGP se agrupan en tres categorías: los conflictos armados actuales, la seguridad y el bienestar en la sociedad. En cuanto a los índices sobre género, el Índice de Desigualdad de Género (IDG) es una medida compuesta que refleja la desigualdad entre mujeres y hombres y ayuda a comprender las causas profundas de ese fenómeno en distintos ámbitos como la participación económica o política o la intervención en los procesos de construcción de la paz.

El enfoque constructivo del conflicto conduce a enunciar una sencilla fórmula matemática: análisis más gestión, igual a resolución. Se trata de ver el conflicto como una oportunidad y no como algo negativo en cualquier dimensión. Se trata, asimismo, de aprovechar el conflicto y considerarlo como una ocasión para solucionar problemas. Los estadios conflictivos con los que se enfrentan las sociedades pueden ser continuos y permanentes. La variabilidad y la riqueza de tales situaciones hacen que el conflicto pueda ser entendido ante todo como una fuente de creatividad. Al analizar un conflicto, es importante identificar las causas que corresponden a cada nivel, porque si se actúa sobre las causas superficiales o coyunturales, ignorando las causas profundas, se corre el riesgo no sólo de no resolver el conflicto, sino incluso de que se enquiste o se reproduzca.

Un modelo polemológico del estudio de los conflictos es el método factorial propuesto por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que tiene por objeto conocer y predecir el nivel belígeno de un sistema político-social a través del estudio de los factores que se consideran como origen de posibles crisis, conflictos o guerras, así como el conocimiento de la probabilidad de producción de éstos a corto, medio o largo plazo. La finalidad de este método es disponer de un catálogo de factores belígenos y proporcionar información político-estratégica para su utilización en el proceso de toma de decisiones. En realidad, los conflictos no tienen una causa única y evidente, sino que se originan por una maraña de razones variadas e interconectadas entre sí. Según

el IEEE, las causas generadoras de conflicto se clasifican en tres: 1) Estructurales: las más profundas y permanentes, las que no dependen de circunstancias o coyunturas concretas, sino que se encuentran enraizadas en las sociedades y relacionadas con el fenómeno de la guerra en su sentido más tradicional; 2) Las coyunturales: dependen del momento histórico, rivalidades momentáneas, antagonismos y tensiones; y 3) Las superficiales (de disputa): a las que podríamos llamar los detonantes del conflicto, no siempre están relacionadas con las causas más profundas, pueden ser accidentales e incluso, a veces, pueden ser provocadas de forma intencionada. Además, el IEEE emplea el Sistema de Indicadores de Conciencia de Defensa (SICDEF) [46].

La organización Fund for Peace (FfP) utiliza una potente aplicación de gestión de indicadores para, entre otras cosas, publicar un índice de Estados fallidos intentando justificar las razones y los orígenes. Incorpora asimismo un potente motor de búsqueda —se aproxima al modelo de la Web 3.0 semántica— que encuentra sistemáticamente informes, estudios, documentos y términos claves que hagan referencia a los doce indicadores clave de tipo económico, político y social y a las cinco instituciones básicas de los Estados: legislativa y ejecutiva, judicial independiente, administración burocrática, FAS y un sistema policial y de seguridad eficaz. El FfP es una organización independiente, sin fines de lucro, para la investigación de conflictos [47]. Para analizar la evaluación de los mismos, utiliza la herramienta Conflict Analysis System Tool (CAST). Funciona mediante un marco con-

46. Es una aplicación informática desarrollada para obtener lo que se podría denominar un sistema de medida indirecta de la conciencia de defensa de los españoles, su evolución en el tiempo y su comparación en el ámbito nacional e internacional. Se trata de un modelo multicriterio, pionero en el mundo y desarrollado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos de España como una de las acciones encomendadas por el Plan Director de Cultura de Defensa.

47. Fundada en 1957, es una organización no gubernamental que trabaja para prevenir los conflictos violentos y promover la seguridad sostenible en los Estados fallidos, centrándose en la evaluación de conflictos y alerta temprana, las amenazas transnacionales, el mantenimiento de la paz, la seguridad y los derechos humanos. FFP publica anualmente el Índice de Estados fallidos (FSI) utilizado por los investigadores, educadores y gobiernos de todo el mundo. El FSI de 2011 fue lanzado el 20 de junio. http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011.

ceptual y una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos junto a un sistema de clasificación para el análisis de tendencias. CAST es criticada a menudo por poner demasiado énfasis en la tecnología y las ecuaciones y no lo suficiente en el análisis humano. Cada caso es único y CAST no tiene la habilidad matemática para evaluar la singularidad y necesidades específicas de los diferentes Estados fallidos. La herramienta, a pesar de su gran utilidad y funcionalidad, es también criticada en ocasiones porque los datos cualitativos que provienen de informes de una u otra fuente siempre están de alguna forma mediatizados y existe un sesgo por tanto en sus conclusiones. Así, la parte cuantitativa se presenta bastante rigurosa, mientras la cualitativa adolece de la falta de rigor científico de cualquier método subjetivo no matemático.

Modelos clásicos de gestión de conflictos armados

A pesar de los indicadores, informes y opiniones de todo tipo, resulta difícil y complejo predecir las tendencias de muchos conflictos, especialmente aquéllos en los que existen procesos de paz que sufren un estancamiento «permanente» en las negociaciones [48].

La etapa central de un proceso de paz es la negociación, que puede durar muchos años y normalmente se realiza por etapas o rondas. Ciertos analistas con experiencia destacan que los momentos más habituales de crisis en las negociaciones son motivados por fraccionamientos internos en los grupos armados, discrepancias sobre el lugar donde celebrar las negociaciones, rechazo de la mediación por cualquier motivo, la ruptura del alto el fuego, la tardanza en la implementación de los programas de desarme y reintegración (DDR), etc. La gestión de los conflictos

48. El conflicto del Sáhara Occidental, por ejemplo, se inició a mediados de los setenta. Este tipo de conflictos tienen una mediación externa, destacando a la ONU, la OSCE, EEUU, Rusia y la UE. Los analistas coinciden en que el modelo de proceso de paz normalmente tiene que ver con el tipo de demandas presentadas y con la capacidad de sus actores para presionar o exigir (nivel de simetrías en lo militar, político y social), aunque también influyen los acompañamientos y facilidades, el cansancio de los actores, los apoyos que reciben y otros factores menos racionales, más bien vinculados a patologías de los líderes, imaginarios o inercias históricas.

debe sortear ese tipo de dificultades. La opción correcta es la gestión constructiva del conflicto que radica, entre otras muchas cosas, en mantener una postura asertiva, esto es, enunciar lo que uno piensa y actuar en consecuencia, haciendo lo que se considera más apropiado para uno mismo o la parte representada, defendiendo los propios derechos, intereses o necesidades sin agredir u ofender a nadie, ni permitir ser agredido u ofendido. Son tres sus estilos clásicos.

El primero es el arbitraje caracterizado como un proceso en que las partes en disputa presentan su caso a un tercero imparcial para que emita un dictamen. A diferencia de la mediación en que el acuerdo es protagonizado por las partes, *el árbitro adopta una decisión para resolver el conflicto que es final y vinculante.* Es un esquema jerárquico, que ahorra tiempo y evita el exceso de energías negativas en la decisión. Se pueden encontrar ejemplos en el arbitraje internacional que proporciona medios justos, eficientes y rentables de resolver las controversias comerciales e inversionistas de carácter internacional.

El segundo modelo es la negociación donde el aspecto más distintivo, en comparación con otros métodos de regulación de conflictos, es que permite a las partes mantener el control tanto sobre el proceso como sobre los contenidos del acuerdo. Las partes definen y comunican sus intereses y pretensiones y se ofrecen mutuamente soluciones útiles que pueden ayudar a que la relación perdure. Una negociación exitosa requiere, entre otros aspectos, *diferenciar entre intereses y posiciones, generar soluciones que sean aceptables para ambas partes y conocer de manera precisa las condiciones del acuerdo.* Si las partes dan prioridad a la defensa de sus posiciones y no de sus intereses, cualquier contrapartida se interpreta como una debilidad y el acuerdo será difícil. Si, por el contrario, se centran en los intereses, puede elaborarse un listado de pretensiones y decidir las que pueden alcanzarse. Un ejemplo es el caso del conflicto Palestino-Israelí. Estados Unidos se opone a establecer un Estado que no puede obtenerse más que por la negociación. De modo que si algo se vota en el Consejo de Seguridad, Estados Unidos lo vetará.

Por último, la mediación es un tipo de negociación en la que las partes en conflicto siguen las sugerencias de un tercero durante el proceso de establecimiento de acuerdos, pero las decisiones y compromisos siempre se establecen por las partes. El

mediador ofrece su asistencia para que se comuniquen efectivamente, comprendan la posición y sentimientos mutuos, analicen las pretensiones incompatibles y desarrollen una solución aceptable, pero, a diferencia de los árbitros, que escuchan a las dos partes y luego imponen una regulación, no tiene autoridad para tomar decisiones. Es una alternativa no violenta. Se destacan como ejemplos de mediación internacional las negociaciones de Camp Davis entre Egipto e Israel dirigidas por Jimmy Carter en 1978, así como la mediación realizada por la Iglesia católica entre el gobierno de Mozambique y la guerrilla Renamo, que propició los acuerdos de paz de 1992.

Para terminar, el modelo nacional de nuestra EES para la gestión de conflictos actuales y futuros se propone la creación de una Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE), basada en un enfoque integral de la prevención de conflictos, gestión de crisis y consolidación de la paz [49].

El papel de la información en los conflictos armados

En el escenario creado por la sociedad de la información se encuentran muchos términos relacionados con el prefijo «ciber…». Se habla de Ciberdelito, Ciberterrorismo, Ciberespacio, Ciberataque, Ciberdefensa, Ciberpoder, Cibercriminalidad, entre otros. El

49. La URIE precisa, según la EES, de la participación de elementos civiles como jueces, fiscales, policías, especialistas en gestión de catástrofes y protección civil, médicos, bomberos, ingenieros o expertos en logística, prisiones y género en sinergia con efectivos militares. Se trata de una unidad interministerial que servirá para desplegar, con prontitud y eficacia, funcionarios y no funcionarios formados en su área de especialización. La Unidad explorará las posibilidades de incorporar estructuras ya existentes en este ámbito y personal procedente de las Comunidades Autónomas o de colectivos como el personal en reserva y retirados de las FAS, Guardia Civil, Policía, Administración de Justicia, Ministerio de Economía y Hacienda y otros ámbitos. Su contribución se producirá en las misiones en el extranjero donde se pueda requerir personal civil, ya sean multinacionales o nacionales, para prevención, mantenimiento o consolidación de la paz, observación electoral, protección civil, emergencias consulares o ayuda humanitaria. Gestionará las respuestas del Estado a las emergencias internacionales que afecten a la seguridad de los ciudadanos e intereses de España.

concepto más amplio, preconizado en la EES como una responsabilidad de todos los actores civiles, militares, diplomáticos, económicos, sociales y políticos, es la *Ciberseguridad*[50]. La visión de Ciberdefensa de nuestras FAS supone que, a los dominios físicos tradicionales, tierra, mar, aire y espacio, en los que se materializan los riesgos y amenazas a la seguridad y la defensa, se ha añadido uno nuevo, común y global, creado por el ser humano: el Ciberespacio[51]. Igualmente expresa que la naturaleza del Ciberespacio posee unas características específicas que lo hacen un dominio muy atractivo para quienes quieren valerse de ello con objeto de provocar daños como son, básicamente, su irrelevante coste de acceso, el carácter asimétrico y el anonimato que proporciona.

La ciberdefensa engloba la capacidad de seguridad de la información: una información cuya importancia exponencialmente creciente está caracterizando a los aspectos noticiarios en el desarrollo de los conflictos en los que participan las FAS, extendiéndose a términos como «guerras de cero bajas» o a la necesidad de reducir al máximo los «daños colaterales». La importancia del control de los flujos de información surge como una necesidad, a pesar de que la experiencia en los últimos conflictos ha puesto de manifiesto la imposibilidad de controlarla totalmente, así como de limitar su posterior difusión. No obstante, siempre puede ejercerse cierto grado de observación en su origen durante los conflictos, aunque cada vez es más difícil debido a la *cómoda disponibilidad global de las tecnologías de imparable progresión.* La superioridad de la información constituye, por tanto, un objetivo

50. La EES refleja que, con la tecnología actual, es imaginable que un grupo terrorista o un país enemigo colapsara el tráfico en el ciberespacio, paralizando, por ejemplo, el sistema financiero y parte de los servicios públicos. Por eso, la ciberseguridad, relacionada con las infraestructuras vitales para el funcionamiento de un país, se ha convertido en un ámbito clave para la seguridad de cualquier Estado. Si durante años la innovación tecnológica militar fue pionera y dio lugar a aplicaciones civiles de gran valor, los descubrimientos e inventos civiles van hoy por delante en bastantes ocasiones. Es necesaria una relación estratégica entre ambos sectores en beneficio de la seguridad en general. Quedarse por detrás de la competencia en capacidad de innovación tendría un serio impacto en nuestra competitividad y desarrollo y, por tanto, en nuestra seguridad.

51. Visión del JEMAD sobre Ciberdefensa 2011.

a perseguir durante el desarrollo de las operaciones y, frente a la dificultad de combatir por su control, se hace necesario aumentar el grado de cooperación, compartiendo el máximo de información y tratando de ganar la legitimidad de las acciones propias, crucial para conseguir el apoyo de la población y la intimidación de la insurgencia. De esta forma, la información se aproxima a lo que se puede denominar como un nuevo tipo de arma que el enemigo asimétrico emplea para intentar saltar nuestras defensas y explotar nuestras vulnerabilidades. El empleo de operaciones de información (INFOOPS) adquiere, por ello, un papel clave en la gestión de los conflictos armados actuales para conseguir el control, en la medida justa y necesaria, de la información en la búsqueda constante de la aprobación de la población civil acerca de las acciones que buscan la verdad, la justicia y, en definitiva, la resolución efectiva del conflicto.

Capacidad de reacción frente a las nuevas armas en los conflictos armados

En el contexto de los conflictos armados actuales es obligado cuestionarse sobre el alcance y la naturaleza de las armas que pueden ser utilizadas y no sólo las tradicionales. A día de hoy, el abanico de posibilidades se amplía con el escenario del Ciberespacio, sin olvidar otros donde se gestan amenazas como las derivadas del Bioterrorismo. Por ese motivo, en el plano internacional, es necesario impulsar la cooperación para desarrollar acuerdos de control de todas estas nuevas armas, tal y como ocurre con las tradicionales o convencionales y, sobre todo, las nucleares [52].

52. De igual forma, hay que ampliar la lucha contra la delincuencia cibernética más allá de la UE, dada la naturaleza global de las redes y sistemas de información, y mejorar nuestro sistema en línea con lo avanzado por la estrategia y la doctrina de la OTAN en este ámbito. Los esfuerzos aliados se han materializado en el acuerdo de un concepto y la futura elaboración de una política de Ciberdefensa, así como en la creación de una Autoridad de Gestión y de un Centro de Respuesta ante Incidentes de Seguridad (OTAN Estonia). Hay países como el Reino Unido que están dedicando más energía a desarrollar armamento para la guerra cibernética que para otras áreas militares. Asuntos como las supuestas implicaciones de China en los últimos ciberataques o el «mortífero» virus informático Stuxnet, que ataca a sistemas industriales muy utilizados y podría haber sido creado por un Estado para atacar las instalaciones nucleares de Irán, según los expertos de seguridad, permiten afirmar que la ciberguerra está en marcha.

Más allá de esa necesidad de cooperación en materia de control de los nuevos armamentos, surgen un buen número de cuestiones a las que no resulta fácil dar respuesta, al menos de momento. Entre ellas, sin ir más lejos, el caso de la Red Anonymous y la pregunta sobre si puede considerarse ciberguerra. Las redes han de seguir evolucionando no sólo en cantidad sino también en capacidades de gestión de la información, el conocimiento y la inteligencia. Como ejemplo cuantitativo cabe citar Wikipedia, creada por Jimbo Wales, o las redes sociales como Facebook de Mark Zuckerberg. En lo cualitativo se ha de pasar desde la actual Web 2.0 a la denominada Web 3.0 ó Web Semántica [53]. Con esta nueva evolución, será posible que los dispositivos conectados a ella puedan reconocer, identificar, capturar, manipular e interpretar los datos con ninguna o con una mínima intervención humana. Aunque la tecnología existe ya, uno de los «frenos» a esta evolución son las propias empresas de publicidad que perderían muchas visitas de los usuarios en las webs. Actualmente se consultan varios sitios para documentarse y hacer un trabajo de investigación, pero la Web 3.0 está capacitada para hacerlo y presentarlo de forma automática sin necesidad de haber visitado un gran número de páginas acompañadas generalmente de publicidad.

En cuanto a las amenazas y vulnerabilidades a la seguridad de la información existe, asimismo, mucha controversia con aplicaciones tales como *Wikileaks* de Julian Assange, donde el debate entre la «libertad de información» y la «censura necesaria» se encuentra en plena turbulencia. Para ciudadanos y gobiernos, el Ciberespacio y las redes de información y comunicación son una fuente de nuevas posibilidades. Soportan la prestación de servicios ampliamente utilizados, como los buscadores de información,

53. Ha sido creada por W3C, *World Wide Web Consortium* dirigido por Tim Berners-Lee, el creador original de las principales tecnologías sobre las que se basa la Web: URL, Uniform Resource Locator, HTTP HyperText Transfer Protocol, y HTML Lenguaje de Marcado de HiperTexto. La Web Semántica y las tecnologías asociadas conformarán un sistema integrado con un nivel sin precedentes de almacenamiento de datos al que se accederá mediante técnicas de razonamiento automatizado. El objetivo es mejorar Internet ampliando la interoperabilidad entre los sistemas usando «agentes inteligentes» que busquen información sin operadores humanos.

el correo electrónico, así como la gestión de muchas infraestructuras y servicios privados y un número cada vez mayor de servicios de las Administraciones Públicas. Pero, precisamente, este carácter crítico hace vital su protección y capacidad de resistencia y recuperación, al tiempo que más alarmante su vulnerabilidad. Las redes sociales han sido criticadas por ciertos sectores, pero constituyen una auténtica oportunidad para seleccionar y analizar aquella información que realmente sea rigurosa, seria y aporte el conocimiento más ajustado posible de las realidades actuales. El peligro de las mismas no radica en su expansión, sino en su «mala utilización» con fines distintos a los que se crearon (valga el ejemplo de la energía nuclear). Así ocurre con fines como intentar ganar adeptos «zombies» que sigan ideas u objetivos contrarios a las leyes democráticas y a las normas éticas más básicas que proporcionan los valores morales [54]. Educación y formación en estos temas son claves para su buen uso.

De acuerdo con la EES, la Ciberseguridad no es un mero aspecto técnico de la seguridad, sino un eje fundamental de nuestra sociedad y nuestro sistema económico [55]. Dada la cada vez mayor importancia de los sistemas informáticos en la economía, la estabilidad y la prosperidad económica del país dependen en buena medida de la seguridad de nuestro ciberespacio. El Experimento Multinacional MNE-7, cuyo foco de interés son los «*Global Commons*», se centra en buscar cinco resultados en los que España está contribuyendo en lo relacionado con el ciberespacio [56].

54. Las redes Zombies o Botnets están conformadas por ordenadores personales que, tras haber sido infectados por algún tipo de virus informático, pueden ser usadas por un tercero para ejecutar actividades ilícitas. Este uso se produce sin la autorización o el conocimiento del usuario del equipo. Un ejemplo típico es el ataque de denegación de servicio (DOS) contra algún servidor gubernamental o de alguna empresa.

55. Nuestra sociedad puede verse comprometida por causas técnicas, fenómenos naturales o por ataques ilícitos. Los ciberataques son una amenaza en crecimiento a través de la cual los posibles agresores —terroristas, crimen organizado, empresas, Estados o individuos aislados— podrían poner en dificultad infraestructuras críticas. Existen precedentes (Estonia en 2007, Georgia en 2008 o Irán en 2010) de cómo la pérdida de disponibilidad de las mismas puede causar serios daños a un país.

56. Esos cinco resultados son los siguientes: 1) mejorar la capacidad de crear regímenes seguros asegurando el dominio marítimo; 2) proteger el espa-

En consonancia con la EES, aunque nuestro país como el resto está expuesto a ciberataques terroristas, hay asimismo otros fenómenos de esta naturaleza relacionados con fines comerciales para obtener información y datos personales, frecuentemente, con objetivos económicos o financieros fraudulentos. El anonimato y la dificultad para rastrear los ciberataques son factores añadidos que obstaculizan su neutralización. Consecuentemente con ello, es preciso incrementar los esfuerzos de colaboración para conseguir una normativa común o de seguridad global incluyendo las infraestructuras, suministros y servicios críticos para el normal funcionamiento de las democracias. España, por su posición global en este asunto en la medida en que es un nodo importante en muchas redes internacionales, no debería limitar o eludir las responsabilidades encaminadas a contrarrestar sus efectos. En este sentido hay que señalar que el Centro de Proceso de Datos y Telecomunicaciones de la ONU, ubicado en Valencia, es un complejo destinado a la coordinación de las misiones internacionales en curso con la sede de Naciones Unidas. Se cuenta asimismo con nodos neutros entre proveedores de servicios en red (ISP) importantes como Espanix, el tercer nodo de Europa por tráfico de Internet intercambiado. En definitiva, no se deben menospreciar las amenazas provenientes de esa situación creada por la sociedad de la información ni las exigencias de cooperación que impone a los Estados considerando la imparable y vertiginosa progresión tecnológica del entorno global donde se mueve la información de los conflictos —y pronto el conocimiento e incluso la inteligencia [57]— que, lógicamente, a estas alturas, no es novedosa

---

cio de forma colaboradora para prevenir/disuadir la denegación de su uso; 3) incrementar la seguridad y concienciación del ciberespacio incluyendo las redes propias y sus componentes asegurando el acceso al mismo e impidiendo su degradación no deseada; 4) concienciar sobre las vulnerabilidades y relaciones del Interdominio; y 5) intentar mejorar la capacidad de planeamiento sobre Interdominio.

57. La evolución preconizada por el W3C alude a términos como la Web 2.0, 3.0 o semántica, donde uno de los estadios futuros será el intercambio no sólo de información y el conocimiento sino también de inteligencia.

APROXIMACIÓN PROSPECTIVA A LOS ESCENARIOS FUTUROS DE CONFLICTOS ARMADOS

Incertidumbre es el calificativo que mejor se puede aplicar al intento de aproximarse al estudio de los futuros escenarios de los conflictos armados. Es tremendamente extenso y prácticamente inabarcable el elenco de opiniones, informes, estudios prospectivos con métodos matemáticos y un largo etcétera dedicados a esa cuestión. Entre las variables se cuentan, en particular, las siguientes: una China fuerte que condicionará el futuro de Asia; la India extendiendo firmemente su influencia desde África hasta Indonesia; el Islam manteniendo su visión expansiva; Europa en la vanguardia del crecimiento y de la innovación pero con diferencias estructurales que no ayudan en las crisis económicas; el conocimiento globalizado con la web semántica y ya no sólo las redes sociales; las amenazas híbridas difíciles de enfrentar con los medios de defensa …

En realidad, pocas respuestas rigurosas se pueden ofrecer a los serios interrogantes que plantea la realidad actual y entre ellos: ¿qué pasará cuando se abandone Afganistán?, ¿se resolverá el conflicto palestino-israelí?, ¿se solucionará el caso de Somalia y dejarán de morir de hambre tantas personas?, ¿habrá solución para conflictos como el del Sahara?, ¿qué decidirá Irán con su potencial nuclear?, ¿traerán las revueltas árabes a esos países valores como la paz, la justicia y la democracia?, ¿recuperaran los valores morales el resto de las sociedades más desarrolladas?, ¿se utilizarán con fines positivos los nuevos escenarios como el ciberespacio?, ¿cuál será exactamente el compromiso real de las mujeres para ayudar en todo ese escenario de conflictos? ...

En conclusión, se trata del escenario de un mundo *multipolar* en todas las dimensiones imaginables: social, económica, tecnológica, militar, política, religiosa, étnica, etc. No es fácil, ni siquiera realmente práctico, sistematizar ahora el camino hacia el futuro con objeto de vislumbrar cuál o cuáles de esos polos han de adquirir un mayor protagonismo. Es cierto, en cualquier caso, que somos el resultado de las generaciones que nos han precedido y de nosotros dependerán las futuras. En relación con las primeras, no debemos olvidarnos de las lecciones identificadas y convertirlas en lecciones aprendidas y en cuanto a las segundas, es justamente donde es posible asumir el análisis y el autocontrol

comentado en la parte relativa al análisis, gestión y resolución de conflictos. Es preciso insistir en la visión esperanzadora del conflicto como una ventana abierta a la oportunidad, para ser capaces de alcanzar la solución. Es un gran compromiso y una obligación en un tiempo limitado que se ha de aprovechar para solucionar los conflictos armados actuales y evitar los futuros construyendo la paz desde este preciso minuto.

BIBLIOGRAFÍA

BRZEZINSKI, Zbigniew (1997), *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives,* Nueva York, Basic Books.

FREUND, Julien (1983), *Sociologie du conflit*, París, Presses Universitaires de France.

FUKUYAMA, Francis (1992), *El fin de la Historia y el último hombre*. Barcelona, Ed. Planeta.

GALTUNG, Johan (1998), *Tras la violencia. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratuz.

HUNTINGTON, Samuel (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Simon & Schuster.

ACTORES EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

Mario A. Laborie Iglesias

Teniente Coronel, con destino en el Instituto Español de Estudios Estratégicos (DIGERINS/IEEE)

La presente ponencia desarrolla tres temas esenciales: uno, la transformación del modelo de Estado y las implicaciones sobre la seguridad internacional; dos, los diferentes actores presentes en los conflictos armados; y tres, los actores armados no estatales como muestra de la debilidad de los Estados y factor de inseguridad [1].

La transformación del modelo de estado y su implicación para la seguridad

Globalización y Estado

Las últimas décadas han sido testigos de la mutación que la globalización está suponiendo sobre el modo en que las distintas comunidades se relacionan. La difusión de la información y de las tecnologías asociadas al conocimiento, al mismo tiempo que una mayor participación privada en los procesos políticos y económicos, están teniendo importantes consecuencias sobre las sociedades y las organizaciones políticas que las mismas adoptan.

1. Los principales temas tratados en esta ponencia son más ampliamente desarrollados en un trabajo escrito del mismo autor titulado «Actores armados no estatales y modelo de Estado»; incluido en AAVV (2011), *Actores armados no estatales: Retos a la Seguridad Global, Cuaderno de Estrategia,* núm. 152, Instituto Español de Estudios Estratégicos/Centro Mixto Universidad de Granada/MADOC, Madrid. Disponible en http://www.ieee.es/documentos/cuadernos-de-estrategia/detalle/Cuaderno_152.htlm.

Sin embargo, aunque la globalización ha fomentado cambios en los Estados, es importante notar que no está afectando a todos por igual. El carácter multidimensional, heterogéneo y en ocasiones contradictorio de las transformaciones globales induce a que algunos pueblos, grupos o países puedan ser más vulnerables que otros a estos cambios. En particular, las reglas que gobiernan la globalización son fundamentalmente injustas con el mundo en desarrollo.

Como consecuencia de la desterritorialización, la liberalización económica y los procesos de integración, la soberanía estatal se ve ha visto considerablemente reducida, al igual que la trascendencia de los Estados a la hora de actuar sobre el ordenamiento económico. Así, el concepto de globalización denota la relativa desnacionalización del poder que a partir de este momento se organiza y ejerce sobre bases transregionales, transnacionales y transcontinentales.

De esta forma, tres de los rasgos característicos del modelo de Estado-Nación, soberanía, legitimidad e identidad cultural, se debilitan por la acción de la globalización. El Estado ya no es capaz por sí mismo de imponer su modelo. A través de la inseguridad que todo cambio produce y la crisis de lo que hasta ahora se creían valores políticos y culturales inmutables, los ciudadanos experimentan nuevas necesidades que ni los Estados ni las instituciones internacionales por ellos creados parecen capaces de cubrir. El Estado, en su concepción tradicional, al igual que el sistema internacional en su conjunto, está fallando en proporcionar los bienes que la sociedad reclama, produciéndose al mismo tiempo una quiebra en la legitimidad de sus acciones.

Pese a continuar manteniendo una posición central, los Estados no se encuentran solos en el sistema actual. Con objeto de facilitar la solución de problemas comunes, los Estados favorecen la creación de organizaciones intergubernamentales de muy distinto propósito y tamaño. Por otro lado, con el fin de la Guerra Fría y la presión cada vez mayor hacia la democratización y el respeto de los derechos humanos, los Estados se enfrentan a una coacción creciente por parte de la sociedad civil, así como por las empresas multinacionales que desafían la preeminencia de las instituciones estatales en la conducción de los asuntos públicos. El número y alcance de las actividades de estos actores es muy significativo, ejerciendo además una influencia indudable

sobre las decisiones de los gobiernos. En suma, la interacción entre gobiernos, actores no estatales y organizaciones internacionales es un fenómeno sin el cual no puede ser entendido el actual orden internacional que ha superado al sistema tradicional impuesto por los Estados. Así, se ha producido un tránsito de un orden internacional en el que el Estado desempeña un papel central a un orden global en el que el mismo, aún manteniendo un papel preponderante, compite con una multitud de agentes tanto públicos como privados.

Esta evolución se refleja en una creciente transferencia de autoridad por parte de los Estados, en un doble sentido: descendente hacia organismos locales y regionales; y ascendente hacia instituciones internacionales y globales. Pero al mismo tiempo, la creciente participación de actores de carácter privado en esferas antes de mera incumbencia pública viene a señalar la trasformación inequívoca del papel del Estado en el mundo actual.

Globalización y seguridad

Tradicionalmente, el concepto de seguridad ha estado unívocamente unido a la protección de la soberanía de los Estados. El Estado proporciona seguridad a los individuos que viven en el interior de sus fronteras. Según este modelo, la guerra se basa en los términos teorizados por Clausewitz. En la más conocida afirmación del militar prusiano, el conflicto bélico constituye un medio racional de alcanzar un objetivo político. La guerra es mayormente un acto político, siendo la política de los Estados quien determina el motivo por el cual una guerra debe ser luchada, la escala de esfuerzo y los medios a emplear en la misma.

La teoría clásica determina que las amenazas a la seguridad surgen de los ejércitos de otros Estados y son entonces las fuerzas armadas propias las que, adecuadamente instruidas y equipadas, se convierten en los garantes últimos de la salvaguardia del Estado. En estos casos, los conflictos son casi siempre una confrontación entre Estados, regulados por actos formales tales como declaraciones de guerra y leyes y tratados internacionales.

El célebre axioma formulado por Max Weber resume este patrón: «*el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el «territorio» es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima [..] A todas las*

demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite». Esta definición viene a señalar que la violencia, aunque no es el único medio de que el Estado se vale, sí es el medio exclusivo y supremo. Pero, como ya ha sido señalado, el sistema estatal está evolucionando hacia un orden «*postweberiano*»: la seguridad y la tipología de los conflictos actuales no pueden ser ya entendidas sin tener en consideración las transformaciones presentes. Así, del análisis de los conflictos actuales cabe concluir que existe un menor riesgo de conflictos bélicos interestatales, ya que los procesos de integración tanto económicos como políticos actúan como elemento de disuasión. Las sociedades más avanzadas parecen ahora desear más el crecimiento económico que la expansión territorial. Así, algunos afirman que los futuros conflictos entre naciones industriales y postindustriales serán más frecuentemente llevadas a cabo por medios no militares.

Tipos de Estados

La globalización tiene efectos desiguales sobre los Estados. Así, atendiendo a la mayor o menor posibilidad de que se vean afectados por un conflicto armado y a la fortaleza de sus instituciones, los Estados pueden ser situados en «*tres niveles*». En el primero se asientan aquellos Estados que disponen de sistemas políticos y económicos que funcionan efectivamente y exhiben altos grados de estabilidad interna. Además, su comportamiento hacia el exterior se rige, más o menos, de acuerdo a las leyes y normas internacionales. En este grupo, los Estados ejercen, al menos formalmente, el monopolio en el uso de la fuerza dentro de sus fronteras, mantienen un orden político legítimo y ofrecen a sus ciudadanos servicios esenciales en salud, seguridad, educación e infraestructuras. Las democracias del Atlántico Norte son ejemplos típicos de este grupo.

En el segundo nivel se encuentran los países, normalmente en la periferia del primer grupo, que experimentan inestabilidad o crisis periódicas o en los que existen zonas en las cuales el gobierno no puede ejercer la soberanía interna. Sin embargo, el Estado no se encuentra amenazado. En este grupo, países tales como Colombia, Sri Lanka, Pakistán, Georgia o Nigeria no logran controlar totalmente sus territorios, aunque conservan al-

guna capacidad para proporcionar ciertos servicios públicos a la mayoría de la población. Normalmente, sus regímenes políticos son anocracias que comparten rasgos tanto de las democracias como de las autocracias y que mantienen un mayor o menor grado de legitimidad política.

Finalmente, en el tercer nivel se incluyen los llamados Estados fallidos o ingobernables. Estos Estados, incapaces de proporcionar con eficacia ninguna de los servicios antes mencionados, experimentan largos periodos de crisis, conflicto y caos. Esto produce que el gobierno central pierda el control de amplias partes de su territorio en beneficio de señores de la guerra o grupos comunales, los cuales en muchas ocasiones son también incapaces de gobernar el territorio. Países como Somalia, Afganistán o Chad son ejemplos recientes de Estados fallidos. En estos Estados, la economía es pobre, la recaudación de impuestos cae, por lo que los ingresos estatales decrecen, al mismo tiempo que aumentan la corrupción y la criminalidad. El Estado pierde el control sobre el uso de la fuerza y otros actores tratan de ocupar su lugar. Es este tercer grupo, y en menor medida el segundo, el que presenta una mayor amenaza a la estabilidad y seguridad global.

Actores en los conflictos armados

Los cambios producidos en el modelo tradicional de Estado y las implicaciones de este hecho sobre la seguridad internacional tienen como consecuencia la presencia creciente de diversos actores en escenarios de conflicto o post-conflicto armado. Para su estudio podemos acudir a distintas formas de categorización. En primer lugar, se pueden diferenciar por su carácter estatal, incluyendo aquí a las organizaciones internacionales y sus agencias, o por ser entes privados, como ONG, empresas transnacionales o medios de comunicación.

Una segunda tipología podría basarse en su posible contribución positiva o negativa al conflicto. No obstante, aquí el análisis debe hacerse caso por caso, no pudiéndose establecer generalidades. Es decir, si en un determinado conflicto una empresa transnacional, por ejemplo, puede «sumar» a su resolución, en otro escenario diferente, las actividades de la misma empresa pueden contribuir a la radicalización de la contienda.

Finalmente, la separación entre actores armados y no armados, tanto de naturaleza pública como privada, constituye la tercera y quizás más útil forma de categorizar a los actores presentes en zonas de conflicto. La mayoría de los actores no armados forman parte del concepto difuso de sociedad civil internacional, pudiéndose encontrar actores económicos (empresas transnacionales), o actores sociales (agencias internacionales u ONG) aunque en ambos casos éstos pueden tener algo de las dos funciones.

Por su especial relación con los conflictos armados, el siguiente apartado detalla la problemática que plantean los grupos armados no estatales, normalmente de carácter transnacional, que aprovechando las posibilidades que proporciona la globalización, hacen uso de la violencia como medio de alcanzar sus objetivos.

Actores armados no estatales

El monopolio de la violencia por parte de los Estados ha constituido un paréntesis en una historia dominada por los actores armados privados. En la práctica, durante los siglos anteriores al XVIII hubo, con escasas excepciones, una utilización generalizada de la violencia «privada», de la que es buen ejemplo la ancestral profesión de mercenario. Sin embargo, a partir de la Revolución Francesa el modelo de Estado-Nación se va consolidando. Durante el final del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX se observa un progresivo fortalecimiento de los Estados y de los asuntos públicos. La I y II Guerras Mundiales son ejemplos de enfrentamiento entre ejércitos industrializados de recluta obligatoria. Estas circunstancias se mantienen hasta la Guerra Fría en las que los conflictos postcoloniales permiten el resurgimiento del mercenariado.

Tras el derrumbe de la URSS, las transformaciones globales han otorgado a los actores armados no estatales una naturaleza e importancia sin precedentes. Con la aceleración de la globalización, grupos subnacionales o incluso transnacionales comenzaron a pugnar de manera estentórea por su propia autonomía y por mayor influencia global, convirtiéndose en competidores de los Estados como proveedores de seguridad, representando al mismo tiempo nuevos tipos de amenazas que no pueden ser gestionadas a través de la defensa tradicional.

Las actividades de los grupos armados no estatales han atraído un considerable interés en los últimos años, ya que son ob-

servados como uno de los riesgos principales para la paz y la estabilidad mundiales. Vigilantes, grupos sectarios, empresas privadas de seguridad, bandas criminales, milicias, guerrilleros o insurgentes, se han convertido en un tema recurrente

Pese a la ya señalada importancia adquirida, no existe una definición consensuada acerca de lo que debe ser considerado un grupo armado no estatal. Así las definiciones básicas asociadas a estos actores difieren entre los juristas internacionales o científicos sociales de distintas disciplinas, de las aportadas por gobiernos, organizaciones internacionales u ONG. Por ello, de una manera general, es factible extraer que la voluntad para usar la violencia en la consecución de sus objetivos, sean estos del carácter que sean, y su ajenidad a los mecanismos gubernamentales formales constituyen las dos principales características de los grupos armados no estatales. En este último punto es importante, sin embargo, resaltar que la capacidad que tienen algunos de estos grupos de reemplazar a las fuerzas armadas o cuerpos policiales pertenecientes tanto a Estados desarrollados (primer nivel) como débiles o fallidos (segundo y tercer nivel) constituye el objeto básico de inquietud. El hecho de que, bajo ciertas condiciones, sean los propios gobiernos los promotores de esta circunstancia no hace más que añadir mayores dosis de complejidad al asunto.

Pueden distinguirse dos maneras en las que se lleva a cabo el proceso privatizador de la violencia afectando, en ambos casos, al uso de la fuerza por parte de los gobiernos:

—La privatización en sentido «ascendente» (bottom-up) en la que los grupos armados subestatales asumen funciones propias de los Estados, amenazando su estabilidad y legitimidad, y

—La privatización en sentido «descendente» (top-down) que se basa en la tendencia creciente llevada a cabo por gobiernos de Estados del denominado «primer mundo» de externalizar funciones tradicionalmente ligadas a las fuerzas armadas o a cuerpos policiales.

TIPOS DE ACTORES ARMADOS NO ESTATALES

—*Insurgentes o grupos opositores rebeldes.* En general, estos grupos promueven un cambio de régimen en un determinado Estado. Los nombres que estos tipos de grupos no estatales reciben en la mayoría de las veces están condicionados por el carácter político de la confrontación. Guerrilleros, insurgentes, terroristas, e incluso criminales, son términos utilizados, dependiendo de la orientación política de los que los utilizan, para describir en ocasiones una misma actividad.

—*Contrainsurgentes y paramilitares.* La contrainsurgencia puede ser definida como las acciones militares, paramilitares, políticas, económicas, psicológicas y civiles tomadas por un gobierno para derrotar una insurgencia.

— *Señores de la guerra, milicias y grupos armados locales.* Este tipo de actores armados no estatales están directamente relacionados con la fragmentación y descomposición de los Estados e incluyen a los siguientes tres tipos. Primero, los Jefes de clan, que constituyen autoridades locales y desempeñan una autoridad tradicional y legítima de un determinado grupo poblacional. Para mantener la seguridad del grupo se acude con frecuencia al reclutamiento de fuerzas de autodefensa. Segundo, los señores de la guerra que tratan de conservar el control de un territorio mediante un «ejército privado» que es normalmente sostenido con la explotación de los recursos naturales existentes en el propio territorio bajo su autoridad. Y tercero, los merodeadores y rebeldes, grupos normalmente reducidos que disponen de poca organización y pueden pertenecer a un ejército regular mal pagado que complementa sus ingresos con actividades de pillaje.

—*Crimen o delincuencia organizada.* Popularmente conocida como mafia, la delincuencia organizada busca un beneficio económico a través de actividades delictivas que no descartan el uso de la violencia. También, la antigua actividad de la *piratería* constituye una modalidad de crimen organizado que en los últimos años ha tenido gran repercusión en los medios de comunicación.

—*Mercenarios.* Durante siglos, el mercenario (del latín merces pago) compuso la tradicional figura del soldado profesio-

nal. Desde mediados de los años cincuenta del pasado siglo XX, el término mercenario tiene un significado peyorativo, convirtiéndose desde esa época en una actividad prohibida por el Derecho Internacional consuetudinario. Su imagen ha sido asociada frecuentemente a brutales actos violentos motivados únicamente por la búsqueda del beneficio económico personal. Aunque, aparentemente ligados a las guerras africanas postcoloniales, la realidad indica que el mercenariado se extiende por un gran número de conflictos de todo el mundo, hoy más que durante los años sesenta y setenta del pasado siglo. Pese a su profusión, no existe una definición comúnmente aceptada de lo que constituye un mercenario. Desde un punto de vista informal, se viene aceptando que un mercenario es aquel combatiente que reúne las tres condiciones siguientes: es extranjero en el país en donde transcurre el conflicto, su principal motivación es la ganancia monetaria y, en algunos casos, participa directamente en las hostilidades.

—*Contratistas de seguridad*. En los Estados occidentales que mantienen un orden político estable, la globalización ha conducido a la búsqueda de sistemas de gestión más eficientes que se extienden a todas las áreas de la actividad humana. La mayoría de los Estados del «primer nivel» han dejado en manos privadas algunas funciones consideradas no inherentemente asociadas al poder público. Esta tendencia, que debe ser enmarcada en el ya citado proceso de «privatización descendente», ha ido extendiéndose a otras áreas hasta ahora reservadas en exclusiva al Estado tales como las funciones militares y policiales que poco a poco están siendo ocupadas por operadores privados.

En esa privatización de la seguridad destacan, sin duda, aquellas empresas privadas dedicadas al negocio de la seguridad en áreas de conflicto o crisis. Algunas fuentes utilizan el término «Empresas Privadas Militares y de Seguridad» (EPMS) para referirse a este tipo de firmas que podrían definirse como

> entidades corporativas, con ánimo de lucro y legalmente establecidas; proporcionan, de forma abierta y mediante contrato, servicios ligados, directa o indirectamente, al uso de la fuerza armada a un número amplio de clientes; operan en áreas de conflicto ar-

mado o inestables en las cuales la acción del Gobierno responsable no está garantizada o es inexistente.

Presentes en la actualidad en la mayoría de los conflictos, desde Afganistán a Irak, África y América Latina, las empresas privadas proveedoras de servicios militares intervienen cada vez con mayor profusión en el lugar hasta ahora reservado a los ejércitos regulares nacionales.

Un asunto relevante es precisamente la utilización del término «militar» para referirse a algunas de las funciones que llevan a cabo estas firmas privadas. Las implicaciones del uso de dicho vocablo están relacionadas con la controversia sobre la limitación de cuáles son las funciones que constituyen la médula de las competencias de los Estados, es decir, intrínsecamente relacionadas con el interés público. Aunque es cierto que no existe consenso sobre cuáles son las funciones que, por su naturaleza inequívocamente estatal, no deben ser privatizadas, lo que si es ampliamente aceptado es que no hay nada más inherente a los Estados que el legítimo uso de la fuerza armada.

Quizás por ello, una acusación recurrente que persigue a las EPMS es aquella que las señala como una moderna forma de entender el viejo oficio de «soldado de fortuna». Pero, las definiciones formales de mercenario procedentes de la legislación internacional presentan algunas deficiencias fundamentales y, como ha quedado comprobado en la práctica, no logran definir este fenómeno de una manera efectiva desde el punto de vista legal. Además, mientras que el término mercenario ha adquirido un matiz peyorativo, unido a una imagen de brutalidad postcolonial, las EPMS operan en un mercado abierto y cultivan una imagen de respetabilidad que favorece su expansión comercial. Por otro lado, el debate acerca de si estas firmas constituyen o no una nueva forma de mercenarios resulta baldío ya que dado que los gobiernos de países democráticos están empleando sus servicios de forma transparente, las EPMS quedan, en gran medida, validadas como agentes legítimos.

Aunque la participación de contratistas civiles en apoyo a las operaciones militares se remonta a varios decenios atrás, los ejércitos occidentales en general y el de EEUU en particular, incrementaron el uso de empresas proveedoras de servicios militares y de seguridad durante los años noventa del pasado siglo.

Las presiones del mercado en busca de eficiencia económica, la intensificación de la expansión tecnológica, la gran disminución de efectivos militares de los últimos lustros, las drásticas reducciones de los presupuestos de defensa, sobre todo en Europa, junto al aumento en el número y complejidad de las operaciones militares en el exterior han hecho perentorio que se recurra a las empresas privadas de seguridad. Estas circunstancias promueven una fuerte demanda de seguridad que es satisfecha por el mercado libre, ya que ahora es considerada como un sector económico más. Consecuentemente, las EPMS viven en la actualidad una «edad de oro».

La prosperidad del mercado de la fuerza armada sólo es comprensible si se observan las múltiples ventajas que para sus clientes tiene el empleo de EPMS. Para los gobiernos de países occidentales, estas ventajas son variadas: posibilidad de desplegar con carácter inmediato a personal con alta especialización, ahorro económico y evadir limitaciones y responsabilidades constituyen algunas de ellas. También existen ventajas para otras organizaciones e instituciones, sobre todo cuando deben actuar en situaciones en las que la seguridad no se encuentra garantizada, esencialmente debido a la debilidad del gobierno local.

Del mismo modo, las actividades de las EPMS plantean recelos y controversias. Sus actuaciones, en algunos casos de gran repercusión internacional, han manchado su reputación y planteado dudas acerca de su conducta. Estos recelos se encuentran básicamente enraizados en la falta de control de las acciones de las EPMS y de sus empleados, la carencia de responsabilidad legal por los posibles delitos que éstos lleven a cabo y la quiebra de ciertos principios éticos y morales ligados a los fundamentos del Estado de derecho. En este último aspecto, la creciente proliferación y reconocimiento de estas compañías cuestiona la forma en que entendemos la democracia en Occidente, ya que están alterando la norma esencial de que la fuerza debe ser ejercida únicamente a través de los mecanismos de control democrático establecidos.

Conclusiones

El crecimiento en número e importancia de los grupos armados no estatales es un ingrediente fundamental de la inestabilidad de los Estados. Las tendencias políticas, económicas, so-

ciales y técnicas del siglo XXI no sólo favorecen la aparición y crecimiento de estos grupos, sino que además aumentan las repercusiones de sus acciones sobre la seguridad internacional. Es decir, la globalización potencia el protagonismo de los actores no estatales en la seguridad internacional y por ende en los conflictos actuales.

La erosión del monopolio estatal del uso de la violencia favorece la aparición de actores no estatales. Pero dado que no todos los Estados son iguales, el monopolio de la violencia se está alterando de forma coherente con las trasformaciones que sufren los propios Estados. De modo general, en la actualidad se aprecia una progresiva privatización de la seguridad que supone un reto a la supremacía del modelo de Estado-Nación, planteándose interrogantes acerca de la noción tradicional de soberanía, responsabilidad y legitimidad. Pero, es importante resaltar que este fenómeno es coherente con los cambios inducidos por la globalización.

En resumen, el mundo globalizado de hoy es testigo de cómo la acción de los actores armados no estatales está teniendo un efecto dual. En los denominados Estados del primer nivel, en los que sus instituciones funcionan con normalidad, el monopolio del uso de la fuerza se está trasformando en nuevas maneras de garantizar la seguridad de los ciudadanos. El crecimiento exponencial de las empresas privadas proveedoras de servicios de seguridad constituye una muestra inequívoca de esta tendencia. Pero al mismo tiempo, en aquellos Estados denominados débiles y/o fallidos, se está produciendo una autentica quiebra del monopolio de la violencia. En este último caso, el Estado es incapaz de garantizar la seguridad de la población y resolver de forma pacífica las disputas que surgen en su seno debiendo competir con otros agentes de naturaleza privada.

MUJERES: OBJETIVO MILITAR

Beatriz Frieyro de Lara *

Profesora Titular de Universidad. Departamento de Historia Contemporánea. Universidad de Granada

Introducción

Todos los conflictos armados, presentes y pasados, tienen en común un primer efecto sobre la demografía, una especie de selección natural a la inversa que acaba, en primera instancia, con los elementos más jóvenes y fuertes de la sociedad en guerra. Inmediato es también el efecto que el estallido de un conflicto armado tiene en la estructura económica sobre la que se sustenta dicha sociedad, por el enorme desembolso de fondos que requiere, o la importante modificación de las estructuras económicas que provoca. Otros efectos más progresivos son los psicológicos, también comunes a las guerras de todos los tiempos, por los que se produce una extraña cohesión social en torno a una maniquea distinción entre amigos y enemigos y una absoluta transmutación de los valores morales tradicionales.

Pero a lo largo de los siglos XIX y XX se modificará una buena parte de lo que hasta entonces venía siendo la esencia de la guerra. La aparición de los ejércitos de masas o la aplicación de la revolución industrial —más tarde la tecnológica— al conflicto, son fenómenos que se producen en los albores de la etapa contemporánea. Con el tiempo, además, cambiará el perfil de la batalla, desapareciendo el esquema clásico de confrontación entre dos ejércitos, para situarse la población civil justo en el centro del combate.

* La autora quiere agradecer la ayuda prestada en la redacción y corrección de este texto por las Doctoras Sofía Rodríguez López y Margarita Robles Carrillo.

Se calcula que en la primera guerra mundial el 95 por ciento de las víctimas eran militares. Lo cierto es que, normalmente, la población civil no combatiente quedaba al margen de la batalla, aunque eso no significa que su vida cotidiana no quedara profundamente afectada por el conflicto armado. Como veremos, en las guerras más recientes la inmensa mayoría de las víctimas serán civiles, una población que con el tiempo ha pasado a ser un objetivo expreso de la contienda.

También el siglo XIX asiste al desarrollo del Derecho Internacional Humanitario, un sistema jurídico internacional de defensa de la población civil en los conflictos armados. Más tarde, las atrocidades que se cometieron en las grandes confrontaciones del siglo XX contra la población conmocionaron al mundo y provocaron a la postre que los derechos humanos, que hasta entonces eran competencia interna de los Estados, pasasen a considerarse una cuestión lo suficientemente importante como para dejarla a la libre decisión de los gobernantes. A partir de los juicios de Tokio y Nuremberg, además de sancionar a los Estados por crímenes de guerra, se puede también sancionar a los individuos.

En toda esta estructura jurídica internacional de defensa de la población civil en los conflictos armados las mujeres encontrarán necesariamente un tratamiento específico, dado que las guerras generan un tipo de violencia específica de género. Así, en 1949, el artículo 27 de los Convenios de Ginebra estableció que «las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor». Aunque no será hasta los años noventa, tras el genocidio de Rwanda y la guerra de Bosnia, que la violencia sexual pase a ser reconocida como un arma de guerra.

Pero, a pesar de lo mucho que se ha avanzado desde entonces en la protección jurídica de las víctimas civiles de las guerras, cada vez es mayor la incidencia de los efectos trágicos de los conflictos armados en la población no combatiente. En los conflictos más recientes cada vez son más los muertos civiles y son más brutales y extendidos los medios de dañar a la población civil, aunque con frecuencia se trate de silenciar esta tragedia calificándola como «daños colaterales». En las últimas décadas, cada conflicto que se ha ido sucediendo ha registrado mayor proporción de civiles desplazados, exiliados, atacados, torturados, heri-

dos, asesinados o desaparecidos. Hay multitud de ejemplos de cómo la población civil se ha convertido en un objetivo expreso en los conflictos armados más recientes. Por citar algunos, las mutilaciones que se produjeron durante la guerra en Sierra Leona; las torturas en Guatemala, Irak y Afganistán; los desplazamientos forzosos de población en Sudán, Angola o Liberia; la utilización de minas antipersona en Angola o Camboya; la destrucción de viviendas en Palestina; los atentados suicidas en autobuses en Israel; el reclutamiento de menores como soldados en Sri Lanka, Colombia o Uganda; o la violencia y esclavitud sexual en la República Democrática del Congo, Rwanda, Bosnia, Darfur, o Libia.

Desde 1914, las cifras prácticamente se han invertido y, aproximadamente, el 90 por ciento de las víctimas en las últimas guerras ha sido población civil. La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados estima que en torno al 80 por ciento de los muertos por arma de fuego en los conflictos armados de nuestros días son mujeres y niños, lo que supera con mucho el número de bajas militares (ACNUR, 2002). Esto sucede con carácter general, pero las guerras también tienen un impacto específico sobre las mujeres. Los conflictos armados, en todas las épocas, tienen una fortísima incidencia de género, lo que significa que los cambios que se producen a consecuencia de la guerra afectan, no sólo a las relaciones de género, sino también a la variedad de roles que desempeñan tanto hombres como mujeres.

Es importante también reconocer que la violencia de género no surge en el contexto de guerra, sino que es una extensión de la violencia contra las mujeres que se produce en tiempos de paz, y que contribuye a perpetuar el sistema patriarcal. Esto que llamamos «sistema patriarcal» podría definirse de forma muy escueta como una cultura mundial de la discriminación, que niega a las mujeres la igualdad con los varones. Una serie de normas sociales, políticas y religiosas que sitúan a las mujeres como propiedad de los varones, y que identifican —por ejemplo— la castidad femenina con el honor de su familia e incluso de toda su comunidad. La violencia de género, en cualquier contexto, constituye uno de los pilares fundamentales de dicho sistema patriarcal, en tanto que le sirve para su perpetuación como sistema de estructuración social dominante. Esto es así, en parte, porque las relaciones de género se entienden como relaciones de poder entre los sexos, y se apoyan en el imaginario colectivo a través

de la «violencia simbólica» [1], aquélla que implica a las mujeres en su propia subordinación, a través de la alienación ideológica.

De todas formas, el hecho de que las guerras provoquen un mayor nivel de violencia contra las mujeres al propiciar que se exacerben conductas discriminatorias ya presentes en todas las sociedades, no contradice el hecho de que generan también conductas violentas específicamente dirigidas en su contra. Integrar, por tanto, la perspectiva de género en el análisis de los conflictos armados no implica que se trate a la mujer como una víctima ni a los hombres como absolutos y únicos perpetradores de la violencia. Más adelante veremos con más detalle cómo, sobre todo a partir de las dos guerras mundiales, se diversifica el papel que se venía atribuyendo a las mujeres en tiempos de guerra, aumenta el número de mujeres combatientes y, en general, su presencia en el frente. Pero, en el estudio de la incidencia que los conflictos armados tienen sobre la población femenina, trataremos de entender cómo parte de esta violencia es específica de género, dado que es una evidencia que en todo momento las mujeres sufren la guerra más de lo que participan en ella y, desde luego, mucho más de lo que colaboran a provocarla.

Las mujeres cumplen un importante papel dentro de la estructura familiar. Cuando los hombres de la familia parten al combate, o están detenidos, desaparecidos, fallecidos, escondidos, desplazados o en el exilio, las mujeres adquieren muchísimas más responsabilidades. No sólo tienen que asumir una responsabilidad mucho mayor en el cuidado de sus hijos y sus parientes con menos movilidad, como ancianos o enfermos, sino también en la producción de alimentos, y otras actividades económicas. En sustitución de los hombres se convierten en lo que se ha venido denominando un «ejército de reserva».

El mismo hecho de que muchos de sus compañeros estén ausentes acentúa la inseguridad de las mujeres y niños que han quedado abandonados. La guerra exacerba de una manera brutal la ruptura de los mecanismos de apoyo en los que tradicionalmente se basa una comunidad, por lo que muchas mujeres huyen de la guerra. Como atestigua ACNUR, mujeres y niños constituyen el grueso de la población de desplazados y refugiados del mundo.

1. Bordieu, Pierre (2003), *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama.

A pesar de todo ello, muchas mujeres no huyen de los combates o de la amenaza de hostilidades, en ocasiones porque creen que el mero hecho de ser mujeres, a menudo con niños, las protegerá en mayor medida de los beligerantes. Pero es todo lo contrario. Las mujeres sufren en muy alto grado los efectos directos o indirectos del combate, soportan bombardeos y ataques indiscriminados a sus poblados. Se ven obligadas por la lógica de la guerra a restringir sus movimientos, lo que limita gravemente su acceso al suministro de agua, alimentos y asistencia médica (artículos esenciales para una sana supervivencia), o su capacidad para cuidar sus animales y sus cosechas, para intercambiar noticias e información y para buscar apoyo de la comunidad o de la familia. Con frecuencia se ven obligadas a albergar y alimentar a los soldados, quedando así expuestas al riesgo de represalias de las fuerzas adversarias, abocadas a situaciones difíciles e inadecuadas y sometidas a amenazas en contra de su seguridad y la de sus hijos. También el acceso limitado a la asistencia médica puede tener un enorme impacto en las mujeres, sobre todo en lo que atañe a la salud reproductiva. Con demasiada frecuencia se acosa, se intimida y se ataca a las mujeres en sus hogares, o cuando se desplazan por las aldeas o sus alrededores o pasan por los puestos de control. La falta de documentación que las identifique, que es un problema que sufren muchas mujeres que o los han perdido o nunca los tuvieron, afecta gravemente a su seguridad personal y libertad de desplazamiento [2]. Ello aumenta el riesgo de sufrir abusos, entre ellos el de la violencia sexual, tema central de este estudio.

Los abusos sexuales incluyen no sólo la violación, sino la esclavitud sexual, la prostitución forzada, la esterilización forzada, la mutilación genital femenina, el embarazo forzado o el sexo transaccional, esto es, el intercambio de favores sexuales a cambio de protección, alimentos, documentación o dinero. Pero, probablemente, el tipo de violencia sexual más devastador sean las violaciones sistemáticas de mujeres.

Como sabemos, la violencia sexual se considera hoy día un arma de guerra. Eso significa que los ataques a las mujeres por

2. Lindsey, Charlotte, «Las mujeres y la guerra», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 839, 2000, págs 561-580.

parte de milicias armadas, de forma tan extendida y brutal, responden a un objetivo militar. No son accidentales, sino que persiguen algo concreto, como sembrar el terror con el objeto de recompensar a las tropas, provocar el desplazamiento forzoso de grandes poblaciones, aterrorizar y destruir comunidades enteras, eliminar a una raza o etnia determinada. En palabras de Amnistía Internacional

> El ataque puede tener una dimensión muy específica de género: mientras a los hombres los matan, las mujeres son sometidas a violaciones y otras formas de agresión sexual. Se ataca a las mujeres para destruir su integridad física y psíquica. Se las ataca públicamente para poner de manifiesto la incapacidad de los varones para defender a la comunidad. Y se las ataca como portadoras de la siguiente generación: se destruye su capacidad reproductiva o se las utiliza dejándolas embarazadas por la fuerza de hijos del enemigo. La violación como parte de un ataque a una comunidad puede ser un elemento de genocidio. Cuando los homicidios y otros crímenes, como la violación, se cometen con la intención de destruir en su totalidad o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, sea en tiempo de paz o de guerra, el crimen constituye genocidio [3].

Como arma de guerra, además, los ataques sexuales son un fenómeno presente a lo largo de todas las etapas de la Historia y que se ha producido en todos los continentes. Es un fenómeno global, y con un efecto absolutamente devastador, no ya sobre las víctimas sino sobre toda su comunidad. A pesar de ello, este tipo de violencia históricamente ha sido minimizado como un efecto lamentable, pero inevitable, de la guerra. Una fatalidad atribuida al deseo sexual irrefrenable de los combatientes, obligados a pasar largos períodos de tiempo sin mujeres y alejados por la propia lógica de la guerra de las sanciones sociales ordinarias que repudian la violación. Eso si no ha sido completamente ignorado. De hecho, hasta hace muy poco tiempo, este fenómeno no ha sido interpretado como una violación del Derecho Internacional Humanitario, lo que sucederá a partir de la pasada década de los años noventa.

3. Amnistía Internacional (2004a), *Vidas rotas. Crímenes contra mujeres en situación de conflicto.*

El legado de la edad contemporánea

Víctimas civiles en la «guerra total»

La primera vez que la guerra industrializada se internó en las calles de una ciudad fue con la toma de Atlanta en septiembre de 1864, una deliberada campaña de terror organizada por el general de la Unión William T. Sherman. La guerra civil norteamericana supuso el inicio de lo que se conocerá como las guerras totales, aquéllas en las que todos los recursos estarían destinados al «esfuerzo» bélico. Un tipo de guerra que convirtió todo y a todos en un adversario y que creó a un nuevo tipo de víctimas, los refugiados.

Más tarde, con la guerra civil española, el bombardeo masivo de ciudades se convirtió en una práctica común y es, desde entonces, una de las formas de violencia indiscriminada en guerra que en mayor medida recae sobre la población civil no combatiente, en su mayoría, compuesta por mujeres y niños. Esta práctica alcanzó unas cotas de destrucción absoluta durante la Segunda Guerra Mundial, por parte de las potencias del Eje (los ejércitos alemanes literalmente no dejaban rastro de los pueblos y aldeas por las que pasaban en su recorrido hacia el interior de Rusia), pero también por las potencias aliadas, que utilizaron la estrategia de destrucción total de las ciudades alemanas en su «batalla final» contra el nazismo, por no hablar de lo que hizo EEUU en las ciudades japonesas, ya mucho antes de Hiroshima y Nagasaki.

Un grupo de personas que estaba particularmente pendiente del curso de aquella primera guerra total en Norteamérica eran los mandatarios prusianos, cuyo Estado Mayor tuvo la ocasión de aplicar la valiosa lección de los avances de la revolución industrial a la práctica de la guerra, primero, sobre su principal rival, el Imperio Austro-Húngaro en 1866, y pocos años más tarde sobre la poderosa Francia de Napoleón III. Pero, al contrario que la guerra civil norteamericana que abarcó un inmenso teatro de operaciones y se extendió durante cuatro largos años, afectando de forma inexorable a la población civil, la guerra que liberó a Bismarck de la dependencia austriaca fue muy rápida. De este modo, la inmensa mayoría de muertos fueron militares austriacos, soldados que palidecían ante la superioridad tecnológica de los alemanes.

En los bosques de Colingrach, en la actual República Checa, una placa recuerda que allí cayeron muertos o heridos 40.000 soldados austriacos. Otros 20.000 fueron hechos prisioneros y, en menos de siete semanas, la «pequeña» Prusia de Bismarck se adueñó de cinco millones de ciudadanos y decenas de miles de kilómetros cuadrados para la nueva Alemania. Prusia se había convertido en una máquina de guerra casi perfecta que deslumbraba a los demás Estados Mayores de Europa. Poco después, ya en 1870, la guerra contra los franceses duró poco más de tres meses. Nuevamente, el aprovechamiento de los recursos tecnológicos determinó el desenlace a favor del gobierno de Bismarck y del nacimiento de un nuevo coloso en Europa, el II Reich alemán.

Pero legados de este período no son sólo la aplicación de la tecnología a la guerra, la carrera armamentística, el «estilo» de guerra total, que se extiende con las confrontaciones mundiales a un teatro de operaciones mayor que nunca antes en la Historia y reclama todos los recursos de la nación al servicio de la confrontación. Herencia de la Edad Contemporánea es también el nacionalismo excluyente y violento que lleva envenenando a generaciones enteras los últimos doscientos años de nuestra Historia. Y el imperialismo, o colonialismo feroz de las últimas décadas del siglo XIX, que se perpetúa hasta pasada la segunda guerra mundial, y que está en el origen de la mayoría de las guerras actuales de los continentes africano y asiático. Ésa es nuestra herencia y, en el caso de Europa, además, una deuda para con «nuestras» antiguas colonias.

La historia de la guerra posterior al cataclismo de 1945 es un falso *impasse*, durante la Guerra Fría, en el que suceden las que eufemísticamente se conocen como «guerras de baja intensidad». En nuestra historia más reciente, conflictos armados más localizados se enquistan, si no se perpetúan, y alcanzan a todos los puntos del planeta, afectando sobre todo a la población civil.

Mujeres combatientes

A lo largo de la Historia la participación directa de las mujeres en combate ha sido un hecho relativamente raro, pero no excepcional. Pero, mientras las mujeres guerreras de la antigüedad eran, sobre todo, soberanas, en la Edad Contemporánea normalmente son de procedencia humilde. Ejemplos relevantes del si-

glo XX son los de Nora Astorga Gadea, «la Norita», que luchó en la Revolución Sandinista de 1979, antes de convertirse en Viceministra de Justicia y luego Embajadora de Nicaragua ante las Naciones Unidas. También Alice Auma, quien fue líder del famoso Movimiento Espíritu Santo y llegó a tener hasta 6.000 soldados en lucha contra el gobierno de Uganda.

También hay casos en la Historia de agrupaciones de mujeres soldado. Por ejemplo, algunos pueblos indígenas de América, como los Delaware, las tribus Navajo y los Cheyenne, contaban con mujeres guerreras en sus fuerzas de combate. Aunque el caso más impresionante es, sin lugar a dudas, el de las famosas amazonas de los reyes de Dahomey, en la costa de la actual República de Benin. Un cuerpo de combate femenino que se formó en el siglo XVIII y que llegó a estar compuesto por hasta 7.000 mujeres, una tercera parte de las fuerzas armadas del reino, conocidas por su crueldad y su valor. Cuando el rey Behanzin atacó a las fuerzas francesas en 1890, ellas estaban en primera línea. Frente a estas mujeres, sus sorprendidos opositores dudaron un primer momento si abrir fuego. Al final, una vez más, fue la superioridad de las armas francesas —y el uso de ametralladoras— lo que determinó la conquista por parte de los europeos [4].

La participación de las mujeres en los principales enfrentamientos armados del siglo XX es un hecho constatado y destacado ya en la Gran Guerra pero, sobre todo, durante la Segunda Guerra Mundial. Si el «Batallón de la Muerte» de mujeres soldado rusas a las órdenes de Kerensky, contó con 2.000 voluntarias, en 1941 fueron hasta un millón las que se alistaron en las filas del ejército soviético (Herrmann y Palmieri, 2010: 22). Otro tanto podría decirse de las mujeres de la resistencia en Yugoslavia, las partisanas de Italia [5], el Cuerpo Femenino del Ejército Estadounidense (WAC) o las 400.000 británicas que formaron parte de las fuerzas armadas y la industria de guerra. A pesar de las reticencias de algunos países aliados, como Francia, a enviar a sus mujeres a

4. Herrmann, Irene y Palmieri, Daniel (2010), «Between Amazons and Sabines: a historical approach to women and war», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 887, 2010, págs. 19-30, en particular, pág. 22.

5. Strobl, Ingrid (1996). Partisanas. La mujer en la resistencia armada contra el fascismo y la ocupación alemana (1936-1945), Bilbao, Virus, memoria.

primera línea de combate, y de la importante participación de las *blitzmadels* alemanas o las *lottas* finlandesas en labores de intendencia y defensa pasiva, podemos comprobar que existieron diferentes estrategias de participación femenina en relación con la hegemonía ideológica de las naciones beligerantes [6].

En España, los cauces de nacionalización femenina en la política de masas hasta los años treinta, hicieron que tanto antifascistas como margaritas tradicionalistas, canalizaran su actividad en labores de apoyo a la retaguardia. A la altura de 1936, la diferencia sustancial entre ambas facciones es que las primeras contemplaban su participación como una oportunidad emancipatoria, para alcanzar mayores cotas de ciudadanía en la vida pública, y las «damas militarizadas» actuaron en calidad de salvaguardas de la tradición, la familia y su rol subalterno, hasta una irremplazable vuelta al hogar [7].

Podemos considerar, por tanto, que más que el papel desarrollado por las mujeres en el conflicto que, en la generalidad de los casos fue auxiliar, la adscripción ideológica de los bandos combatientes reservó para ellas distintos planes de futuro. Eso explica que en la España de posguerra, cuando el adversario político directo ya era prácticamente inexistente, la Brigada Político Social del Movimiento y la Sección Femenina de FET-JONS siguieran parodiando a las liberales británicas o las «pasionarias junior». Todavía en 1954, las revistas falangistas mostraban a las mujeres soviéticas como madres «desnaturalizadas» tras la frontera de ese «telón de acero», donde se abolía la herencia o las diferencias con los hijos ilegítimos, y se legalizaba el divorcio y el aborto:

> La mujer rusa ha sido liberada, esto es verdad, pero su libertad la transforma en un esclavo de la máquina estatal. [...] Muchas madres jóvenes se alistan en las así llamadas «escuelas de vampiresas», en las que los varios gobiernos títeres de los países ocupados por los rusos transforman a estas mujeres en perfectas espías. [...] Una sociedad comunista no es posible; es una organización

6. Rodríguez López, Sofía (2010a), *El patio de la cárcel. La sección femenina de FET-JONS en Almería (1937-1977*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, pág. 110.

7. Blasco, Inmaculada (2003), Paradojas de la Ortodoxia. Política de masas y militancia católica femenina en España (1919-1939), Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, págs. 144-163.

> antihumana, y su primera víctima es justamente la mujer, a la que le quita el derecho de tener un hogar, de cuidar de sus hijos y de su marido [8].

En los conflictos posteriores a 1945, por ejemplo, durante las guerras de liberación nacional, las mujeres también tomaron parte activa, en particular, en Vietnam, donde varios cientos de miles de mujeres participaron en el combate entre 1946 y 1975, primero contra las fuerzas de ocupación francesas y después contra las estadounidenses y de Vietnam del Sur. También la guerrilla Zimbabwe African National Liberation Army, que luchó contra el régimen racista de Salisbury en la entonces Rhodesia del Sur, incluía unas 4.000 soldados mujeres, es decir, el 6 por ciento de esta fuerza militar. Se calcula que eran mujeres en torno al 30 por ciento de las fuerzas armadas de los Tigres Tamiles (LTTE), en guerra durante décadas contra el gobierno de Sri Lanka (Herrmann y Palmieri, 2010: 23).

En realidad, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las mujeres han asumido un papel mucho mayor en los conflictos armados y, hoy día, las mujeres están participando activamente en muchos de ellos en todo el mundo, unas de forma voluntaria y otras forzadas.

Como profesionales, se calcula que el 3 por ciento de los militares profesionales del mundo son mujeres. En realidad, el dato desdibuja un poco la situación al plantearla de forma global. Lo cierto es que esta práctica está mucho más generalizada en los ejércitos occidentales que en el resto del mundo. España, por ejemplo, reguló el ingreso de mujeres en la clase de tropa de sus ejércitos en el año 1988 y desde entonces no ha hecho sino facilitar y extender su integración en las Fuerzas Armadas donde constituyen en la actualidad el 12 por ciento del personal militar, aproximadamente el 18 por ciento si hacemos sólo referencia a la clase de tropa [9]. En la actualidad hay un debate abierto en las fuerzas armadas occidentales en torno a la necesidad de

8. Horia, Ventila (1954), «Mujeres tras el telón de acero», *Revista para todas las mujeres*, Año I, núm. 5, mayo 1954, págs. 20-21 (Rodríguez López, 2005).

9. Frieyro de Lara, Beatriz (2009), «La mujer soldado en España», en Gómez Escarda, M. y Sepúlveda Muñoz, I. (eds.), *Las mujeres militares en España (1988-2008),* Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, págs. 173-199.

restringir o, todo lo contrario, de ampliar, el acceso de las mujeres a puestos de combate, aunque no parece que en España vaya a tener mayor incidencia.

Otras mujeres sirven en fuerzas armadas de forma involuntaria, como muchas jóvenes que son obligadas a cumplir el servicio militar, alistadas en ocasiones en ejércitos en guerra, como en las fuerzas armadas de Israel.

También el caso de Latinoamérica es paradigmático en cuanto a la proporción de mujeres guerrilleras en los distintos escenarios de conflicto del siglo XX. Fuerzas armadas en las que la práctica de alistar menores está muy extendida, niñas y jóvenes que no siempre son reclutadas de forma voluntaria, ni son libres de abandonar las armas.

También hay mujeres apoyando en labores de combate a grupos terroristas armados. Especialmente relevante es la figura de aquellas mujeres chechenas que se llaman a sí mismas shakhidki y que constituyen la mayoría de las personas bomba en el actual conflicto entre Rusia y la República de Chechenia. De estas mujeres muchos guardamos la imagen grabada tras el asalto al teatro Dubrovka de Moscú en 2002, donde fueron gaseadas junto a 130 de sus rehenes. En esa ocasión, de los 41 terroristas involucrados, 22 eran mujeres, la más joven de 16 años. Estas mujeres son conocidas más comúnmente por el nombre dado a ellas por el Gobierno ruso, las «viudas negras». Dicen que cuando asesinan al marido de una mujer chechena, ella no puede casarse de nuevo. Tiene que vestir de negro el resto de su vida y, así, cuando ella muera podrá estar cerca del ser amado. Este tipo de leyendas y su aspecto aterroriza a los niños, que las tienen por personas que nada tienen que perder en la vida. Por su parte, en Oriente Medio, las mujeres constituyen alrededor del siete por ciento de los suicidas palestinos, y menos del uno por ciento de los terroristas suicidas en Iraq. Tampoco en estos escenarios son infrecuentes los casos de niñas bomba [10].

10. Sjoberg, Laura, «Women fighters and the «beautiful soul» narrative», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 877, 2010, págs. 53-68, en particular, pág. 63.

Mujeres no combatientes en el escenario de guerra

Con la extensión de los conflictos armados en la Historia Contemporánea, a la mujer se le han ido asignando funciones y tareas que no le eran familiares en tiempos de paz, alterando profundamente el papel que venía teniendo en las guerras y, en definitiva, haciéndola mucho más partícipe de lo que lo era con anterioridad.

A menudo, la primera llamada a la población femenina era para sustituir como mano de obra a los hombres que salían para el frente. En las zonas rurales esto se diferenciaba poco de que lo que tradicionalmente venía pasando. Por el contrario, en las zonas urbanas, la Primera Guerra Mundial tuvo el efecto de «feminizar» determinadas profesiones como la de conductor de tranvía o empleado de oficina, que hasta entonces habían estado reservadas exclusivamente para los hombres. Pasados los inicios de la Gran Guerra, las mujeres a menudo formaban la mayor parte de la fuerza de trabajo en las fábricas, sobre todo en las que producían equipo y suministros militares. Esta participación de las mujeres en la industria de la guerra llegó a su apogeo en la Segunda Guerra Mundial, y «Rosie», el apodo acuñado en los EEUU inicialmente para las remachadoras y soldadoras, se extendió a las trabajadoras de las fábricas en general, convirtiéndose en un icono en todos los países, aunque en distintos grados.

Sin embargo, el «uniforme» que con mayor frecuencia han vestido las mujeres en tiempos de guerra ha sido el de enfermeras. Aunque la presencia de mujeres para el cuidado de los heridos en la batalla data de muy antiguo y está presente en muchas culturas, el advenimiento de las mujeres como profesionales de la enfermería en un conflicto armado se remonta a la guerra de Crimea (1853-1856). Mientras que la Gran Duquesa Elena Pavlovna organizaba un cuerpo de «Hermanas de la Misericordia» en la parte rusa, Florence Nightingale, «la Dama con la lámpara», creaba para las fuerzas británicas un grupo de 38 enfermeras voluntarias. La súbita aparición de mujeres que no eran ni monjas ni prostitutas en la escena de la batalla, inevitablemente, encontró una seria resistencia en el cuerpo médico militar. Esto no impidió a las enfermeras trabajar en todos los teatros de operaciones entre 1870 y 1914. Más tarde, en todos los países que lucharon en las dos guerras mundiales había enfermeras como parte de sus fuerzas con-

tingentes, a menudo en los hospitales de la retaguardia, pero también en el frente o bajo el fuego de artillería.

Uno de los cuerpos de voluntarias más numerosos que se crearon entonces fueron las conocidas como «lottas» en Finlandia, principalmente enfermeras, pero que cumplían también otras muchas funciones. Otros cuerpos auxiliares esencialmente femeninos fueron los llamados «ratones grises» en Alemania, o las «marinettes» en Francia. Estas agrupaciones solían llevar a cabo tareas de administración, enfermería, gestión de materiales, suministros o provisiones, conducción y mantenimiento de vehículos, comunicaciones, vigilancia aérea o defensa pasiva. Sólo en Gran Bretaña, al final de la Segunda Guerra Mundial, había más de 400.000 mujeres sirviendo en varios servicios militares, casi el 10 por ciento del total de personal de sus fuerzas armadas (Herrmann y Palmieri, 2010: 24-25).

Pero una mayor presencia del número de mujeres en el escenario de guerra y una mayor implicación en actividades de apoyo a los ejércitos no significa que las mujeres desarrollaran un rol protagonista en las guerras, ni siempre activo o agente. La mayoría no se enrolaron en masa de forma voluntaria, ni acudieron a los cursillos de urgencia como auxiliares, obreras o enfermeras. Muchas padecieron la guerra con todas las consecuencias y en carne propia, sin que ésta le sirviera para «empoderarse» como cabezas de familia o hacerlas dueñas de su destino por primera vez en sus vidas. Todo lo contrario, hubo un importante sector de la población femenina «cosificado» como objetivo militar y/o solaz del guerrero. Nos referimos a las mujeres víctimas de la represión y la violencia de género. Los cientos de miles de violaciones documentadas en todos los escenarios bélicos aludidos, que formaron parte de las políticas de razzia y «tierra quemada».

A continuación, hemos seleccionado varios escenarios de guerra del siglo XX y actuales, con objeto de que sirvan para aportar algo de luz sobre un crimen de guerra del que se dice que es invisible.

Escenarios de guerra en el siglo XX

La guerra civil española

Las violaciones a mujeres han sido un cruel compañero de la guerra desde la antigüedad. En el año 427, San Agustín describía

en *La Ciudad de Dios*, cómo en el saqueo de las ciudades que se conquistaban era tan habitual la violación de las mujeres como la masacre de los hombres. Esta violencia extrema contra las mujeres ha sido a menudo perpetrada por soldados indisciplinados. Pero también hay ejemplos en la historia del uso estratégico de las violaciones a mujeres para humillar y aterrorizar al enemigo. Es el caso de las tropas indígenas marroquíes en la guerra civil española.

Muchas de las aportaciones a este epígrafe proceden de los trabajos publicados por Rosa M.ª de Madariaga [11]. Por ejemplo, en su libro *Los moros de Franco*, la autora relata terribles episodios sucedidos durante la guerra del Rif contra la ocupación española y francesa: el pillaje, saqueo y la quema de las cábilas, las matanzas y torturas, las mutilaciones de prisioneros, decapitaciones, castraciones, la profanación de cadáveres y de cementerios, etcétera. Y, «A todos estos actos hay que añadir el de las violaciones, ampliamente practicadas por marroquíes y españoles, tanto en el Rif como en España» [12]. En cuanto a los españoles, asegura, las quejas a las autoridades militares fueron continuas a lo largo de toda la década de los noventa y primer cuarto del siglo XX. Sobre la conducta del ejército africanista, fuerzas de choque marroquíes y españolas, se puede consultar, entre otros, el libro del investigador británico Anthony Beevor sobre la guerra civil española [13]. También Paul Preston ha descrito las macabras conductas del ejército africanista en el Rif, algunas en las que según el autor participó el propio Franco [14].

11. Rosa M.ª de Madariaga es autora de varias obras que la sitúan como una de las mejores conocedoras de las relaciones entre España y Marruecos en tiempos del Protectorado. En mi opinión, además ha escrito la mejor biografía de Abd-el-Krim publicada hasta la fecha (*Abd-el-Krim el Jatabi. La lucha por la independencia*, Alianza Editorial, 2009).

12. Madariaga, M.ª Rosa de, (2002), Las tropas que trajo Franco... La intervención de tropas coloniales en la guerra civil española, Barcelona, Edic. Martínez Roca, pág. 311.

13. Beevor, Anthony (2005), *La guerra civil española*, Barcelona, Ed. Crítica, págs. 32 y ss.

14. Preston, Paul (2011), *El Holocausto español. Odio y exterminio en la Guerra Civil y después*, Barcelona, Debate, pág. 18. Esta obra tiene entre otros méritos el haber conseguido compilar la labor investigadora de una gran cantidad de historiadores profesionales que han realizado minuciosos estudios locales por prácticamente toda la geografía española. Un enorme y exhaustivo afán

Décadas después, ya no en el Rif sino en España, cabileños y las españolas tropas africanistas volvían a luchar en una guerra, pero esta vez en el mismo bando. En 1936, el único ejército profesional que tenía el Estado español era el llamado Ejército de África. Estaba en el Marruecos español y lo componían la Legión y el Cuerpo de Regulares, éste último compuesto por tropas indígenas. Había también unas unidades irregulares formadas por marroquíes, los harkas, dirigidas por un caid que, a su vez, estaba al servicio de un oficial español.

Así, al ejército español en África que se alzó en armas contra la República le acompañaban parte de las tropas indígenas del Protectorado español. Estos Regulares, junto con los legionarios, eran la principal fuerza de choque del llamado bando «nacional». En términos generales, las tropas indígenas traídas de Marruecos estaban compuestas por soldados muy mal pagados, mal equipados, escasamente o nada entrenados, y en un 99 por ciento de los casos analfabetos. En sentido estricto, no podría decirse que en su totalidad fueran mercenarios. Aunque no todos, muchos de los reclutados en Marruecos para el ejército franquista se alistaron de forma voluntaria y recibieron una prima de reclutamiento y una paga que oscilaba entre las 3 y las 5 pesetas diarias, además de alimentos para las familias de los alistados [15]. El resto eran reclutados de forma forzosa en una amplia variedad de prácticas que las autoridades militares llevaron a cabo en el Protectorado (El Merroun, 1999, 46-47). El grupo más nutrido de los que no recibían compensación material alguna eran los Tiradores del Rif y los citados harkeños, que «no tenían más sueldo que el botín recogido en los

---

investigador que ha permitido poner nombre y apellido a algunos de los perpetradores de lo que hoy se consideran crímenes de guerra y a sus encubridores, además de recuperar la memoria de muchas víctimas, haciéndolas por fin «visibles».

15. El Merroun, Mustapha (1999), *El Cuerpo de Ejército marroquí en la guerra civil española (1936-1939)*. Tesis inédita del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Granada, pp.48-49. Aunque escrito en un claro tono laudatorio hacia los indígenas marroquíes que lucharon en el bando franquista, éste es un trabajo ampliamente documentado en fuentes españolas, francesas y árabes, que aclara muchas cuestiones en torno a los soldados marroquíes de Franco durante la guerra.

frentes españoles» (El Merroun, 1999, 257 y 315). Madariaga muestra ampliamente cómo «sus métodos de lucha y comportamientos en la guerra seguían siendo los mismos que en Marruecos». Como señala la autora, este comportamiento formaba parte de lo que para ellos era la guerra concebida en términos de razia, pero también reconoce que fueron actos que «no hubieran podido perpetrar sin la connivencia, cuando no la instigación, de los jefes que los mandaban» (Madariaga, 2002: 315-316).

Una de las prácticas aprendidas de las guerras coloniales fue la infundir el terror en la población civil con la exhibición de los cuerpos mutilados, lo que magistralmente describieron Joseph Conrad y Adam Hochschild, con más de un siglo de diferencia, para el caso de el Congo, «el país de las manos cortadas» [16]. En la guerra civil española, las atrocidades comenzaron desde el primer momento. Apenas unas horas después del levantamiento militar contra la República, en Rota, Cádiz, un grupo de falangistas y guardias civiles detenía a sesenta liberales e izquierdistas. Sin acusación, proceso, ni posibilidad de defensa, todos fueron torturados y después fusilados. Los autores del asesinato les cortaron las orejas —no se sabe si antes o después de su muerte— y las exhibieron por el pueblo como trofeos (Preston, 2011: 199-200).

Resulta imposible delimitar con exactitud el impacto, pero quedan desde luego certificados el terror que sembraron las tropas marroquíes de Franco entre la población civil española; la violencia de los ataques sexuales contra las mujeres, que precedía con frecuencia a su asesinato [17]; y la tolerancia, cuanto menos, de mu-

16. Conrad, en 1899, en *El corazón de las tinieblas* y Hochschild, en 2007, en su libro *El fantasma del rey Leopoldo,* Madrid, Ed. Península.

17. Entre los autores consultados sólo El Merroun discrepa en cuanto al comportamiento de estas tropas. Así, el autor entiende que el temor al moro y el salvajismo que se les atribuía se debieron sobre todo a la propaganda del bando franquista para aterrorizar al enemigo, y niega que se produjeran violaciones por parte de estas tropas. A nuestro entender en este punto su razonamiento es muy poco sólido ya que se basa en tres hechos principales, ninguno de los cuales resulta en absoluto determinante: que la ley islámica repudia la violación, que bajo las leyes franquistas era considerada un delito, y la frecuencia con que los soldados marroquíes visitaban los burdeles en España (El Merroun, 1999, 257).

chos altos mandos españoles frente a estas evidencias [18]. En los diversos trabajos de investigación de Francisco Espinosa, aunque no es el único, se analizan también con bastante detalle algunos aspectos de la violencia que la población del sur de España iba sufriendo a la llegada de las tropas rebeldes y en su camino hacia Madrid [19].

Anthony Beevor recoge un testimonio tremendo de la represión sobre la población de Sevilla. Es de Antonio Bahamonde, editor sevillano, católico, que fue jefe de prensa y propaganda del general Queipo de Llano y que, en 1938, consiguió huir de los nacionales:

> Sólo en la ciudad de Sevilla, e independientemente de toda acción guerrera, han asesinado a más de nueve mil obreros y campesinos. En los barrios obreros, los soldados de regulares moros y del Tercio recorrían sus calles de modestísimas casas de una planta y por las ventanas arrojaban bombas de mano, destruyéndolas y matando a las mujeres y los niños. Las hordas moras se entregaron libremente al saqueo y a la violación. El general Queipo de Llano, en sus charlas a través del micrófono, que son exponente de la grosera y baja mentalidad de los sublevados, incita a estas fuerzas a que violen a las mujeres, y cuenta con rudo sarcasmo brutales escenas de este género (Beevor, 2005: 44).

18. A este respecto abruman los conocidos mensajes radiofónicos que el general Queipo de Llano trasmitía cada noche a las diez desde Radio Sevilla. Como éste: «Legionarios y regulares han demostrado a los rojos cobardes lo que significa ser hombres de verdad. Y a la vez a sus mujeres. Esto es totalmente justificado porque estos comunistas y anarquistas predican el amor libre. Ahora sabrán lo que son hombres de verdad y no milicianos maricones. No se van a librar por mucho que berreen». El periodista inglés Arthur Koestler, quien le entrevistó a principios del mes de septiembre de 1936, escribió: «El burdo deleite con que el general Queipo de Llano describe escenas de violación es una incitación implícita a la repetición de dichas escenas» (Preston, 2011: 216).

19. Así se documenta el sadismo, por ejemplo, de Manuel Díaz Criado, antiguo miembro de la Legión Extranjera y quien fue nombrado, ya el 25 de Julio de 1936, Delegado Militar Gubernativo de Andalucía y Extremadura; o la brutalidad entre otros mandos militares del Comandante Haro; o las muchas violaciones a mujeres que se producían en las localidades por donde pasaba la columna del Comandante Antonio Castejón, en su «operación limpieza» (Espinosa Maestre, Francisco (2003), *La columna de la muerte. El avance del ejército franquista de Sevilla a Badajoz*, Crítica, Barcelona; Espinosa Maestre, Francisco (2005), La justicia de Queipo: Violencia selectiva y terror fascista en la II División en 1936, Sevilla, Huelva, Cádiz, Córdoba, Málaga y Badajoz, Barcelona, Crítica).

Entre esa violencia, por tanto, la perpetrada contra las mujeres. Muchos casos fueron recogidos por corresponsales de guerra extranjeros que acompañaban a veces a los oficiales y que fueron testigos y documentaron las actuaciones de cada uno de los bandos respecto de la población civil. Estos testimonios suponen una documentación particularmente relevante en este caso, dada la dificultad que entraña desvelar este tipo de crímenes por su propia naturaleza y el modo en que se desarrolló el conflicto. Es el caso de los periodistas norteamericanos Jay Allen o Edmond Taylor, del Chicago Tribune, o del austriaco Franz Borkenau. El periodista británico Harold Cardozo, quien trabajaba entonces para el Daily Mail, cubrió precisamente el avance hacia el norte de la citada columna de Castejón (ver nota a pie núm. 19). O Noel Monks, del London Daily Express, que presenció y dejó constancia de la dureza de la represión en Talavera, en la provincia de Toledo. Y, por supuesto, de John T. Whitaker, que en varias ocasiones acompañó a los Regulares en algunas de sus operaciones dejando nítida constancia de las matanzas y de las violaciones de mujeres, como una práctica habitual en las fuerzas de choque de Franco [20].

Por esa misma época se decía que El Mizzian había prometido mujeres blancas a sus hombres si tomaban Madrid [21]. Otra re-

20. Una historia relatada por Whitaker, y que ha sido varias veces recogida en la bibliografía especializada en la guerra civil española, hace alusión a una escena que presenció el periodista en el otoño de 1936, durante el avance de las tropas franquistas hacia Madrid. Unos soldados condujeron a dos muchachas que aún no habían cumplido los veinte años ante el oficial de más alta graduación, que era Mohamed El Mizzian. No era —como se ha dicho— el único oficial marroquí del ejército franquista, aunque sí el único que llegó a general. Una de las chicas llevaba encima un carné sindical. La otra se declaró apolítica. Tras interrogarlas, El Mizzian las llevó a una escuela donde descansaban sus hombres, unos 40, y «que estallaron en alaridos al verlas». Cuando Whitaker protestó, El Mizzian le respondió con una sonrisa: «No vivirán más de cuatro horas».

21. Aunque no se sabe mucho de ello, parece que algunas unidades de las tropas indígenas de Franco tenían prostíbulos destinados exclusivamente a ellos. Uno de estos centros estaba en Navalcarnero, en el camino también hacia Madrid, donde «hubo un gran burdel con prostitutas traídas de Marruecos a las que Mizzian añadía, a la fuerza, a chicas de la zona que él mismo había cazado» (Madariaga, 2002: 313-314). Quienes también han relatado, con mucho acierto y una gran cantidad de documentación escrita y testimonios orales, el «miedo al moro» en la población de Andalucía durante la guerra —en este caso tras la toma de Málaga—, son las profesoras Encarna Barranquero y Lucía Prieto (2007), *Población y guerra civil en Málaga. Caída, éxodo y refugio*, Málaga, Centro de publicaciones de la Diputación de Málaga.

gión donde las mujeres españolas tuvieron que lamentar la llegada de las tropas de El Mizzian fue en Cataluña, ya en 1938, donde los saqueos y las violaciones también fueron su práctica habitual de guerra, como ha documentado ampliamente el historiador Francisco Sánchez Ruano, sobre todo con testimonios recogidos sobre la conquista de Manresa [22]. Otro autor que reveló la verdadera magnitud de los actos cometidos por los hombres de El Mizzian durante la guerra civil fue Gabriel Cardona [23]. En Mayo de 2006 la prensa recogía su repulsa ante el envío de una delegación española a la inauguración cerca de Nádor de un Museo privado para mayor gloria de Mohamed El Mizzian, hecho que Cardona atribuía —tristemente— a la simple ignorancia.

Curiosamente, el mismo tipo de atrocidades se vivieron también en zonas sin resistencia, como en Salamanca, en Zamora o en Valladolid, donde se llegó a detener a gente por el solo hecho de sospechar que oía emisoras de radio de Madrid [24]. En otros casos, como en los bombardeos de Durango y Gernika, la brutal represión en Santander o la saña desplegada en el saqueo de Badajoz por el general Yagüe y sus tropas, y donde también varios autores han documentado fusilamientos masivos en la plaza de toros, violaciones y un absoluto expolio de bienes y propiedades de todo tipo, ni siquiera se hicieron distinciones ideológicas.

Las prácticas de violencia contra las mujeres desarrolladas durante el conflicto vendrían justificadas por las «desviaciones» del

22. Sánchez Ruano, Francisco (2004), *Islam y guerra civil española. Moros con Franco y con la República*, Madrid, La Esfera de los Libros, págs. 336-340.

23. Cardona Escanero, Gabriel (2001), *Franco y sus generales. La manicura del tigre*, Madrid, Temas de hoy.

24. En Zamora, fue detenida y encarcelada Amparo Barayón, esposa del novelista Ramón J. Sender y madre de una niña de siete meses que fue también a prisión. Su delito fue protestar por la ejecución de su hermano. La maltrataron, la vejaron y, el día antes de ejecutarla, le arrancaron a su hija de los brazos para internarla en un orfanato católico. Tres meses más tarde, en noviembre de 1936, fue ejecutada. No había participado en política, pero era culpable de estar casada por lo civil con un escritor republicano y haber criticado el ambiente densamente reaccionario de su ciudad, lo que, como es bien sabido, era frecuente motivo de denuncia y podía terminar en una condena a muerte. Los crímenes más brutales se reservaban, desde luego, para los casos especiales, como el de una miliciana detenida cerca de Santa Olalla, en la provincia de Toledo, y que fue encerrada en una habitación con 50 soldados moros.

periodo republicano. Sus víctimas serían aquéllas que, como madres, no educaron convenientemente a sus hijos o que no se limitaron a desempeñar el rol de la domesticidad, ejerciendo el derecho al sufragio o aprovechando la oportunidad que les brindaba la ley del divorcio, aprobada en 1932. Es decir, quienes suponían una amenaza al sistema de valores androcéntrico o quienes, teniendo familiares militantes de izquierdas, fueron objeto sobre el que expiar los delitos del enemigo. Ellas tendrían que coexistir años después con sus delatores y enemigos, que les negaron el derecho al dolor, al luto y hasta a abrir la boca sobre lo ocurrido.

Según diferentes y exhaustivas investigaciones, la represión rebelde, en términos generales, fue aproximadamente tres veces superior a la antifascista que, no obstante, hasta el control gubernamental en diciembre de 1936, también «alcanzó una magnitud espantosa» (Preston, 2011: 20 y 24). La guerra puso en evidencia la hegemonía del imaginario popular tradicional tanto en el bando nacional como en el gubernamental. Fue, de hecho, la ideología lo que terminó decantando la utilización de éste por cada uno, en un contexto de «guerra total». La diferencia entre ambas zonas tiene que ver con que uno de los principales fundamentos de la República fuera el respeto hacia las mujeres.

José Luis Ledesma es uno de los investigadores españoles que con mayor claridad ha expuesto la diferencia existente entre la violencia contra las mujeres empleada en la retaguardia gubernamental frente a la del bando rebelde. La mayoría de las provincias que permanecieron leales a la República mostraron un índice marginal de víctimas femeninas en comparación con los hombres. La excepción más relevante se encuentra en las sacas del «verano caliente» de 1936 en Madrid y en el caso de las monjas, cuyos cuerpos profanados y exhumados representaron entre un 4 y un 5 por ciento de los ajusticiados [25]. Preston habla de alrededor de una docena de monjas agredidas sexualmente y 296 asesinadas. A pesar de ello, la magnitud de la violencia fue muy distinta a la que padecieron las mujeres en la zona rebelde (Preston, 2011: 25-26).

25. Ledesma, José Luis (2003), «Las mujeres en la represión republicana: apuntes sobre un «ángulo muerto» de la guerra civil española», en Nash, Mary y Tavera, Susanna (eds.), *Las mujeres y las guerras. El papel de las mujeres en las guerras de la Edad Antigua a la Contemporánea*, Barcelona, Icaria, Barcelona, págs. 441-458.

Anthony Beevor ha denunciado el sensacionalismo de la prensa mundial, claramente partidista de los insurgentes, al detallar las violaciones de monjas, que según él, fueron totalmente inexistentes, como demostraría —a saber del autor— el hecho de que la Causa General no aporte pruebas sobre las mismas. Sea como fuere, lo más probable es que el verdadero alcance de las atrocidades no se pareciera a lo que diariamente proclamaba la propaganda de guerra.

Frente a lo propagado en el bando nacional, las vencidas de posguerra quedaron «tatuadas» por la derrota física y moral. Fueron sometidas a rituales depuratorios que simbolizaban su retorno al orden político y sexual anterior, de hecho, al de las consideradas «personas de orden». La dimensión «espectacular y escatológica» con que se aplicó la violencia de género a «las otras» como símbolo de humillación y desprecio, es uno de los signos más reconocidos de la denominada «brutalización del enemigo» durante la guerra civil española. Sus cuerpos fueron violentados y afeados, a través de la mutilación genital, el rapado y la ingesta forzosa de purgantes como el aceite de ricino [26]. Y, aunque una suerte de protección paternalista hizo que la virulencia de las represalias contra las mujeres fuera menor que la empleada contra los hombres (en el umbral de la mortalidad directa), se hallaría el chantaje existencial cernido sobre ellas a través de la familia [27].

Esclavas sexuales para el ejército imperial japonés

Uno de los mayores casos de trata de seres humanos del siglo XX es el de las conocidas como «mujeres de solaz» (ianfu). Miles de chicas jóvenes que, por encargo del Gobierno de Japón, fueron secuestradas y sometidas durante años a un brutal régimen de esclavitud sexual para disfrute del ejército imperial japonés.

26. Joly, Maud (2008), *Represión «sexuada» y memoria; las republicanas rapadas por los franquistas durante la guerra y el primer franquismo*, Memoria de licenciatura inédita. Instituto Universitario Jaime Vicens Vives, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

27. Rodríguez López, Sofía (2010a), El patio de la cárcel. La sección femenina de FET-JONS en Almería (1937-1977, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.

Aunque los primeros centros de secuestro y esclavitud sexual al servicio de los militares japoneses datan de 1932, durante las hostilidades entre Japón y China en Shanghai, éstos se institucionalizaron a partir de 1937, con la masacre de Nanking, durante la que se calcula que en torno a 50.000 mujeres fueron violadas a manos de las tropas niponas, aunque el número exacto jamás se conocerá [28]. Allí, entre las ciudades de Shanghai y Nanking se instaló un centro que resultó ser el prototipo de los que, a lo largo de la Segunda Guerra Mundial, proliferarían en China, Taiwán, Borneo, Filipinas, muchas islas del Pacífico, Singapur, Malasia, Birmania e Indonesia.

Para justificar el establecimiento de este gigantesco sistema oficial de «residencias de placer», el gobierno nipón esgrimía que un servicio de prostitución institucionalizada, y por tanto controlada, reduciría el número de casos de violación en los sectores en los que el ejército tenía sus bases, además de servir para elevar la moral de las tropas. En base a este «razonamiento», se calcula que unas 200.000 mujeres fueron sometidas a un régimen de prostitución forzosa, siendo violadas en múltiples ocasiones, todos los días y durante años.

Al prolongarse la contienda mundial, estas llamadas estaciones de solaz fueron multiplicándose y extendiéndose por un territorio cada vez mayor, a la par que evolucionando en cuanto a su sistema de gestión, que con los años dejó de ser potestad exclusivamente militar y pasó a ser supervisado en parte por personal civil. En términos generales, el ejército siguió encargándose de la supervisión de las residencias, su administración y de las cuestiones sanitarias. Este traspaso de competencias alteró en parte el funcionamiento de estos centros y también los métodos de «reclutamiento» de las chicas, sobre todo, en los años finales de la guerra, ya que apelando a la Ley Nacional de Movilización General, y frecuentemente con la excusa de que iban a formar parte del Cuerpo Femenino, cientos de mujeres fueron engañadas y trasladadas a las residencias de solaz. La mayoría eran jóvenes coreanas procedentes de familias pobres a quienes se pro-

28. Chung, Haeng-Ja, «The Comfort Women: sexual violence and postcolonial memory in Korea and Japan», *American Anthropologist*, vol. 112, núm. 2, 2010, pags. 337-338.

metía un puesto de trabajo bien remunerado, en una fábrica, o en labores de apoyo al ejército japonés.

En definitiva, castigos, violaciones, horribles torturas, esterilizaciones forzosas con hierros candentes. Se cree que finalmente asesinaron más o menos a la mitad de las mujeres de solaz. Las supervivientes han tenido que vivir con profundas secuelas físicas y psicológicas. Eran violadas por entre 15 y 20 hombres a diario, en ocasiones por oficiales de alto rango los primeros años y luego por los soldados. Una mujer contaba que, en el centro donde estuvo recluida durante cinco años, los días estaban dedicados a los sargentos y las noches a los tenientes, llegando a ser violadas por hasta 40 hombres en un día (Naciones Unidas, 1996: 18). Las chicas eran sometidas a periódicos exámenes médicos. Aunque cuentan que les repartían preservativos, casi todos los soldados se negaban a utilizarlos. A las que contraían alguna enfermedad las mataban y las enterraban en lugares desconocidos. No se toleraba ningún tipo de resistencia. Les daban inyecciones para que no se quedaran embarazadas o para que abortasen. Sólo les proporcionaban ropa dos veces al año y nunca les daban comida suficiente, sólo tortas de arroz y agua. Y, desde luego, nunca nadie les pagó por sus «servicios». Las mujeres de solaz que sobrevivieron padecieron toda su vida las secuelas de los años que pasaron como esclavas sexuales del ejército imperial japonés. Gran parte de ellas, ahora ancianas, aún padecen de insomnio, pesadillas, presión alta y nerviosismo. Muchas tuvieron que ser esterilizadas porque sus órganos reproductivos y vías urinarias quedaron afectados por enfermedades de transmisión sexual por las múltiples violaciones que sufrieron durante años [29].

La persecución contra las mujeres en las regiones ocupadas por el ejército imperial japonés durante la Segunda Guerra Mundial era sistemática y calculada. Las hijas de los oficiales y de los terratenientes, en connivencia con el régimen, no estaban sometidas a este sistema de «reclutamiento». La mayoría de las mujeres capturadas procedían del ámbito rural. Según la profesora Yun Chung Ok, incluso el sistema escolar se utilizaba para su captación, en concreto, para la selección de jóvenes vírgenes en edad

29. Hicks, George (1995), *Comfort women, sex slaves of the Japanese Imperial Forces*, Silkworm Books.

escolar que no padecieran enfermedades de transmisión sexual (Chung, 2010: 24-25). «Su vulnerabilidad e impotencia se veían agravadas por el hecho de que sus maestros, la policía local y las autoridades del pueblo, en quienes confiaban, participaban con frecuencia en el proceso de reclutamiento» (Naciones Unidas, 1996: 18).

Está probado que este sistema de esclavitud sexual fue establecido y controlado por el ejército imperial japonés conforme a órdenes de los mandos militar y civil, por lo que el gobierno de Japón sigue siendo responsable de estos graves atentados contra los derechos humanos y las normas humanitarias, violaciones que, a saber del Informe que redactó Gay McDougall para Naciones Unidas, «se igualan en su totalidad a crímenes contra la humanidad» (Naciones Unidas, 1996: 19). Pero, hasta la fecha, el Gobierno de Japón nunca ha desvelado íntegramente el verdadero alcance de este extenso sistema de esclavitud sexual, y ha ido poco más allá de dar una disculpa formal, tratando incluso de minimizar en algunos libros de texto de uso obligatorio en las escuelas japonesas las atrocidades cometidas por sus militares (Naciones Unidas, 1998). En todos los casos de mujeres de solaz que han sido llevados ante los tribunales japoneses se han desestimado las peticiones de compensación de las demandantes, a pesar de que llegaban a reconocer en sus sentencias la participación directa e indirecta en los hechos de las fuerzas armadas imperiales e, incluso, la responsabilidad del Estado.

Desde principios del año 1992, todos los miércoles se celebra en Seúl una protesta frente a la embajada japonesa en la que se dan cita todo tipo de personas, supervivientes, familiares, activistas de derechos humanos, simpatizantes, etcétera, para protestar por esta actitud del gobierno nipón. Ésta no es, además, una cuestión de solidaridad por la manifiesta violación de los derechos humanos que padecieron estas mujeres. Se trata, más allá de reclamar su reconocimiento como víctimas de crímenes de guerra, de exigir justicia para las cada vez menos numerosas supervivientes de las estaciones japonesas de solaz.

Violaciones en la toma de Berlín por los rusos

La madrugada del 22 de junio de 1941 se puso en marcha la mayor ofensiva militar de la Historia. En su avance hacia la Ru-

sia soviética, tres millones de soldados alemanes cruzaron un frente de casi 1.600 kilómetros. La ocupación de la Unión Soviética, de la que Hitler dijo que habría de ser «una guerra sin normas», fue, a la postre, una de las mayores infamias de la Historia. En apenas seis meses habían muerto hasta cuatro millones de rusos en combate. Otros tres millones y medio fueron hechos prisioneros, aunque casi ninguno de ellos vivía al final de la guerra.

Se calcula que, en su avance hacia Stalingrado, los alemanes borraron de la faz de la tierra hasta 7.000 aldeas rusas. La violencia en la ofensiva contra la Rusia soviética, una vez más, tuvo un alto componente de género. Mientras la mayoría de los hombres eran asesinados por los Sonderkommandos de las SS, las mujeres a menudo eran violadas, torturadas y enviadas a las fábricas alemanas a trabajar en un régimen de auténtica esclavitud o, aún peor, a los campos de concentración o de exterminio. La mayoría de los niños eran trasladados y después ejecutados en cuanto llegaban a los campos, sobre todo, en Treblinka y en el enorme complejo de destrucción que se construyó a pocos kilómetros de Cracovia, en Auschwitz-Birkenau.

En el frente, los soldados del Ejército Rojo no podían recurrir a la rendición. Miembros de las SS, que declararon después en los juicios de Nuremberg, confirmaron cómo el ejército alemán cruzó la frontera rusa con el mandato expreso de asesinar a cuantos más enemigos soviéticos mejor, de manera que a los que se rendían simplemente les pasaban por encima con los tanques.

Nos detenemos mínimamente en relatar cómo fue la actuación de los ejércitos alemanes en su avance hacia el interior de la Unión Soviética, aunque es de sobra conocido el sadismo con el que actuaron las tropas de Hitler, porque la teoría más extendida sobre el ulterior comportamiento de los militares soviéticos en su avance hacia la Europa Central y sobre las cerca de dos millones de mujeres que violaron, es el de la venganza por el terrible panorama de destrucción que iban encontrando en su camino: aldeas arrasadas, poblaciones enteras masacradas, cadáveres en las cunetas. Esto debió avivar el deseo de venganza de los soldados rusos. De lo que no cabe duda es de que Stalin trató de fomentarlo de todas las formas posibles.

El historiador británico Anthony Beevor ha realizado una minuciosa investigación sobre la caída de Berlín y las barbaridades cometidas por soldados rusos, lo que finalmente nos ha permiti-

do conocer la verdadera dimensión de lo ocurrido allí. En su libro describe a los soldados del Ejército Rojo como hombres duros, mongoles, cosacos, tártaros o siberianos. No eran rusos occidentalizados de Leningrado o Moscú, hombres más moderados por influencia de la educación, o por su participación en el socialismo utópico del partido. A pesar de esto, las violaciones no fueron hechos generalizados desde el principio. Como casi siempre sucede, primero se llevó a cabo un feroz expolio de las propiedades de la población alemana. El saqueo o la destrucción de las posesiones de una burguesía a la que despreciaban, eran para ellos prácticas legítimas. Pronto comenzaron, además de los robos, las violaciones. Sobre el Ejército Rojo en el último año de guerra, este autor dice que había mejorado en muchos aspectos, en su armamento pesado, la profesionalidad de su planificación, el camuflaje, el dominio operacional. Sin embargo, habla de ciertos «puntos débiles». El peor, la caótica falta de disciplina y la incapacidad de los oficiales para controlar a sus tropas, «lo que ciertamente resulta asombroso en un estado totalitario» (Beevor, 2022: 37).

La batalla final de Berlín fue un desigual enfrentamiento calle por calle. De un lado, el Ejército Rojo, bien aprovisionado y con dos millones y medio de soldados y, de otro, una ya desabastecida y diezmada Wehrmacht, los niños de las Juventudes Hitlerianas, viejos de la Volkssturm y un puñado de soldados más, que lucharon hasta las últimas consecuencias. La destrucción de la hermosa capital alemana fue absoluta.

Berlín tenía entonces una población aproximada de tres millones de personas. En la ciudad, no había refugios suficientes, y éstos estaban siempre abarrotados, las colas del racionamiento era diezmadas por los obuses contínuamente, había problemas en el abastecimiento de agua y faltaba absolutamente de todo. En una ciudad en la que apenas se habían vivido las penurias de la guerra, las familias prácticamente se acostumbraron a vivir en los sótanos, sin agua, sin apenas alimentos, sin leña.

La población alemana sentía «un miedo atávico y visceral» hacia el enemigo del Este. Según se acercaban los rusos a Berlín, la propaganda de Goebbels insistía cada vez más en recordar lo sucedido en Nemmersdorf, durante el avance de las tropas rusas por el sudeste de Prusia Oriental el otoño de 1944, en el que violaron y asesinaron a muchos de los habitantes de ese pueblo (Beevor, 2002: 58-66).

Se calcula que en torno a dos millones de mujeres y niñas fueron violadas en los últimos meses de la guerra, incluyendo unas 100.000 sólo en Berlín. Mujeres de todas las edades. En algunos casos, las mujeres de una calle entera fueron violadas: abuelas, embarazadas, mujeres que agonizaban al haber ingerido veneno justo antes de que las encontraran los soldados. Según el representante del Vaticano en Berlín, en octubre de 1945, seis meses después del final de la guerra, miles de mujeres permanecieron semanas escondidas en los tejados para eludir los saqueos y registros de los escuadrones del Ejército Rojo.

Algunos aspectos de la actuación de las tropas soviéticas en territorio europeo, en cierto modo, desmontan la tesis de las hordas rusas vengando sobre el cuerpo de las mujeres y niñas alemanas los muchos pecados del Partido Nazi. En su rastreo en la documentación de archivos militares, de los archivos del Partido Comunista y en los de la Oficina Rusa de Asuntos Internos, Anthony Beevor ha podido acceder a decenas de miles de documentos sobre la toma de Berlín, que incluyen informes internos del Ejército Rojo y de los líderes soviéticos relativos a la cuestión de las violaciones en tiempos de guerra, que nunca antes habían sido examinados por un investigador occidental. La magnitud del horror que allí pudo documentar superó todas sus expectativas. En esa documentación no sólo se admite que los soldados estaban violando a mujeres alemanas, sino también a mujeres de su propio país que llevaban tiempo esperando la liberación, jóvenes ucranianas y rusas que habían sido llevadas a Alemania como esclavas. Los rusos violaron incluso a reclusas que liberaban de los campos de concentración, mujeres esqueléticas, vestidas con harapos. El autor llega a la conclusión de que los comandantes toleraban las violaciones sistemáticas y que la intención de las autoridades soviéticas frente a la evidencia de estos crímenes de guerra nunca fue la de prevenirlos o tratar de intensificar la disciplina entre sus soldados [30].

En la Segunda Guerra Mundial, las dos partes en el conflicto se acusaron mutuamente, y con razón, de violaciones en masa. Sin embargo nadie fue juzgado por ello.

30. Entrevista a Beevor en http://www.jetcero.com/?p=42. Última consulta el 2 de junio de 2012.

Bangladesh, más allá del silencio

En 1971, estallaron dos guerras en el este de Pakistán, aunque la historiografía las sitúa como una sola, la Guerra de Liberación de Bangladesh. Una de ellas fue una guerra civil entre Pakistán Occidental y Pakistán Oriental. La otra, una guerra internacional librada entre Pakistán Occidental y la India. En ellas, los ejércitos de Pakistán Occidental y de la India se vieron envueltos en la violencia, dirigida ésta principalmente contra la población civil del este de Pakistán y, de forma particular, contra las mujeres.

Los distintos grupos étnicos de toda la región pronto quedaron posicionados en alguno de los bandos en conflicto. De esta forma, la comunidad bihari, musulmanes de habla urdu llegados a Pakistán oriental desde la India tras la partición en 1947, apoyó mayoritariamente al ejército de Pakistán Occidental, con la esperanza de conservar el país unido. También un número considerable de bengalíes, los miembros de la Liga Musulmana, la organización política que había concebido y creado Pakistán, apoyó al ejército de Pakistán Occidental. En el otro bando, y en términos generales, al ejército indio le apoyaban los nacionalistas bengalíes de Pakistán Oriental, tanto musulmanes como hindúes. También con la ayuda del gobierno de la India, los bengalíes crearon una milicia local llamada Mukti Bahini, o Ejército de Liberación, cuyas fuerzas combinadas con el ejército indio derrotaron al ejército de Pakistán Occidental y le obligaron a rendirse. Ello dio lugar finalmente a la partición de Pakistán y la creación en 1971 de un nuevo Estado-nación independiente, Bangladesh.

Hasta hace poco tiempo, la investigación sobre la Guerra de Liberación de Bangladesh se ha orientado desde la perspectiva casi exclusiva del enfrentamiento entre los ejércitos y las milicias del oeste de Pakistán, Pakistán Oriental y la India, y el contexto de la lucha entre los diferentes grupos étnicos de los biharis, bengalíes y paquistaníes. Durante décadas se ha silenciado absolutamente el grado de violencia extrema que sufrieron las mujeres de la región cuando a sus pueblos llegaban los hombres de la Liga, o del Mukti Bahini, en definitiva, grupos armados de una u otra etnia, en todo caso distinta a la suya.

Yasmin Saikia, profesora del Centros de Estudios de Religión y Conflictos de la Universidad de Arizona, ha realizado cientos

de entrevistas a víctimas de agresiones sexuales en la guerra de 1971. Pertenecían a diferentes religiones, clases sociales y etnias. Sus edades comprendían de los 12 a los 57 años. Aunque al comienzo de su investigación todo el mundo le advertía que esas mujeres no hablarían, «en realidad llevaban tres décadas de silencio impuesto incluso tras la liberación, tanto por los hombres como por el propio Estado» [31]. Una vez más, las víctimas reclaman que su dolor sea reconocido y que se imponga la justicia, aunque hayan pasado tantos años.

En la guerra de Bangladesh se produjeron abusos contra mujeres de una magnitud sobrecogedora y ocurrieron en todos los grupos armados y todos los grupos étnicos. Las cifras exactas nunca se sabrán, aunque se estima que entre 200.000 y 400.000 mujeres fueron víctimas de la violencia sexual durante el conflicto que dio lugar al nacimiento de Bangladesh. La mayoría de ellas eran mujeres bengalíes agredidas por soldados pakistaníes, en lo que según numerosos analistas fue una estrategia organizada para sembrar el terror en la población de Pakistán Este. Un gran número de estas mujeres fueron asesinadas después de haber sufrido graves abusos sexuales. Según Saikia, la violencia sexual no fue un acto al azar en 1971, y señala que el propio Estado glorificaba ese comportamiento en sus soldados (Saikia, 2004).

Pero las violaciones sistemáticas eran ya una práctica en esta región de Asia Central, particularmente en las fases armadas de los conflictos que han enfrentado a India y Pakistán desde su creación como Estados independientes. Según diferentes investigaciones, unas 70.000 mujeres pudieron ser víctimas de la violencia sexual durante el periodo de la partición del subcontinente indio [32]. Muchas otras mujeres murieron para evitar ser víctimas de la violencia sexual, bien cometiendo actos de suicidio voluntario o forzoso —inducidas por sus propias familias en un gran número de ocasiones—, bien asesinadas por sus propias familias

31. Saikia, Yasmin, «Beyond the archive of silence: Narratives of violence of the 1971 liberation war of Bangladesh», *History Workshop Journal*, vol. 58, núm. 1, 2004, págs 274-286. Saikia, Yasmin (2011), *Women, war and the making of Bangladesh: Remembering 1971,* Duke University Press, Durham.

32. Informe sobre Pakistán de la Escola de Cultura de Pau (http://escolapau.uab.cat/conflictosypaz/genero.php?paramidioma=0&idgenero=52). Última consulta el 2 de junio de 2012.

o comunidades, como una forma de evitar que el honor de la comunidad fuera puesto en peligro. Además, miles de mujeres fueron secuestradas y posteriormente torturadas sexualmente. Las cifras oficiales reconocen que 50.000 mujeres musulmanas fueron secuestradas en la India y que 33.000 mujeres hindúes o sijs fueron secuestradas en Pakistán durante la partición [33].

Entre diciembre de 1947 y diciembre de 1949, aproximadamente 12.500 mujeres que habían sido retenidas durante el conflicto fueron «recuperadas» en la India y 6.200 en Pakistán, después de que ambos Gobiernos alcanzaran varios acuerdos al respecto. Muchas mujeres que quedaron embarazadas como consecuencia de la violencia sexual durante el secuestro fueron forzadas a abortar para evitar el rechazo de sus familias en sus lugares de origen. Este tipo de elementos, las violaciones sistemáticas, la esclavitud sexual por largos períodos de tiempo, los asesinatos de víctimas de ataques sexuales, el silencio y el sufrimiento de las mujeres o la tremenda impunidad de los perpetradores, se repiten con insistencia en muchos de los conflictos más recientes. Detectar qué se persigue con este tipo de agresiones a las mujeres debe de decirnos algo importante sobre el modo de abordar el problema y tratar de evitarlo.

Con el paso de los años, como pasó con las mujeres de solaz y con la toma de Berlín, las atrocidades cometidas contra las mujeres en la guerra de Bangladesh se han hecho visibles. Si no se ha compensado a las víctimas, al menos sabemos más sobre lo ocurrido. De hecho, tras la independencia, el gobierno de Bangladesh adoptó varias medidas para abordar las secuelas de la violación masiva. Se crearon refugios para la rehabilitación, las agencias internacionales organizaron abortos y adopciones y las víctimas de violación recibieron el título de *bironginis* (heroínas), en un intento de reducir el estigma. Sin embargo, los autores de esas violaciones no respondieron de sus actos. Los principales perpetradores, miembros del ejército paquistaní, fueron inicialmente recluidos como prisioneros de guerra y más tarde regre-

33. Bhasin, Kamla y Menon, Ritu (1998), *Borders and Boundaries: Women in India's Partition*, Nueva Jersey, Rutgers University Press; Butalia, Urvashi (2000), «Márgenes», en *El Otro Lado del Silencio: Voces de la División de la India*, Universidad de Duke, págs. 233-272.

saron a Pakistán. Varios de sus colaboradores bangladeshíes fueron sometidos a breves periodos de detención y salieron posteriormente en libertad en aplicación de una amnistía parcial. Después de la guerra, las agencias internacionales de defensa de los derechos humanos se centraron sobre todo en las personas encarceladas y hubo que esperar a la década de 1990 para que se desarrollaran estudios sobre la extensión de la violencia sexual en el conflicto entre Pakistán y Bangladesh. Pero, para entonces, los propios investigadores señalaban que, aunque los gobiernos reconocían las violaciones masivas, no existían pruebas directas (Amnistía Internacional, 2004a: 21). Como en la mayoría de los casos donde la víctima sobrevive, la propia situación que impone el conflicto armado o ciertas pautas culturales de la sociedad en guerra, dificultan el acceso de las víctimas a servicios médicos o garantías judiciales. Sólo queda como prueba su testimonio.

Las guerras de nuestros días

Las lecciones aprendidas de Bosnia y Rwanda

Las miles de violaciones cometidas en la guerra de Bosnia y el genocidio de Rwanda convirtieron la violación sexual en el contexto de los conflictos armados en un tema de interés público, e iniciaron el camino hacia su pleno reconocimiento como crimen de guerra. Lamentablemente, una mayor preocupación pública y los avances en materia legislativa no se han traducido en una mayor protección para las mujeres en zona de guerra o para las supervivientes.

En los casos de Bosnia y Rwanda, las violaciones sistemáticas de mujeres fueron consideradas constitutivas de genocidio, es decir, se estimó que se habían perpetrado con la intención de destruir a un grupo étnico, racial o religioso determinado. Los hechos son bien conocidos. Pero, aun así, en ambos casos, tanto la planificación como la intencionalidad de los ataques sexuales contra las mujeres resultan particularmente abrumadoras. En Bosnia, miles de mujeres fueron violadas por grupos paramilitares serbios con la intención explícita de que engendraran un hijo serbio. La planificación llegó a tal extremo que muchas de las mujeres que quedaban embarazadas de sus violadores eran encarceladas al menos hasta el séptimo mes de embarazo, para garantizar que no abor-

taran. En Rwanda, y también como parte de una estrategia genocida, se llegó al extremo de utilizar la violación sistemática de miles de mujeres y niñas, en su mayoría tutsis, como un arma biológica, planificando deliberadamente la infección de la población enemiga con el virus del SIDA (Human Rights Watch, 2004). A pesar de que las atrocidades vividas en los años noventa en ambos escenarios fueron un revulsivo jurídico y un hito en la toma de conciencia internacional sobre el alcance de este tipo de violencia de género, y a pesar también de que han pasado más de quince años desde que sucedieron, lo cierto es que los enormes defectos del sistema judicial de ambos países mantiene a las víctimas sin resarcir (Amnistía Internacional, 2009). Ello provoca que el trauma de la víctima se perpetúe y que de algún modo se esté trasmitiendo a la siguiente generación.

En Bosnia, más de una década después de la firma de los acuerdos de paz, son apreciables las enormes diferencias en el tratamiento a los hombres y mujeres víctimas de la limpieza étnica que allí se llevó a cabo. Así, mientras que los hombres caídos en la guerra son tratados como héroes (shaheed), no se ha hecho justicia por los crímenes cometidos contra las mujeres, que viven presas de sus recuerdos de la guerra, de los horrores de los campos de concentración y, sobre todo, de las violaciones que sufrieron, con frecuencia entre varios hombres y con frecuencia por largos períodos de tiempo en los que vivían recluidas en una especie de «hogares de descanso» para los guerreros.

Aún hoy día, muchas no quieren regresar a la tierra de la que fueron expulsadas. Les aterroriza la idea del regreso porque saben que muchos de los violadores siguen libres. Se calcula que unos 10.000, en su mayoría serbios, pero también bosnios. La mayor parte de ellos vive en la República Serbia de Bosnia, una de las dos entidades del país que, tras la expulsión de miles de personas durante la guerra, se ha convertido en una zona casi sin presencia musulmana. Muchos de los agresores ocupan puestos importantes en la República Serbia de Bosnia, y algunos son tratados como auténticos héroes militares.

Una vez más se desconoce cuántos niños son hijos de los violadores, pero las organizaciones hablan de miles. «Son niños muy inseguros, muy dependientes. Viven con el temor de que sus madres, traumatizadas y apenas capaces de arrastrar su propia vida, los abandonen. Se ha producido la transmisión generacional de

trauma», en palabras de Dubravka Salvia, Directora de del Consejo Internacional para la Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura de Sarajevo [34].

Rwanda, donde se estima que las mujeres representan el 70 por ciento de la población [35], es un país de viudas, en el que Naciones Unidas calcula que pudieron sucederse entre 250.000 y medio millón de violaciones durante el genocidio de 1994. Allí, como en otros muchos lugares del continente africano, las estrictas normas culturales que relacionan el honor de la mujer con el honor de la familia y de toda la comunidad, convierten a la víctima en culpable de su propia desgracia. Aún hoy día, miles de mujeres y niñas que fueron violadas por los hutus —abandonadas por sus padres y sus maridos— sufren un brutal rechazo social que se ha hecho extensible, aquí también, a sus hijos, fruto de las violaciones.

Binaifer Nowrojee [36], que ha investigado sobre la provisión de justicia a las víctimas de la violencia sexual durante el genocidio por el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, señala que no se ha hecho justicia con estas víctimas de agresiones sexuales y que, en el proceso, además, se ha contribuido a exacerbar su sufrimiento. Prueba de ello es que diez años después del genocidio, el 90 por ciento de las sentencias del Tribunal Penal Internacional para Rwanda no incluía condenas por el delito de violación. Además, para las víctimas que depositaron su confianza en este sistema judicial internacional, en términos generales, la experiencia no ha sido en absoluto positiva.

Tanto para las mujeres que fueron violadas a lo largo de la guerra de Bosnia como para aquéllas que fueron víctimas de violación durante el genocidio rwandés, el haberse visto involucradas en procesos penales y de búsqueda de justicia ha tenido para ellas consecuencias muy graves. La mayoría de las víctimas que se han prestado como testigos en estos juicios han tenido que declarar una y

34. El País, Hijos de la limpieza étnica, 9 de abril de 2006.

35. McKay, Susan (1998), «The Effects of Armed Conflict on Girls and Women», *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, vol. 4, núm. 4, 1998, págs. 381-392, en particular, pág. 383.

36. Nowrojee, Binaifer (2003), *Your justice is too slow: Will the ICTR fail Rwanda's rape victims?,*. Boston Consortium on Gender, Security and Human Rights, Working Paper, núm. 105.

otra vez, reviviendo en cada ocasión el trauma de la agresión que sufrieron. En algunos casos, incluso, su identidad de una u otra forma ha sido desvelada. Tanto de la guerra de Bosnia como en el conflicto en Rwanda, son muy pocos los enjuiciados por violación. Como pasa luego en muchos escenarios de conflicto, el drama de las mujeres en zona de guerra se conoce y las leyes para enjuiciar a los criminales de guerra existen. Lo que no existen —a saber de los juristas— son los mecanismos que obliguen a estas personas a rendir cuentas de sus actos.

Además, desde los años noventa, la situación no ha hecho más que empeorar, hasta el punto de que en muchas de las guerras que se están librando en estos momentos los ataques sexuales contra las mujeres son ya un hábito, una forma más de lucha [37], una costumbre absolutamente extendida y que, en determinados escenarios, se puede calificar de endémica. Esto lleva a algunos expertos, como Ann Jones, analista especializada en temas sobre protección de las mujeres en zona de conflicto que ha trabajado para Naciones Unidas en diversos escenarios, a opinar que si las mujeres fueran un grupo étnico concreto o tuvieran una religión particular todos reconoceríamos lo que está sucediendo como una especie de «limpieza de género». Es lo que ella llama un feminicidio masivo, en el que la mujer aparece como una víctima global [38]. Toda la identidad de la mujer se reduciría así a su condición sexual. Una víctima global como lo eran los judíos para los nazis, independientemente de su género, edad, condición social, etcétera (Jones, 2008: 12).

37. El caso más reciente lo encontramos en la guerra que se ha librado en Libia y que finalmente ha provocado la caída del régimen militar de Muamar Gadafi. Una de las últimas pruebas del elevado riesgo que padecen las mujeres en las guerras actuales de sufrir un ataque sexual por parte de alguno de los bandos combatientes, es la evidencia por parte del Tribunal Penal Internacional de que el ejército del coronel Gadafi repartía un estimulante sexual, del tipo de la Viagra, entre sus tropas para incitarlas a la violación.

38. El concepto de feminicidio se ha incorporado recientemente al análisis del fenómeno de la violencia contra las mujeres sobre todo en Latinoamérica, dada la persistencia, las características y el incremento en los últimos años de los casos de violencia extrema de género.

Congo, insostenible

Toda la gama de horrores que podamos imaginar y aún más se suceden en la actual República Democrática del Congo (RDC), probablemente, el peor conflicto armado desde la Segunda Guerra Mundial, con al menos cinco millones de muertos desde 1998.

La combinación de factores que sufre, de forma particular, la región oriental del país, lleva años probando ser funesta, a saber, grupos armados irregulares y una enorme cantidad de yacimientos de minerales, en una región prácticamente ausente de control estatal.

A lo largo de estos años, el conflicto ha conocido todo tipo de estadios, negociaciones, acuerdos de paz y recrudecimiento de la violencia en unas u otras regiones de este vasto país. La violencia sexual, sin embargo, se ha convertido en una realidad constante, invariable y demoledora.

Las cifras, sin dejar de ser abrumadoras, varían según las fuentes. Por ejemplo, para el período 2006-2007, Naciones Unidas estimó que se habían producido en torno a unas 15.000 violaciones en el país africano (Amnistía internacional, 2009). Para el mismo período, según un estudio publicado por el American Journal of Public Health [39], se produjeron más de 400.000 violaciones, esto es, 26 veces más que las cuantificadas según los datos de la ONU, a quien se acusa más o menos veladamente de subestimar la incidencia de la violencia sexual en Congo. De ser ciertas estas estimaciones, unas 1.100 mujeres habrían sido violadas cada día, 48 mujeres cada hora, y eso a pesar de que el citado estudio del American Journal of Public Health se centra exclusivamente en mujeres entre 15 y 49 años de edad.

Aunque la violencia contra las mujeres está muy extendida por toda la RDC, es especialmente frecuente y violenta en la zona oriental, sobre todo la región de Itubi y del lago Kivu. Sólo en las regiones de Kivu Norte y Kivu Sur y sólo en 2008, los equipos de Médi-

39. Casey, Sara et alii (2011), «Care-Seeking Behavior by Survivors of Sexual Assault in the Democratic Republic of the Congo», *American Journal of Public Health*, vol. 1010, núm. 6, págs. 1054-1055; Peterman, Amber et alii (2011), «Estimates and Determinants of Sexual Violence Against Women in the Democratic Republic of Congo», *American Journal of Public Health*, vol. 1010, núm. 6, 2011, págs. 1060-1067.

cos sin Fronteras trataron a 6.700 víctimas de violencia sexual. A 5.600 el año siguiente. Pero lo estremecedor del dato no es sólo la enorme cantidad de agresiones sexuales que se producen, sino el hecho de que aquí sólo se computan las mujeres que recibieron atención médica en los centros de Médicos Sin Fronteras, lo cual cabe presumir que deja fuera a bastantes víctimas.

La mayoría de la población de estas regiones no sabe lo que es vivir sin conflicto. Según los testimonios de las agencias internacionales, los frecuentes ataques a las aldeas hacen que mucha gente huya a la selva para pasar las noches, a esconderse en refugios improvisados, sin mosquiteras, en una zona del mundo donde la malaria es endémica. Para llegar a algunos de los centros hospitalarios de la región, la población ha de cruzar varias líneas de frente y territorios controlados por diversos grupos armados. Cada parte en conflicto aterroriza a los civiles, sobre todo a mujeres y niños, y les acusa de simpatizar con la otra parte.

En las provincias orientales de la RDC, la violación es, además, un medio de librar la guerra que utilizan todos los grupos en el conflicto. En el país luchan tropas gubernamentales, ejércitos extranjeros y milicias rebeldes y los combatientes de todos ellos recurren sistemáticamente a la violación. Se estima que —en el país donde más violaciones se producen del mundo—, el 60 por ciento de los casos son llevados a cabo por soldados de las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Rwanda (FDLR), un grupo rebelde formado por hutus ruandeses que huyeron a Congo tras cometer el genocidio. Su presencia —que se ha financiado gracias al control de recursos minerales, como el coltán y que se basa en una estrategia de constantes agresiones a la población, incluida la violación de miles de mujeres— mantiene sumidas en la violencia y el subdesarrollo a las provincias orientales del país.

Generalmente, en los primeros momentos de la fase armada del conflicto, en primer lugar desaparecen los hombres. La mayoría son asesinados, detenidos o movilizados. En muchos lugares, las mujeres tratan de mantener una pequeña economía doméstica para la supervivencia de los suyos. Las mujeres que permanecen en la zona de conflicto sostienen con su trabajo una economía de subsistencia y resucitan la pequeña economía en las zonas devastadas por la guerra. De este modo, obtener el control de una región, pasa —como es el caso en las provincias orientales del Congo—, por expulsar a las mujeres. Ésa es, al menos,

la estrategia a la que parece que responden estos soldados rwandeses. Podría esgrimirse la hipótesis de que lo hacen con la intención última de celebrar un referéndum sobre la región y que ésta pase a integrarse en las fronteras de Rwanda. En definitiva, una vez más el desplazamiento forzoso de población para hacerse con sus recursos económicos es el objetivo militar a que responden las agresiones sexuales en esta zona del mundo.

Pero, como hemos dicho, los soldados de las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Rwanda no son los únicos que cometen violaciones sistemáticas en esta remota región del África Central. Una idea de la magnitud del problema podemos sacarla del propio Acuerdo de Goma, firmado el 2 de enero de 2008 nada menos que por 22 grupos armados. Gracias a este tratado y al proceso de Amani se llegó a desmovilizar entonces a más de 3.000 integrantes de estos grupos. Como parte de la negociación, muchos aceptaron pasar a formar parte de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC). Ya en su momento se alertó de los riesgos que entrañaba sumar al ejército nacional este contingente de soldados sin disciplina, formados en el pillaje y la violación, sin olvidar que, ya de por sí, el FARDC es una fuerza caótica y paupérrima, mal entrenada e insuficiente para combatir a los demás grupos armados. Cierto es que, a día de hoy, la filosofía de los altos mandos del ejército congoleño, que se apoya en la MONUSCO, la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en la RDC, es la de tolerancia cero hacia los abusos sexuales por parte de sus soldados, una condición *sine qua non* para atajar el problema. Pero también lo es que el ejército regular congoleño tiene a sus espaldas un extenso historial de crímenes de guerra y violaciones de los derechos humanos. Sus intentos por frenar estos delitos entre sus militares, aunque loables, son poco creíbles.

Un informe de 2002 patrocinado por UNIFEM, la Agencia de Naciones Unidas para la Mujer, cita las palabras de un oficial en Goma, en relación con el terror en la vida cotidiana de las personas de la región:

> Desde Pweto hasta las cercanías de la frontera con Zambia y hasta Aru en la frontera entre Sudán y Uganda, es un agujero negro donde nadie está seguro y a donde no llegan forasteros. Las mujeres se arriesgan cuando salen a los campos o en el camino al mercado. Cualquier día pueden ser desnudadas, humilladas y violadas en público. Muchas, muchas personas ya no duermen en sus hogares,

> aunque dormir en el monte es igualmente inseguro. Una aldea es atacada cada noche. Puede ser cualquier grupo, nadie sabe, pero se llevan a mujeres y niñas [40].

Una de las personas que más ha trabajado para la protección de las mujeres de esta región es el Dr. Denis Mukwege Mukengere, Director del Hospital de Panza, en Bukavu, uno de los tres únicos centros de salud de la Provincia de Kivu Sur —una región de cerca de 65.000 km2 y más de cinco millones de habitantes— que cuenta con instrumental para atender los traumas físicos y psicológicos masivos que causa la violencia sexual. Entrevistado en el documental «The greatest silence. Rape in The Congo» (Lisa Jackson, 2009), el Doctor Mukwege expresa su horror ante el aumento en los últimos años del número de víctimas de violación, pero, sobre todo, ante la cada vez mayor agresividad de los ataques. En la actualidad, la mayoría de las supervivientes que trata en el Hospital de Panzi han sido violadas y tienen sus genitales mutilados. Según el Dr. Mukwege esta práctica es muy común y los agresores la utilizan para incrementar las posibilidades de que estas mujeres contraigan el virus del SIDA, y también para asegurarse de que no puedan tener hijos. La tremenda brutalidad de estas agresiones provoca además que la víctima no pueda esconder la violación, por la incontinencia urinaria que causa la perforación de los tejidos entre la vagina y la vejiga o el recto, una afección de devastadoras consecuencias muy extendida entre las mujeres agredidas sexualmente en la actual RDC (Médicos sin Fronteras, 2009). Ello destina a la víctima, las más de las veces, al aislamiento y al rechazo por parte del resto de la comunidad y de su familia, sobre todo si han tenido un hijo fruto de la violación o han quedado mutiladas o enfermas. Además todo indica que las perspectivas de mejora para las mujeres y las niñas de esta región son muy pequeñas.

40. Rehn, Elisabeth y Johnson Sirleaf, Ellen (2002), *Women, War and Peace: The independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*, Nueva York, UNIFEM.

Birmania, un ejército de violadores

La Unión de Myanmar, antes Birmania, es un país gobernado desde 1962 por un régimen militar extremadamente represor, acusado de graves y masivas violaciones de derechos humanos, como detenciones arbitrarias, torturas, esclavitud y asesinatos, a veces, por delitos menores, como cantar canciones prohibidas. El principal objeto de esta violencia son las minorías étnicas que mayor resistencia han presentado frente a la Junta Militar birmana, sobre todo, los karen, los shan y los mon, aunque también la población mien, akha y lisu, cuya persecución durante décadas ha generado una auténtica crisis de refugiados en los países vecinos.

Entre las atrocidades que el régimen militar comete contra la población civil, hay que citar las violaciones sistemáticas y selectivas de mujeres y niñas. Las primeras denuncias sobre esta violencia de género se conocieron en 2002, después de que Charm Tong, una joven shan refugiada en Tailandia, documentara más de 600 casos de violaciones a través de entrevistas personales. Según los testimonios que ha recogido, la Junta Militar birmana ha desarrollado una política de «licencia para violar» para aterrorizar a sus opositores. Existe incluso un grupo de militares, en ocasiones de alto rango, ocupados particularmente de efectuar violaciones masivas a mujeres pertenecientes a las citadas minorías étnicas. La población los conoce como los «batallones de violadores», creados con la intención expresa de aterrar, desmoralizar, reprimir y controlar a estas etnias y, en última instancia, conseguir que se exilien (Amnistía Internacional, 2004e).

Según ACNUR, el modo de operar de estos escuadrones consiste en realizar giras por las poblaciones birmanas seleccionando muchachas, casi siempre menores de 20 años, que son secuestradas de sus hogares y enviadas a los cuarteles. Una vez allí, son obligadas a desfilar ante los militares en una especie de «pases de modelos» en los que seleccionan a las que quieren para violarlas y así cada noche hasta que deciden soltarlas o asesinarlas. Las víctimas supervivientes conocen casi siempre el nombre, el cargo y el cuartel de destino de los atacantes y es normal que se crucen con él a diario. Se sabe que en muchas ocasiones se producen violaciones en grupo, incluso de niñas de hasta cuatro años de edad y también de mujeres embarazas. En el tiempo que permanecen secuestradas se las obliga a realizar trabajos forzados

durante el día, para ser luego violadas por la noche, en ocasiones durante meses.

Es imposible saber cuántas mujeres están sufriendo la política de violaciones del régimen birmano. Además, es relativamente frecuente que estas jóvenes vivan después de las agresiones el rechazo de sus comunidades y, a menudo, terminen dando a luz a niños que su comunidad identifica con el enemigo. Obviamente no existe para las víctimas la opción de la denuncia, provocando que muchas opten por el suicidio como único modo de superar el trauma. Algunas, la alternativa la encuentran en el desplazamiento, dándose por conseguido el objetivo que los militares se propusieron con estas agresiones sistemáticas contra la población femenina.

África Occidental, la realidad del posconflicto

Los casos de Sierra Leona y Liberia se han seleccionado con el objeto de ilustrar una realidad que debería preocuparnos mucho, y es el hecho de que las violaciones de mujeres y niñas no siempre terminan cuando se firma la paz. En ocasiones, como es el caso, esta conducta se perpetúa. De algún modo la violencia se institucionaliza en algunos escenarios de posconflicto.

Un elemento común, en ambos casos, fue la larga duración de la guerra. Catorce años en el caso de Liberia, desde 1989 a 2003. Y diez en el de Sierra Leona, entre 1991 y 2002. No fueron, además, guerras ideológicas ni políticas, sino guerras fundamentalmente económicas, donde la táctica principal fue aterrorizar a la población, y de forma particular a las mujeres.

En ambos casos, la violencia extrema de los inicios puede explicarse ya que un número muy reducido de hombres quiso hacerse con el control de un vasto territorio. Se calcula que cuando las guerrillas del Frente Revolucionario Unido (RUF) de Foday Sankoh invadieron Sierra Leona, no eran más de 150 hombres. Para expulsar a la población y hacerse con la región de los diamantes «de sangre», estos hombres pusieron en marcha un cruel sistema de terror consistente en el reclutamiento forzoso de combatientes, sobre todo niños, y en ataques extremadamente violentos a poblaciones enteras que eran reducidas a cenizas, además de robos, todo tipo de torturas y amputaciones, violaciones masivas y asesinatos.

En ambos escenarios, la población más vulnerable fueron las mujeres y las niñas. Así, en la década que duró la guerra en Sierra Leona, se estima que se produjeron en torno a 64.000 incidentes de violencia sexual por parte de las milicias armadas. Ello equivale a más del 75 por ciento de las mujeres y niñas del país, según datos de UNIFEM. En cuanto a Liberia, la Organización Mundial de la Salud estimó en 2005 que en torno al 90 por ciento de su población femenina sufrió violencia física durante la guerra. Tres de cada cuatro habían sido violadas.

En ambos casos, los informes de UNIFEM, Médicos Sin Fronteras y Human Rights Watch, entre otros, documentan crímenes particularmente atroces: padres obligados a violar a sus propias hijas; chicos obligados a violar a sus hermanas; bandas de niños soldados violando a ancianas, para después cortarles los brazos; mujeres embarazadas descuartizadas vivas y los fetos vivos arrancados de los úteros para que los soldados hicieran apuestas sobre su sexo; canibalismo forzoso...

Otra característica común a ambos conflictos —aunque en ninguno de los elementos citados son los únicos—, es que todos los bandos en conflicto ejercieron este tipo de violencia extrema contra la población femenina. Según Ann Jones (2008), sólo las Fuerzas de Defensa Civil (CDG) en Sierra Leona se contuvieron de violar durante un tiempo considerable. Eran cazadores tradicionales, reclutados por el gobierno para defenderse de los rebeldes. Sus costumbres les mantenían alejados del coito por que creían que le quitaba al guerrero la potencia. Además, actuaban cerca de sus hogares, donde eran conocidos y eso parece que les contuvo durante un tiempo. Pero, en cuanto la guerra prosiguió, también ellos empezaron a comportarse como el resto de los combatientes.

Se han documentado abusos cometidos contra mujeres de todas las edades. Un informe de Human Right Watch (2003) sobre violencia sexual en el conflicto de Sierra Leona, basado en cientos de entrevistas con víctimas, testigos y oficiales, detalla los crímenes de violencia sexual cometidos por militares de las fuerzas rebeldes, sobre todo, el ya citado Frente Revolucionario Unido, pero también del Armed Forces Revolutionary Council (AFRC) y los West Side Boys, liderados por un antiguo oficial del ejército. De hecho, este informe recoge cómo las fuerzas armadas gubernamentales cometieron los mismos crímenes sexuales durante la guerra.

A este panorama, podemos añadir el ejemplo de Costa de Marfil, el menor de los conflictos en la región occidental de África. En guerra civil entre 2002 y 2007 y de nuevo en 2010-2011, en Costa de Marfil hay casos documentados de secuestros de mujeres y niñas por largos períodos de tiempo. Personas que fueron obligadas a realizar trabajo esclavo durante los días y que eran violadas por las noches por muchos hombres, de forma reiterada y brutal. En toda la región está, además, muy extendida la práctica de la mutilación genital femenina. A pesar de ello, ningún hombre ha sido llevado nunca ante la justicia como responsable de estos crímenes.

A día de hoy, la zona se considera de posconflicto. Eso significa que oficialmente han dejado de ser «zonas de guerra». Se han firmado acuerdos de paz entre las partes, las agencias internacionales están ayudando en la «recuperación», se han hecho entregas de armas y algunos refugiados han vuelto del exilio. En realidad, utilizar el término posconflicto para estos escenarios puede llevar a engaño o trasmitir un falso panorama de normalidad, ya que en la actualidad el nivel de destrucción y de violencia es tal que impide que la región se recupere. Se trata de sociedades tan fracturadas, tan traumatizadas y, especialmente en los casos de Liberia y Sierra Leona, tan devastadas y empobrecidas que no se puede decir con mucha seguridad que disfruten de la paz.

Para las mujeres de África Occidental, la guerra no es algo que esté ya superado, y el riesgo que padecen de sufrir abusos sexuales continúa siendo muy elevado. De alguna manera la violencia se ha institucionalizado.

Toda una generación de niños combatió en esas guerras o nacieron durante su transcurso. Niños y jóvenes que sólo han conocido la guerra y que a lo largo de sus cortas vidas han aprendido que las relaciones sexuales no son fruto de un acuerdo, sino que se exigen y, si hace falta, se arrebatan.

Las violaciones en la era posconflicto en África Occidental, de algún modo, se diferencian de las acaecidas durante la guerra. Según las agencias internacionales que trabajan en esta región de África, las mujeres y niñas violadas se sienten normalmente demasiado avergonzadas por el crimen para atreverse a denunciarlo. Si ya durante la guerra no era fácil enfrentarse al ostracismo social y a la vergüenza, «al menos» habían sido forzadas por hombres armados. Pero, cuando la guerra «acabó», ser

de nuevo violada se convierte en la propia falta de una mujer. Además, pasada la etapa armada del conflicto, son mucho más frecuentes los casos en que los agresores son personas conocidas, más o menos cercanas a las víctimas. También ha observado Médicos Sin Fronteras que, en situaciones de posconflicto, aumenta el número de casos en que las víctimas son niños.

Es el ejemplo también de Burundi, en la región de los Grandes Lagos, otra guerra de larga duración (1993-2005). Cuando Médicos Sin Fronteras abrió hacia el final de la guerra civil su clínica para víctimas de agresiones sexuales, menos de la mitad de las violaciones habían sido cometidas por algún conocido de la víctima. En la actualidad, esta cifra ha aumentado hasta el 67 por ciento. En cuanto a la segunda de las observaciones, parece ser que más del 60 por ciento de las personas violadas que acuden en la actualidad a dicha clínica de Burundi son menores de 19 años. El 13 por ciento son menores de 5 años (Médicos Sin Fronteras, 2009).

Además, es relativamente frecuente que, en posconflicto, la situación de las mujeres en general empeore, no sólo en cuanto al riesgo de sufrir violencia sexual, como hemos visto, sino en términos generales. Durante las guerras las mujeres están llamadas a asumir nuevos roles y mayores responsabilidades con los que pueden llegar a experimentar una mayor igualdad con los hombres que antes del conflicto. Pero después, cuando éste acaba, generalmente se tratan de restablecer los roles tradicionales con lo que, a menudo, se reducen los progresos alcanzados por las mujeres. Son muchos los ejemplos que se pueden citar en este sentido, como en Irak, donde las leyes ahora son más restrictivas con las mujeres que antes de la guerra. O en Afganistán, donde, frente a la perspectiva de que integren a los talibanes en las negociaciones de paz, es previsible que la situación de las mujeres se resienta, lo que explica la feroz resistencia de las asociaciones de mujeres afganas por no ceder un ápice en los avances logrados en los últimos años [41].

41. No es éste el lugar para desarrollar el tema de la necesidad y los beneficios de integrar mujeres a las negociaciones sobre resolución de conflictos —uno de los pilares de la Resolución 1325 de Naciones Unidas— y en los gobiernos posconflicto. Una manera de iniciarse en este tema puede ser a través de los trabajos de Carmen Magallón (2008), o de Suthanthiraraj and Ayo (2010).

Conclusiones

En cierto modo, el recurso a las violaciones sistemáticas por parte de los ejércitos en un elevado número de conflictos armados pasados y presentes se explica por su tremenda eficacia como instrumento de terror. Se podría decir que son tres los factores que, en mayor medida, contribuyen a la extensión de las agresiones sexuales sistemáticas en las guerras actuales.

En primer lugar, el efecto tan devastador que este tipo de violencia causa tanto a nivel individual, porque destruye la integridad física y psíquica de la víctima, como colectivo, porque pone de manifiesto la incapacidad de los varones para defender a la comunidad (Villellas, 2010: 8-9). La dimensión individual alude al sometimiento de la víctima mediante el terror que provocan los abusos sexuales. Muchas de las mujeres que son víctimas de violencia sexual a lo largo de una guerra son convertidas también en esclavas sexuales de los combatientes, perpetuándose el delito en el tiempo y acabando con cualquier atisbo de autonomía personal o sexual de la víctima. Asimismo, tiene una dimensión colectiva muy importante, puesto que mediante su utilización se pretende humillar a toda la comunidad enemiga y no sólo a la mujer que es agredida. Y, de algún modo, las mujeres víctimas de la violencia sexual evidencian el poder que sobre su sociedad tiene el enemigo.

En segundo lugar, está el hecho de que la violación en las guerras es un delito que apenas se denuncia. Se puede decir que es invisible. Por muchos motivos. Con frecuencia los fuertes tabúes culturales, sociales y religiosos contra la violación que imperan en determinados países dificultan que las mujeres se atrevan a denunciar la agresión. Por no decir que, tras la guerra, no hay suficientes trabajadores médicos con formación para identificar y tratar a las sobrevivientes de la violación, ni siquiera suficientes centros médicos para tratar las enfermedades de transmisión sexual propagadas mediante las violaciones. Muchas mujeres sienten vergüenza y temen ser repudiadas por sus maridos, familias y comunidades si denuncian que han sido violadas. La dependencia económica y social de las mujeres hacia los varones en muchas sociedades contribuye al silencio. De todas ellas, las que se quedan embarazadas como consecuencia de la violación tienen probabilidades de sufrir más abusos con-

tra sus derechos. Además del trauma de la violación en sí, están las dificultades que conlleva llevar y cuidar un niño producto de la violencia.

Esta invisibilidad provoca, además, una tremenda dificultad para cuantificar el verdadero alcance de la violencia sexual en escenarios de conflicto armado. Generalmente, no es posible dar más que datos estimativos sobre estos crímenes, dado que muchas de las víctimas no sobreviven y que la mayoría de ellas nunca informan sobre la violación sexual de que fueron objeto. No es fácil obtener estadísticas confiables y las que están disponibles se basan a menudo en las cifras sobre víctimas que buscaron ayuda médica. Por ejemplo, los pacientes que atiende Médicos Sin Fronteras o que llegan a otros centros son gente que busca ayuda a toda costa, superando la vergüenza, el miedo, la estigmatización y muchos otros obstáculos para conseguir la atención médica que necesitan. Pero, en demasiados lugares, las víctimas no dicen o no pueden decir que han sido agredidas sexualmente, ni tampoco buscar ayuda, debido a un bien fundado temor a ser rechazadas en su propio entorno.

Por otra parte, que sea una realidad difícil de cuantificar no debería ser un problema a la hora de establecer medidas para la defensa de las posibles víctimas o de las supervivientes, sobre todo, teniendo en cuenta que en aquellos lugares donde la situación es insostenible, se conocen y las violaciones sistemáticas están perfectamente documentadas por las diversas agencias que trabajan sobre el terreno.

En tercer lugar, es esencial para entender este fenómeno la impunidad con que vienen actuando los perpetradores de este tipo de violencia; una impunidad que perpetúa, además, la invisibilidad del delito e impide la recuperación de las víctimas, multiplicando los obstáculos a los que deben hacer frente para superar lo ocurrido, en parte, porque restringe el apoyo social con el que puede contar. De hecho, el elemento que más incide en que las agresiones sexuales durante las guerras se perpetúen es la impunidad tan absoluta con que se arremete contra las mujeres en las zonas de conflicto, lo que lo convierte en un instrumento tan eficaz para hacer la guerra. Son muchos, además, los factores que contribuyen a ello. Los principales, las amenazas y represalias contra quienes denuncian los abusos, la existencia de leyes nacionales especiales que evitan el enjuiciamiento de deli-

tos cometidos en el transcurso de la guerra, las leyes de amnistía como parte de «acuerdos de paz», la falta de denuncias y, desde luego, el clima generalizado de indiferencia hacia las diversas formas de violencia contra las mujeres. En definitiva, la aceptación tácita de que la violación y otras formas de violencia sexual son algo inevitable en una guerra, lo que colabora en la perpetuación de esta lacra.

Pero ciertamente el análisis de los patrones de violencia de género que se aprecian en el estudio de los diferentes escenarios de conflicto armado indica precisamente lo contrario, es decir, que la extensión de las agresiones sexuales sistemáticas que padecen las mujeres en las guerras actuales es un fenómeno que se puede evitar. Y así debe considerarse. De una parte, es una evidencia que la violencia sexual contra las mujeres es algo que no sucede en todas las guerras, ni en todos los bandos armados en conflicto. Es decir, existe variación en la forma y en la extensión de este tipo de violencia en algunos conflictos. Se trata de determinar, por tanto, qué hace que se produzca en algunas ocasiones o en algunos ejércitos y en otros no.

Por ejemplo, en el conflicto israelí–palestino parece haber muy poca violencia sexual, a pesar de que está perfectamente documentado hasta qué extremo se cometen otras muchas violaciones de derechos humanos que atentan de forma sistemática contra la población civil.

En otras guerras, el patrón es asimétrico, es decir, los grupos armados cometen actos de violencia sexual en grados radicalmente distintos. Esto es importante porque, además de incidir en la evitabilidad de este fenómeno, indica que su aparición no es —como se ha dicho tantas veces— fruto de los deseos sexuales masculinos, liberados en un contexto de guerra de las pautas sociales ordinarias. Si éste fuera el caso, no se daría tanta asimetría entre los diferentes grupos armados de una guerra civil.

Es el caso, por ejemplo, de El Salvador, en guerra de 1980 a 1992. Donde mientras las fuerzas gubernamentales cometieron actos de tortura sexual y violaciones a lo largo de todo el conflicto, los insurgentes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) protagonizaron muy pocos actos de violencia sexual. Este mismo patrón asimétrico se reprodujo en el conflicto peruano, tras el cual la Comisión de Verdad y Reconciliación concluyó que, de los casos de violaciones documentados,

el 83 por ciento habían sido cometidos por las fuerzas estatales y un 11 por ciento por las fuerzas de Sendero Luminoso [42].

Ello no nos debe llevar a pensar que la violencia sexual es cometida solo por grupos de derecha o de izquierdas. De hecho, las violaciones sistemáticas no son exclusivas de las guerras civiles, ni —como también hemos visto— de grupos armados irregulares.

Tampoco las víctimas son siempre mujeres. Aunque la mayoría de las víctimas de agresiones sexuales son mujeres o niñas, los hombres y los niños también pueden serlo. Una forma específica consiste en obligarles a violar a miembros de su familia, una práctica conocida como incesto forzado, en la que tanto el agresor como la víctima sufren la violencia. Según reconoce Médicos Sin Fronteras para el caso de África Occidental (2009), generalmente los hombres víctimas de agresiones sexuales ni son reconocidos como tales ni son atendidos. Retomando el ejemplo de Perú, la citada Comisión de Verdad y Reconciliación determinó que aproximadamente una cuarta parte de las víctimas eran varones (Wood, 2006: 317).

Otro dato, la presencia de un número importante de mujeres combatientes en las filas de una organización armada no impide que se produzcan violaciones generalizadas. Por ejemplo, se calcula que los grupos rebeldes en Sierra Leona contaban aproximadamente con 30 por ciento de mujeres en sus filas, lo cual no fue un impedimento para que cometieran multitud de agresiones sexuales contra los civiles. De hecho, se estima que las mujeres combatientes participaron en cerca de un 20 por ciento de las violaciones y un 25 por ciento de violaciones grupales (Wood, 2006: 314).

Tampoco en los conflictos étnicos todos los grupos armados cometen violaciones de manera generalizada. Por ejemplo, en la larga guerra civil de Sri Lanka, los tamiles asesinaron a miles de civiles, pero no cometieron violaciones sistemáticas. Todo lo contrario, parece ser que los rebeldes Tamiles —otro ejército donde el número de combatientes mujeres era muy elevado— castigaban con mucha severidad la violencia sexual cometida por sus tropas (Herrmann and Palmieri, 2010: 23). Por el contrario, las

42. Wood, Elisabeth Jean (2006), «Variation in sexual violence during war», *Politics and Society,* vol. 34, núm. 3, 2006, págs 307-341, en particular.

milicias janjaweed violaron de forma sistemática a las mujeres de la región de Darfur como un mecanismo de limpieza étnica, como fue el caso de la guerra de Bosnia o el de Rwanda.

En los ejércitos donde no se produce este tipo de violencia extrema contra las mujeres, es en buena medida porque los propios líderes deciden de forma explícita prohibir este tipo de actuaciones, sobre todo, si lo ven como una prioridad suficientemente importante. Bien es cierto que la prohibición de ejercer violencia sexual por parte de los altos mandos no siempre atiende a razones «humanitarias», podríamos decir. En ocasiones, es más por el temor a que este tipo de actos socave su relación con la población civil, de la cual pueden depender, o porque ello pueda hacer peligrar su proyecto político o su relación con aliados internacionales o por temor a que su control sobre sus propias tropas se debilite. En todo caso, el análisis de los patrones de violencia en diversas guerras demuestra que la prohibición reiterada y el castigo estricto son esenciales para prevenir los actos de violencia sexual por parte de las tropas. La impunidad de las agresiones aparece una vez más como el principal acicate para cometer el crimen, además del mayor impedimento para la recuperación de las víctimas.

Bibliografía

ACNUR (2002), «El mundo de las mujeres refugiadas», *Revista ACNUR,* núm. 114.

ACNUR (2003), «Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas». *Guía para la prevención y respuesta.*

ACNUR (2008), *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas.*

Aguado, Anna (1999), (Ed.) *Mujeres, regulación de conflictos sociales y cultura de la paz*, Valencia, Universidad de Valencia.

Amnistía Internacional (2004a) *Vidas rotas. Crímenes contra mujeres en situación de conflicto.*

Amnistía Internacional (2004b), *Liberia: The promises of peace for 21,000 child soldiers.*

Amnistía Internacional (2004c), *Sudán: Darfur. La violación como arma de guerra.*

Amnistía Internacional (2004d), *Perú. La Comisión de la Verdad y Reconciliación: un primer paso hacia un país sin injusticias.*

Amnistía Internacional (2004e), *No más violencia contra las mujeres.*

Amnistía Internacional (2009), *Whose justice? Bosnia and Herzegovina's women still waiting.*

BARRANQUERO, Encarna y PRIETO, Lucía (2007) *Población y guerra civil en Málaga. Caída, éxodo y refugio*, Málaga, Centro de publicaciones de la Diputación de Málaga.

BEEVOR, Anthony (2002), *Berlín. La caída: 1945*, Barcelona, Ed. Crítica.

BEEVOR, Anthony (2005), *La guerra civil española*, Barcelona, Ed. Crítica.

BENJELLOUN, Abdelmajid, «La participación de los mercenarios marroquíes en la guerra civil española», *Revista Internacional de Sociología*, núm. 4, 1988, págs. 527-542.

BHASIN, Kamla y MENON, Ritu (1998), *Borders and Boundaries: Women in India's Partition*, Nueva Jersey, Rutgers University Press.

BLASCO, Inmaculada (2003), *Paradojas de la Ortodoxia. Política de masas y militancia católica femenina en España (1919-1939)*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.

BORDIEU, Pierre (2003), *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama.

BUTALIA, Urvashi (2000), «Márgenes», en *El Otro Lado del Silencio: Voces de la División de la India*, Universidad de Duke, págs. 233-272.

CARDONA ESCANERO, Gabriel (2001), *Franco y sus generales. La manicura del tigre*, Madrid, Temas de hoy.

CASEY, Sara *et alii* (2011), «Care-Seeking Behavior by Survivors of Sexual Assault in the Democratic Republic of the Congo», *American Journal of Public Health*, vol. 1010, núm. 6, págs. 1054-1055.

CASTRO PITA, Agni, «Mujer y conflicto armado», *Revista d´Estudis de la Violencia*, núm. 2, (2007).

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (1999), *Testimonios sobre la guerra: Campaña sobre el Derecho Internacional Humanitario con motivo del 50° aniversario de los Convenios de Ginebra.*

CHUNG, Haeng-Ja, «The Comfort Women: sexual violence and postcolonial memory in Korea and Japan», *American Anthropologist*, vol. 112, núm. 2, 2010, págs. 337-338.

DE PRADA Solaesa, José Ricardo, «Violencia sexual contra las mujeres en Bosnia y Herzegovina», *Revista Tiempo de Paz*, núm. 84, 2007, págs. 37-46.

DE PRADA SODAESA, José Ricardo, «Aportaciones del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia a la paz en los Balcanes», *Revista Tiempo de Paz*, núm. 97, 2010, págs. 51-61.

EL JACK, Amani (2003), *Gender and Armed Conflict. Overview Report*, Bridge. Institute of Development Studies.

EL MERROUN, Mustapha (1999), *El Cuerpo de Ejército marroquí en la guerra civil española (1936-1939)*. Tesis inédita del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad de Granada.

ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2010), *Alerta 2010! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona, Icaria.

ESPINOSA MAESTRE, Francisco (2003), *La columna de la muerte. El avance del ejército franquista de Sevilla a Badajoz*, Crítica, Barcelona.

ESPINOSA MAESTRE, Francisco (2005), *La justicia de Queipo: Violencia selectiva y terror fascista en la II División en 1936, Sevilla, Huelva, Cádiz, Córdoba, Málaga y Badajoz,* Barcelona, Crítica.

FRIEYRO DE LARA, Beatriz (2009), «La mujer soldado en España», en Gómez Escarda, M. y Sepúlveda Muñoz, I. (eds.), *Las mujeres militares en España (1988-2008),* Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, págs. 173-199.

GARDAM, Judith, «La mujer, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario», *RICR*, págs. 453-467.

HERRMANN, Irene y PALMIERI, Daniel (2010), «Between Amazons and Sabines: a historical approach to women and war», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 887, 2010, págs. 19-30.

HICKS, George (1995), *Comfort women, sex slaves of the Japanese Imperial Forces*, Silkworm Books.

HUMAN RIGHTS WATCH (2003), *Te mataremos si lloras: Violencia sexual en el conflicto de Sierra Leona.*

HUMAN RIGHTS WATCH (2004), *Rwanda: Lessons Learned. Ten years after the Genocide.*

HUMAN RIGHTS WATCH (2005), *My Heart is Cut: Sexual Violence by Rebels and Pro-Government Forces in Côte d'Ivoire.*

IASC (2008), *Mujeres, niñas, niños y hombres. Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria.*

JOLY, Maud (2008), *Represión «sexuada» y memoria; las republicanas rapadas por los franquistas durante la guerra y el primer franquismo*, Memoria de licenciatura inédita. Instituto Universitario Jaime Vicens Vives, Universidad Pompeu Fabra, Bsrcelona.

JONES, Ann (2008), *La guerra contra las mujeres no termina nunca.* Un informe desde el Frente de África Occidental. Revista Rebelión. http://www.rebelion.org/noticia.php?id=63830 (última consulta el 25 de noviembre de 2011).

JONES, Ann (2010), *War is not over when it´s over: women speak out from the ruins of war*, Metropolitan Books.

JULIÁ, Santos (coord.), (1999), *Víctimas de la Guerra civil*, Madrid, Temas de Hoy.

LEDESMA, José Luis (2003), «Las mujeres en la represión republicana: apuntes sobre un «ángulo muerto» de la guerra civil española», en Nash, Mary y Tavera, Susanna (eds.), *Las mujeres y las guerras. El papel de las mujeres en las guerras de la Edad Antigua a la Contemporánea*, Barcelona, Icaria, Barcelona, págs. 441-458.

LINDSEY, Charlotte, «Las mujeres y la guerra», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 839, 2000, págs 561-580.

MADARIAGA, M.ª Rosa de, «La imagen del moro en la memoria colectiva del pueblo español y retorno del moro en la guerra civil de 1936», *Revista Internacional de Sociología*, núm. 4, 1988, págs. 575-600.

MADARIAGA, M.ª Rosa de, (2002), *Las tropas que trajo Franco... La intervención de tropas coloniales en la guerra civil española*, Barcelona, Ediciones Martínez Roca.

MADARIAGA, M.ª Rosa de, (2005), *En el Barranco del Lobo. Las guerras de Marruecos*, Madrid, Alianza Editorial.

MADARIAGA, M.ª Rosa de, (2008), *España y el Rif. Crónica de una historia casi olvidada*, UNED, Melilla (1999, 1.ª edición).

MAGALLÓN, Carmen, «Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325», *Anuario CEI Paz*, núm. 2, 2008, págs. 69-84.

MCKAY, Susan (1998), «The Effects of Armed Conflict on Girls and Women», *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, vol. 4, núm. 4, 1998, págs. 381-392.

MÉDICOS SIN FRONTERAS (2005), *Violencia sexual en Darfur. La abrumadora carga de las violaciones.*

MÉDICOS SIN FRONTERAS (2007), *Ituri: Civilians still the first victims. Permanence of sexual violence and impact of military operations.*

MÉDICOS SIN FRONTERAS (2009), *Vidas destrozadas.*

NASH, Mary y TAVERA, Susana, (2003), (eds.), *Las mujeres y las guerras. El papel de las mujeres en las guerras de la Edad Antigua a la Contemporánea*, Barcelona, Icaria.

NIARCHOS, Catherine N., «Women, war and rape: challenges facing the international Tribunal for the former Yugoslavia», *Human Rights Quarterly*, vol. 17, 1995, págs. 671-676.

NOWROJEE, Binaifer (2003), *Your justice is too slow: Will the ICTR fail Rwanda's rape victims?*,. Boston Consortium on Gender, Security and Human Rights, Working Paper, núm. 105.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2009), *Women, gender and armed conflict.*

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2002), *Informe mundial sobre violencia y salud.*

PANOS INSTITUTE (1995), *Armas para luchar, brazos para proteger. Las mujeres hablan de la guerra*, Barcelona, Icaria.

PETERMAN, Amber *et alii* (2011), «Estimates and Determinants of Sexual Violence Against Women in the Democratic Republic of Congo», *American Journal of Public Health*, vol. 1010, núm. 6, 2011, págs. 1060-1067.

PRESTON, Paul (2011), *El Holocausto español. Odio y exterminio en la Guerra Civil y después*, Barcelona, Debate.

REHN, Elisabeth y JOHNSON Sirleaf, Ellen (2002), *Women, War and Peace: The independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*, Nueva York, UNIFEM.

RIUS GATELL, Rosa (2006), (ed.), *Sobre la guerra y la violencia en el discurso femenino (1914-1989)*, Barcelona, Universidad de Barcelona.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Sofía (2005), «Mujeres perversas. La caricaturización femenina como expresión del poder entre la guerra civil y el franquismo», *Asparkía. Revista de Investigación Feminista*, núm. 16, 2005, págs. 177-199.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Sofía (2010a), *El patio de la cárcel. La sección femenina de FET-JONS en Almería (1937-1977,* Sevilla, Centro de Estudios Andaluces.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Sofía (2010b), «La violencia de género como arma de guerra», en BARRANQUERO TEXEIRA, Encarnación, *Mujeres en la guerra civil y el franquismo: violencia, silencio y memoria de los tiempos difíciles*, Biblioteca de Estudios sobre la Mujer, núm. 32, CEDMA, págs. 23-47.

SAIKIA, Yasmin, «Beyond the archive of silence: Narratives of violence of the 1971 liberation war of Bangladesh», *History Workshop Journal*, vol. 58, núm. 1, 2004, págs 274-286.

SAIKIA, Yasmin (2011), *Women, war and the making of Bangladesh: Remembering 197,* Duke University Press, Durham.

SÁNCHEZ RUANO, Francisco (2004), *Islam y guerra civil española. Moros con Franco y con la República*, Madrid, La Esfera de los Libros.

SHARLACH, Lisa, «Rape as genocide: Bangladesh, the former Yugoslavia, and Rwanda», *New Political Science,* núm. 22, 1, 2000.

SJOBERG, Laura, «Women fighters and the "beautiful soul" narrative», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 877, 2010, págs. 53-68.

SKJELSBÆK, Inger, «Victim and survivor: narrated social identities of women who experienced rape during the war in Bosnia-Herzegovina», *Feminism & Psychology*, vol. 16, 2006, págs. 373-403.

STROBL, Ingrid (1996). *Partisanas. La mujer en la resistencia armada contra el fascismo y la ocupación alemana (1936-1945)*, Bilbao, Virus, memoria.

SUTHANTHIRARAJ, Kavitha and AYO, Cristina (2010), *Promoting women´s participation in conflict and post-conflict societies. How women worldwide are making and building peace. Global Action to Prevent War*, NGO Working Group on Women, Peace and Security; Women´s International League for Peace and Freedom.

VILLELLAS ARIÑO, María, «La violencia sexual como arma de guerra», *Quaderns de Construcció de Pau*, núm. 15, 2010.

WOOD, Elisabeth Jean (2006), «Variation in sexual violence during war», *Politics and Society,* vol. 34, núm. 3, 2006, págs 307-341.

ZVIZDIC, Nuna, «¿Qué fue de las mujeres violadas en Bosnia y Herzegovina durante la Guerra?», *Revista Tiempo de Paz*, núm. 84, 2007.

LA PAZ DESDE LO FEMENINO: PODER Y VIOLENCIA DE GÉNERO EN LOS CONFLICTOS ARMADOS

Mila Ramos Jurado *
Presidente de la ONG Mujeres en Zona de Conflicto (MZC).

Los conflictos armados tejen unas redes de micropoderes que se apoyan en la precariedad, en el dolor y en el miedo del otro/otra frente a la incertidumbre, entendida ésta como radical inseguridad en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

La dinámica del conflicto afecta de manera diferente a los hombres y a las mujeres, básicamente porque éstos reproducen los patrones, llevados al extremo, de los comportamientos habituales, en los cuales los impactos de cualquier acción, sea cual sea, tienen consecuencias diferentes en unos y en otras. Una vez más, es una cuestión de poder y a medida que disminuye la escala de tenencia del mismo aumentan las vulnerabilidades. En este sentido, las mujeres no son en sí mismas más vulnerables, sino que la desposesión del poder, del control sobre lo social y sobre sí mismas, que se ha venido operando en ellas a lo largo de la historia, las convierte en las primeras receptoras de los excedentes de violencia que generan las situaciones de crisis, en este caso, la guerra. Además del impacto de la violencia, las mujeres, al verse desposeídas del acceso y control del poder, han sido marginadas de la toma de decisiones, del manejo de las herramientas y los instrumentos para la resolución del conflicto, valorándose sus aportaciones desde la exclusiva construcción social y simbólica del género, de tal manera que se las perpetúa como mantenedoras de unos valores morales que las relegan al papel de madres, esposas y cuidadoras. Se las visibiliza como víctimas, obviando deliberadamente sus aportaciones como mediadoras para una paz durable.

Sería reduccionista pensar que la violencia hacia las mujeres es un fenómeno espontáneo que se activa en situaciones límite. La violencia hacia las mujeres responde siempre a un plan trazado, a una estrategia premeditada, sea en el ámbito de lo público o en el de lo privado; un plan que pasa inexorablemente por el ejercicio del poder: golpeo, humillo y, llegado el caso, mato a quien no es mi igual, es decir, se ejerce la violencia desde la superioridad, sea en esa paz entendida como ausencia de guerra, o sea en la guerra. La diferencia es, básicamente, cuantitativa, de manera que en situación de conflicto la violencia se multiplica. Según la ONU, cada 18 segundos una mujer es maltratada en el mundo. Ahora, multipliquemos esa cifra y probablemente nos escandalizaremos de la realidad de la violencia hacia las mujeres, especialmente, cuando sabemos que no es casual sino causal y, lo que es más grave, podría ser evitable. La violencia es un comportamiento aprendido, aprehendido, interiorizado y aceptado como parte de la paz que se interpreta, insisto, como ausencia de guerra.

El conflicto armado no inventa la violencia, se limita a reescribir diferentes versiones de la misma. No podía ser de otro modo si consideramos que, en muchas sociedades, las mujeres están, aún hoy, declaradas de hecho y de derecho ciudadanas de segunda categoría. En otras, ni siquiera llegan a ser ciudadanas. Incluso, en aquellas sociedades en las que las mujeres han alcanzado la igualdad de derecho con los hombres, encontramos que de hecho es bien distinto: salarios más bajos, mayor carga de trabajo, menor acceso a los puestos de decisión, etc. Si no tenemos la posibilidad de decidir sobre nuestro futuro no tenemos nada. El origen de la violencia es la desigualdad, de tal manera que mientras sigamos perpetuando la desigualdad, seguiremos perpetuando la violencia como una de las formas de relación de género.

Durante la paz entendida como ausencia de guerra, las mujeres son ninguneadas, maltratadas y violadas, las mujeres son cosificadas. La violencia hacia las mujeres es el delito que con mayor frecuencia se comete y el que mayores cotas de impunidad arroja. Es tal la impunidad y el vicio de la costumbre que cabría preguntarse si realmente los gobiernos son conscientes de la dimensión de la tragedia o si por el contrario son cómplices de todos los silencios que invisibiliza una realidad que, sólo en la última década, se ha presentado como un delito sobre el que habría que actuar. Acerca de la pregunta anterior, la respuesta

es más que sencilla. Efectivamente, los Estados modernos son cómplices y mantenedores de un estatus de desigualdad que subordina a las mujeres y las presenta como un grupo homogéneo, carente de identidades propias: las mujeres en general.

En las últimas décadas se han creado instrumentos para proteger a las mujeres y a las niñas. Sin embargo, estos instrumentos están resultando inútiles y lo seguirán siendo mientras no se aborde la violencia hacia las mujeres, insisto, como una cuestión que está directamente vinculada a la forma en la que se distribuye el poder, a la forma en la que las mujeres han sido desposeídas del acceso y control a la toma de decisiones en lo privado, en lo comunitario y en las instituciones del Estado.

Si hiciésemos un recorrido por los conflictos armados, limitándonos únicamente a algunos de aquéllos que tuvieron lugar en el siglo XX y en lo que llevamos del XXI, veríamos que hay una secuencia invariable que, como el fotograma recurrente de un funesto flash back, se repite incansable hasta el día de hoy. Básicamente tres cuestiones permanentes: 1) Los crímenes contra las mujeres como estrategia que se opera desde el aparato estatal y de guerra; 2) La desprotección/indefensión de las mujeres; 3) La denuncia de la guerra, por parte del movimiento de mujeres, como una empresa que interrelaciona directamente el militarismo y la masculinidad hegemónica; junto a esta denuncia, la demanda y la exigencia de la paz positiva y de la participación de las mujeres en su construcción, en pie de igualdad con los hombres.

Los crímenes contra las mujeres

Las referencias de las violaciones de mujeres en las guerras, del rapto, la prostitución forzosa y la utilización de las mismas como esclavas sexuales van unidas a la misma dinámica de la guerra de manera que, aunque sin datos cuantitativos, encontramos violaciones durante las batallas y las grandes epopeyas escritas en la antigüedad y en las del mundo moderno. Violaron mujeres en sus razias los atenienses y los espartanos, los suevos, los vándalos, los alanos, los vikingos, los hunos, los pueblos preislámicos e islámicos, los romanos, los francos, los sajones y los normandos, los portugueses y los españoles, los británicos, los turcos, los franceses, los japoneses, los americanos, etc. Violar mujeres significaba (significa) mucho más que el hecho físico de forzar a una

mujer; significa acabar con el honor del otro, debilitar al otro, minarle, combatirle desde la derrota de la privacidad que se convierte en pública y, consecuentemente, pierde su sentido de ser: se extingue. En el cuerpo de las mujeres se está agrediendo a un pueblo entero, a cada uno de sus combatientes, pues su honor se vehiculiza a través de sus mujeres.

Además de ese atentado al otro, violar a mujeres entraña en sí mismo un acto de poder: es la máxima expresión del poder que ejerce la masculinidad hegemónica, que necesita una constante demostración de la misma, a riesgo de ser perdida, pues la masculinidad no es un bien que se tiene y punto, es un bien que se consigue, que se conquista día a día. Por eso, no basta con el hecho salvaje de la violación, es necesario ensañarse con la mujer, humillarla, someterla, vejarla, hacerle entender quien manda. Son los micropoderes a los que me refería al principio de este texto, en este caso, los micropoderes que están en condiciones de ejercer cada soldado, por ejemplo. El soldado es el último eslabón de una cadena de mando muy bien estructurada, la militar, cuyo principio se fundamente en la obediencia ciega, fundamento que ejemplifica la frase «las órdenes no se discuten». La cadena de mando militar arrastra a los mandos, los oficiales, los suboficiales y la tropa. Imaginemos cada uno de estos individuos reproduciendo una consigna x, convencidos de que les ha sido otorgada una parcela de poder para matar o no, para comercializar con la ayuda o no, para hacer trueque de pan por sexo o no. Efectivamente es una persona la que aprieta el gatillo, la que extorsiona o la que viola, pero esa persona representa a una institución, a una consigna, a una estrategia, en definitiva, para ganar una guerra a costa de lo que sea. Representa a un ejército y, en última instancia, a un Estado. Los micropoderes son elementos cotidianos que se multiplican en cada uno de los individuos y los convierten en los verdugos de turno porque pueden ejercer el poder de su pequeña parcela y eso les hace grandes durante 2 minutos, que son una eternidad para el agredido/a.

La relatora especial de ONU sobre la violencia hacia la mujer, Radhika Coomaraswamy, expresa en su Informe sobre violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por los Estados en tiempos de conflicto armado (1997-2000) las varias formas utilizadas para violar a mujeres incluyendo la introducción vaginal o anal de «astillas ardientes, cuchillos y otros objetos». Denuncia

el informe las agresiones de las fuerzas gubernamentales de seguridad encargadas de su protección, violadores de mujeres en los campos de refugiados/as. Asimismo, asegura la relatora que «también los agentes no gubernamentales suelen tomar como blanco a la sociedad civil, especialmente a las mujeres y niñas, como parte de una guerra táctica». A estas circunstancias habría que añadir las mujeres que son secuestradas, traficadas y obligadas a ejercer de esclavas sexuales con las tropas. Estos prostíbulos del horror han sido utilizados tanto por los combatientes como por personal internacional desplazado al terreno: eso es un hecho denunciado, constatado y, obviamente, no condenado.

Lo que realmente sorprende es que, a medida que avanzamos en la conquista de las libertades y los derechos, en el progreso de la democracia, cuantas más directivas existen para proteger la dignidad de mujeres, niños y niñas, en todos los ámbitos de la vida pública y privada, más numerosas son las conculcaciones de derechos, más sofisticadas, más planificadas y más impunes, si ponemos en relación el delito con la condenas.

Para todas las mujeres que han sido objeto de violación en cualquiera de sus formas, la guerra no termina con las firmas de los acuerdos de paz, ni terminará hasta que no se enjuicie y se condene a quienes cometieron en ellas los crímenes de guerra. Las mujeres que sufrieron las violaciones no deben ser visibilizadas como víctimas, pues ello supondría aumentar el sufrimiento, la suma de vulnerabilidades y sus consecuencias. Se trata de aportar alternativas y soluciones que pasen por las condenas de los criminales de guerra y el establecimiento de mecanismos de coordinación para las mujeres, que propicien su recuperación física y emocional y el pago de indemnizaciones por parte de los Estados agresores, entre otras cuestiones. Todo eso es necesario para la reconciliación, pero no es suficiente para la reparación del daño ocasionado, cuando han sido sus propios cuerpos los que han sido convertidos en campos de batalla. Ahí están las violaciones masivas de mujeres sucedidas en escenarios bélicos como los de Bosnia, Kosovo, Camboya, Liberia, Perú, Somalia, Ruanda, Sierra Leona, Congo, Sudán, Afganistán, Irak..., así hasta los casi cuarenta frentes que hay abiertos en la actualidad, donde especialmente las mujeres y las niñas están siendo en este mismo instante violadas, secuestradas, instrumentalizadas como esclavas sexuales o como moneda de cambio, traficadas como mercadería devaluada.

Algunas de estas mujeres han permanecido por décadas en el olvido, como las cerca de 200.000 que fueron convertidas en esclavas sexuales de las Fuerzas Armadas de Japón, por orden de su gobierno. Estas mujeres, a las que se llamó «mujeres confort» (comfort women), fueron confinadas en «estaciones confort» que, a manera de centro de reclusión y prostíbulo, se instalaron en todo el este asiático. Este tipo de prostitución forzosa que impuso el alto mando japonés para satisfacer a su tropa era ya practicada desde antes de la guerra mundial: la primera estación confort fue establecida en Shangai, a propósito de la invasión a Manchuria (1932). La práctica duró hasta el fin de la Guerra Mundial, en 1945.

Entre las víctimas se encuentran mujeres principalmente de Corea y Filipinas. Algunas de ellas fueron captadas con promesas de trabajo, otras fueron simplemente secuestradas. Una vez en las estaciones confort, estas mujeres eran repetidamente violadas y golpeadas si se resistían a mantener relaciones. De acuerdo a los testimonios de algunas sobrevivientes, ellas debían mantener relaciones sexuales con más de diez soldados al día. Cuando ellas enfermaban, eran descartadas y dejadas a su suerte. Durante el último mes de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de mujeres confort fueron asesinadas o dejadas moribundas por las derrotadas fuerzas japonesas. Las que sobrevivieron tuvieron que continuar su vida con secuelas físicas permanentes, trauma psicológico y marginación social. El gobierno japonés nunca ha reconocido su responsabilidad en estos crímenes de guerra, que ningún tribunal ha reconocido como tales. El daño infringido a las «mujeres confort» no ha tenido reparación (http://www.comfort-women.org/v2/faqs.html), por mucho que en el 50 aniversario del final de la Segunda Guerra Mundial, el emperador de Japón pidiese un perdón público a estas mujeres, un gesto que no les ha solucionado nada, pues su desatención y su olvido continúan.

A día de hoy, conflictos tan señalados como Bosnia y Ruanda, donde las mujeres fueron objetivo primordial en la vulneración de derechos humanos, aún siguen siendo asignaturas pendientes. Se calcula que en Ruanda más de 500.000 mujeres fueron violadas y más de 40.000 en Bosnia, aunque bien es verdad que estas cifras varían según las fuentes. Difícilmente podremos saber el número de mujeres que sufrieron violencia sexual. No obstante, ambos conflictos gozan de Tribunales Penales Internacio-

nales para los crímenes de guerra, lo cual supone la posibilidad de reparación del daño, única manera de hacer justicia, pues tan sólo desde el ejercicio de la justicia será posible la reconciliación. Aunque deberíamos convenir en lo mucho que queda por delante, aún reconociendo los logros importantes en esta materia.

El Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPAY)

El TPAY fue creado el 25 de mayo de 1993, por resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para juzgar a los responsables de genocidio y otros crímenes contra la humanidad cometidos durante el conflicto armado en la extinta Yugoslavia. El 22 de febrero de 2.001 pudimos asistir a una histórica sentencia del TPAY que condena a tres oficiales serbobosnios, Dragoljub Kurna, Radomir Kovac y Zoran Vukovic, a 60 años de cárcel y considera «la violación masiva y la esclavitud sexual de mujeres como crímenes contra la humanidad». Esta sentencia es conocida como el caso Foca, por ser en esta localidad Bosnia donde se perpetraron los crímenes condenados. Stankovic fue condenado, en noviembre de 2006, a 16 años de cárcel por la justicia bosnia, después de que el TPAY lo encontrara culpable de tortura, violación y esclavitud sexual de mujeres y niñas en la misma localidad.

El Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)

El TPIR, establecido por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su Resolución 955, de 8 de noviembre de 1994, cuenta asimismo con sentencias que son una puerta abierta a la esperanza de la justicia. El 2 de septiembre de 1998, el Tribunal encontró culpable a Jean-Paul 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 inhumanos. Esta sentencia es un precedente muy importante al condenar las violaciones de mujeres no solo como crimen de guerra, sino también como delito de genocidio. El Tribunal determinó en la sentencia que la violación sexual «es la invasión física de naturaleza sexual, cometida en una persona bajo circunstancias coercitivas». Esta invasión no necesita un contacto físico, sino que puede incluir actos que no requieran la

penetración. También estableció que las «circunstancias coercitivas» no necesitaban ser demostradas con la fuerza física. Las amenazas, la intimidación, la extorsión y otras formas de presión que apelen al temor o la desesperación pueden constituir coerción. El Tribunal también determinó que la violación sexual constituía en este caso un acto de genocidio, pues en las violaciones de mujeres hubo intención de destruir a un pueblo.

La continuidad de la conculcación de los derechos de las mujeres en los contextos de guerra ha hecho que mujeres organizadas del todo el mundo participen en las negociaciones para la creación de las Tribunales Penales. En este sentido, es fundamental tomar en consideración la presión del movimiento de mujeres y, especialmente, del movimiento feminista en la elaboración del Estatuto de Roma en el sentido de que «*la violación sexual puede constituir un crimen de guerra, en vez de un delito contra la dignidad de las personas*». Tanto el Estatuto de Roma, el Estatuto del Tribunal Penal de Ruanda y el Estatuto del Tribunal Penal para la Antigua Yugoslavia tienen bien definidas las materias que habilitan sus competencias (genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra, crimen de agresión). La lucha del movimiento feminista en este ámbito ha sido plural. No fue exclusivamente por los delitos de violencia sexual como delitos de guerra, sino que su lucha también se centró en que apareciese en el instrumento legal internacional la palabra *género*, pues hablar de violencia de género implica incluir a los hombres y a las mujeres y las relaciones que entre ambos se establecen, en este caso, unas relaciones de desigualdad y subordinación, en cuyo origen, me reitero, reside la violencia.

La indefensión/desprotección de las mujeres y las niñas

Esta desprotección/indefensión, a la que están especialmente sometidas las mujeres y las niñas, vuelve a presentar a las mujeres como víctimas, como sujetos pasivos que esperan sobre sí mismas y su entorno los impactos del conflicto sin hacer nada para reducir el daño. Efectivamente, vuelve a haber una intencionalidad para mostrar a las mujeres de este modo, pues, sólo así, el binomio clásico de las guerras —«los hombres en el frente defendiendo la seguridad, el honor, etc. de las mujeres y los niños/as»— tendría sentido. Este binomio sólo existe en el imaginario colectivo que cons-

truye la masculinidad hegemónica pues, de hecho, como estamos viendo, nada como una guerra para garantizar la extrema vulneración de derechos humanos en general y los derechos de las mujeres en particular, por las razones antes expuestas.

De este modo, llegamos a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de octubre de 2000, que es un instrumento para proteger a las mujeres y a las niñas en los conflictos armados y para fortalecer su presencia como agentes en la construcción de la paz. La Resolución 1325 es consecuencia directa de la lucha constante, la resistencia y la voluntad férrea del movimiento de mujeres para denunciar los crímenes de género que se venían cometiendo en la década de los noventa. Naciones Unidas no tenía por menos que reaccionar ante la desproporción de las cifras, volviendo a lo cuantitativo. Del mismo modo, habría que enmarcar la Resolución 1325 en los acuerdos de la Plataforma de Acción de Beijing, derivados de la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre las mujeres celebrada en septiembre de 1995, que sentó las bases para las futuras deliberaciones sobre la participación de las mujeres en la resolución de conflictos, negociaciones de paz, reconciliación, reconstrucción y mantenimiento de la paz a todos los niveles. En este contexto, el Secretario General de Naciones Unidas señaló que «La paz estaba indisolublemente ligada a la igualdad entre las mujeres y los hombres y al desarrollo...». Quedaba claro, a partir de ese momento, que la paz no puede ser entendida como ausencia de guerra, pues eso supondría olvidar las diferentes formas de violencia social y estructural que viven las mujeres a lo largo de su vida. La exclusiva consideración de la paz como ausencia de guerra ha sido la consecuencia directa de que los acuerdos de paz ignoren las verdaderas causas de los conflictos armados y éstos sigan reproduciéndose y fortaleciéndose.

Casi una década después de la Resolución 1325, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprueba la Resolución 1820 sobre violencia sexual en contextos de conflicto armado. Esta resolución condena expresamente la violencia sexual y señala que esta «puede ser constitutiva de crimen de guerra, crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto al genocidio».

España es uno de los países que cuentan con un Plan de Acción para la implementación de la Resolución 1325. El Plan de Acción del Gobierno de España para la Aplicación de la Resolu-

ción 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad, fue publicado en noviembre de 2007. El Plan identifica seis objetivos principales, coincidentes como los que señala la Resolución:

1. Fortalecer la participación de la mujer en las misiones de paz y en los órganos de toma de decisiones de las misiones de paz.
2. Promover la inclusión del enfoque de género en todas las actividades de la consolidación de la paz.
3. Asegurar la capacitación específica para el personal que participa en las operaciones de paz.
4. Proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas en las zonas de conflicto y de post-conflicto y promover el empoderamiento y la participación en los procesos donde los acuerdos de paz se negocian y se aplican.
5. Incorporar el principio de trato igualitario y oportunidades para las mujeres y los hombres en la planificación y la realización de actividades para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración (DDR)
6. Fomentar la participación de la sociedad civil española respecto a la Resolución 1325.

Desde luego, es importante tener un Plan de Acción, ya que esto fortalece la implementación de la Resolución 1325 sobre el terreno en aquellas misiones en las que pudiera participar España. Sin embargo, conviene decir, que aún siendo encomiable la voluntad política para la aprobación de este plan, pocas cosas será posible hacer cuando dicho plan no lleva aparejado un presupuesto que garantice los recursos económicos, técnicos y humanos que comprometan la realización de las acciones, ni lleva indicadores de proceso y resultado que vayan dando cuenta de su cumplimiento. Desde que el plan fue aprobado se han realizado dos informes sobre el mismo. Algunas cuestiones importantes al respecto:

—Se puede detectar una falta de claridad al utilizar los conceptos mujer y género, dando la impresión de que se entienden como sinónimos, lo cual contribuye a crear confusión.
—Visión militarizada de la seguridad, entendida como una cuestión que atañe únicamente a lo policial-militar, obviando la importancia de la Seguridad Humana.

—La paz es entendida como ausencia de guerra y no como ausencia de violencia estructural.
—Cuando se habla de la perspectiva de género en las misiones de paz, se tiende nuevamente a equiparar género y mujeres, por lo que los informes entienden que la implementación del objetivo 2 del plan consiste en contar con un mayor número de mujeres entre las filas de los ejércitos o con contratar en los países de destino personal femenino, a pesar de que eso ya se hacía antes de la Resolución 1325 y no tiene una relación directa con el enfoque de género, ni con fortalecer el aumento de la responsabilidad de las mujeres en las misiones de paz.
—No se recoge ninguna iniciativa que promueva el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres en los países en pre-conflicto, conflicto o post-conflicto que permitan superar la militarización de la sociedad a favor de la construcción de una paz positiva y durable.
—Adolece de referencias concretas a la importancia de la sociedad civil en la construcción de la paz, especialmente las organizaciones de mujeres que están promoviendo la visibilización del desarrollo y bienestar social, protección, justicia y reparación, fortalecimiento del tejido social, procesos de democratización, participación de las mujeres en los procesos electorales y DDR y, en general, una ausencia de cuanto se refiere al trabajo desarrollado por las organizaciones feministas en materia de justicia de género.
—En cuanto al compromiso de «asegurar la capacitación específica para el personal que participa en las operaciones de paz», los informes no aportan datos suficientes para poder valorarlo.

La publicación del Plan de Acción supuso para las organizaciones que trabajamos en Construcción de la Paz, una bocanada de esperanza, tanto a nivel del Estado español como para nuestras socias en los países en pre-conflicto, conflicto o post-conflicto. Sin embargo, estas expectativas que se abrían han distado mucho de convertirse en una realidad, al menos no para las ONGD y otras organizaciones de la sociedad civil.

Tras la Resolución 1325, asistimos en el año 2008 a la promulgación de la Resolución 1820 sobre violencia sexual contra las

mujeres en contextos de conflictos armados. Estos instrumentos son fundamentales, pero no son la panacea para acabar con los crímenes de guerra perpetrados en los cuerpos de las mujeres. Es necesario, por encima de todo, voluntad política para su cumplimiento íntegro, incluyendo el que los culpables sean enjuiciados, condenados y privados del beneficio de la amnistía. Este escenario nos abre la puerta de la tercera cuestión planteada y que continúa invariable en los conflictos armados: el empeño de las mujeres por construir una paz durable.

La denuncia de la guerra

Como decíamos anteriormente, las Resoluciones 1325 y 1820 son la respuesta de la insistente lucha del movimiento de mujeres, en ese reclamo de una paz positiva en cuya construcción las mujeres han de ser parte activa. No es una reivindicación nueva, pues ya desde la Primera Guerra Mundial —partiendo de los conflictos armados en el siglo XX, pues a lo largo de la historia hay innumerables episodios de mujeres enfrentadas a la guerra y al militarismo—, las mujeres organizadas se manifiestan públicamente contra la guerra. Los días 1, 2 y 3 de mayo de 1915 en la Haya se reúnen un grupo de mujeres, convocadas por Clara Zetkin, en el «Congreso Internacional por la Paz Futura» y denuncian la guerra como «una empresa masculina» proponiendo el diálogo como solución a los conflictos y exigiendo garantías para una paz durable. Desde esa fecha, el trabajo en favor de la paz ha sido vanguardia del movimiento de mujeres, destacando actuaciones como las de Mujeres de Negro de Israel, que surgen en el marco de la primera Intifada contra la política del gobierno israelí hacia el pueblo palestino. El inicio de las actividades de Mujeres de Negro se realiza en la Plaza Francia de Belgrado. Vestidas de negro, mujeres israelíes y palestinas en silencio, llevaban pancartas en inglés, hebreo y árabe que decían «Detengan la ocupación. Yo no quiero ser el enemigo. Rehúso ser enemiga. Deshagan los asentamientos judíos en Palestina». Años después, durante las guerras balcánicas de la década de los noventa, las Mujeres de Negro fueron activistas que aunaron las voces de mujeres serbias, croatas y musulmanas para denunciar las violaciones sistemáticas y para hacer una fuerte repulsa contra la guerra. En el 2001 y bajo el lema «¡Paren la guerra, reconstruyan una so-

ciedad justa en Afganistán y apoyen los derechos humanos de las mujeres!», se realiza una campaña contra la guerra, de la mano de un numeroso grupo de organizaciones de mujeres pacifistas de Estados Unidos, Asia y América Latina. La ruta pacífica de las mujeres colombianas pretende crear una cadena de apoyo a nivel internacional para promover el fin negociado del conflicto, denunciar las vulneraciones de los derechos de las mujeres y exigir la presencia de las mismas en las negociaciones de paz.

El movimiento de mujeres no se ha limitado a denunciar la guerra y sus consecuencias, sino que ha ido mas allá entendiendo el conflicto armado, como decía al principio de este escrito, como un hecho que no es ni espontáneo ni fortuito porque responde a un plan premeditado y que tiene un pre-conflicto y un post-conflicto sobre los que hay que incidir también desde el género, es decir, es necesario saber cual es el papel de las mujeres en las diferentes fases del conflicto y cual debería ser desde la perspectiva de la equidad. Recordemos como los colectivos de mujeres de la extinta Yugoslavia y las mujeres afganas de Rawa, hicieron un esfuerzo por visibilizar y denunciar las formas en las que se crearon esos conflictos, a qué intereses servían y quienes se veían beneficiados con los mismos y lo hicieron mucho antes de que estos conflictos estallaran. Cabría reflexionar sobre este hecho y sobre porqué no se tomó en consideración por parte de la comunidad internacional lo que era una acción preventiva.

A estas tres constantes consideradas se suma una cuarta, que es característica de los conflictos armados de la segunda mitad del siglo XX: la militarización de las mujeres y el impacto de género sobre ellas en el conflicto y en el post-conflicto.

La militarización de las mujeres y el impacto de género

La intervención militar de las mujeres en los conflictos bélicos no es ciertamente un fenómeno exclusivo del siglo XX, aunque sí es en el siglo pasado cuando deja de ser un hecho aislado para convertirse en algo habitual. Podemos considerar que es en la Guerra civil española de 1.936 cuando, por primera vez en Europa, se militarizan las mujeres republicanas de forma organizada, durante los primeros meses de la guerra, hasta la constitución del ejército regular republicano en octubre del 36, momento en el que son obligadas a salir del frente y permanecer en la

retaguardia. Se han militarizado mujeres en Colombia, en Guatemala, en Nicaragua, en El Salvador, en Bosnia, en Ruanda, entre otros, y en todos estos conflictos han sido y siguen siendo la piedra angular para la reconciliación y la paz.

A las mujeres excombatientes no se las ha tenido en cuenta en los procesos de desmovilización, desarme y reinserción (DDR) a la vida civil y se las ha vuelto a ningunear de los beneficios que podrían aportarle estos procesos. Se les ha negado, en muchos casos, su rango de excombatientes y han sido acusadas de estar en el frente como prostitutas. Un buen número de las mujeres que han estado movilizadas han denunciado la violencia sexual de la que han sido objeto por parte de sus propios compañeros. La violación, la anticoncepción forzosa, el aborto forzoso, la esclavitud sexual o la prostitución forzosa han sido prácticas habituales en el tratamiento de mujeres y niñas combatientes. Los procesos de desmovilización no tratan de forma adecuada las consecuencias de la violencia que han sufrido las mujeres antes, durante y después del conflicto. Ejemplo de esto es el proceso actualmente en curso de DDR que se está llevando a cabo en Colombia, donde aproximadamente se han desmovilizado 41.000 personas, de las cuales el 14% son mujeres. De los menores desmovilizados, aproximadamente el 25% son niñas.

En una sociedad tan masculinizada y patriarcal como la colombiana, «las mujeres y las niñas han sido invisibilizadas (…), su papel como instigadoras del conflicto, perpetradoras de violencia, víctimas del conflicto y candidatas al proceso de desmovilización y reincorporación ha recibido poca atención por parte de los responsables políticos y de los medios de comunicación» (Gunhild Schwitalla y Luisa María Dietrich).

La participación de las mujeres en la construcción de la paz en las sociedades del siglo XXI ha de ser un compromiso con la totalidad de lo social, ha de buscar la globalización de su propio concepto. Sería procedente, en estos tiempos de debates públicos, promocionar nuevos espacios de comunicación e información en los que se entienda que la participación de las mujeres no es sólo un medio de acceder a parcelas de derecho sino que es, por encima de todo, un instrumento para minimizar los efectos perversos de las violencia y mejorar las condiciones sociales de los pueblos del mundo.

BIBLIO-CIBERGRAFÍA CONSULTADA

http://www.peacewomen
http://www.un.org
http://www.un.org/events/res_1325e.pdf
httl://www.womenwarpeace.org/
http://www.peacebuild.ca
http:/www.womenbuildingpeace.org
http://www.icrw.org
http://www.cem.cl
http://www.whrnet.org
http://www.womenaction.org/
http://www.globalfundforwomen.org
http://www.brad.ac.uk
http://www.unhcr.ch

ANDERSON, Shelley, «Desarmen a los hombres, no armen a las mujeres», en www.bantaba.ehu.es

ARRIAGADA, Irma (1995), «Impacto de la crisis y el ajuste estructural sobre las Mujeres», *ISIS, De Nairobi a Beijing*.

BEDREGAL, Ximena. Historia de los nacionalismos patriarcales, guerras «útiles, víctimas invisibles, pacifistas derrotados y renovados.

CEPAL (1993), «Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente». Serie Mujer y Desarrollo, Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago, 1993.

CEPAL (2000), «El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI», Serie Mujer y Desarrollo, núm. 27,

CEPAL [LC/L. 1295 (CRM. 8/3)], Santiago.

DE BARBIERI, Teresita (1995), *Las mujeres y la crisis en América Latina*, Lima, Entre Mujeres y Flora Tristán ediciones.

CATALÁ, N. (1999), *Ces femmes espagnoles: de la Résistance à la Déportatión*, E. Tirésias

DUBY, G. (1993), *Historia de las mujeres*, tomos 4 y 5. Taurus.

KABEER, N. (1998), *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. Mexico, Paidós.

LAGARDE, M. (1996), *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Madrid: Horas y Horas.

Parte ii
GÉNERO Y SEGURIDAD

MUJER, PAZ Y SEGURIDAD EN LA ONU

MARGARITA ROBLES CARRILLO

Profesora Titular de Universidad, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Granada

Desde su origen, la ONU tiene asignado como propósito fundamental el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. La introducción del concepto de género en ese contexto es el resultado de un proceso singularmente original y complejo en sus antecedentes y desarrollo, articulación normativa, efectos socio-políticos y consecuencias jurídicas marcado por la adopción de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, que constituye el fundamento normativo primero y principal de las acciones realizadas en materia de género y seguridad [1].

El objetivo de la Resolución 1325 (2000) es doble: prevenir y sancionar los actos de violencia de género en el marco de los conflictos armados y aumentar y mejorar la contribución de la mujer en las distintas fases de los procesos de pacificación. La conexión entre ambos objetivos realizada en esta resolución y en sus sucesoras [2] no impide reconocer las diferencias de fondo exis-

1. Siguiendo a Aisling Swaine, la Resolución 1325 «introduced a new dialogue into the discourse of the most powerful multilateral security institutions in the World» (Swaine, Aisling, «Assessing the potencial of nacional Actions Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325», *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 12, 2009, págs. 403-433). Véase asimismo Tryggestad, Torunn, «The UN Peaceabuilding Comisión and Gender: A case of Norm Reinforcement», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 159-171.

2. En la doctrina, Robert Jenkins y Anne-Marie Goetz defienden que «the striking absence of women from conflict resolution processes, despite the fact that Security Council resolution 1325 (2000) mandates the inclusion of women

tentes entre ellos desde la perspectiva de su alcance, contenido, naturaleza y articulación jurídica. Sin desmerecer el valor de este segundo objetivo, no deja de ser cierto que su importancia relativa disminuye en relación con el primero consistente en la lucha contra la violencia sexual porque, objetiva y axiológicamente, no admiten comparación [3]. La violencia de género en general y, en particular, en el ámbito de los conflictos armados merece jurídicamente una calificación que obviamente no puede otorgarse a la ausencia o a la limitada intervención de las mujeres en los procesos de pacificación. La violencia de género constituye una vulneración de las normas básicas de protección de los derechos y libertades fundamentales del individuo y, en un contexto de conflicto armado, es simultáneamente una violación de normas de Derecho internacional humanitario [4]. Puede ser, también, un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad desencadenante de la responsabilidad penal internacional y, si concurren los requisitos previstos en cada caso, tortura y crimen de genocidio [5]. El recurso creciente a esa violencia como arma, método o

in all aspects of peacemaking, peacekeeping and peacebuilding, helps to explain why peace agreements are generally silent on sexual violence» (Jenkins, Robert; Goetz, Anne-Marie, «Addressing Sexual Violence in International Mediated Peace Negotiations», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 261-277).

3. Puede verse, al respecto, Josse, Evelyne, «They came with two guns: the consequences of sexual violence for the mental health of women in armed conflict», *International Review of the Red Cross*, vol, 92, 2010, núm. 877, págs. 177-195; Reilly, Niamh, «Seeking gender justice in post-conflict transitions: towards a transformative women's human rights approach», *International Journal of Law in Context*, vol. 3, 2007, núm. 2, págs. 155-172; Mackenzie, Megan, «Securitizing Sex?», *International Feminist Journal of Politics*, vol. 12, 2010, núm. 2, págs. 202-221.

4. Gardam defiende la necesidad de crear un Derecho internacional humanitario capacitado para resolver los problemas de la mujer en el contexto de los conflictos armados sin necesidad de acudir a las normas del Derecho Internacional de los Derechos humanos (Gardam, Judith, «The Neglected Aspect of Women and Armed Conflict – Progressive Development of the Law», *Netherlands International Law Review*, vol, 52, 2005, págs. 197-219; Gardam, Judith, «Women and the Law of Armed Conflict: Why the Silence», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 46, 1997, págs. 55-80).

5. Sobre la cuestión, véase Carter, K.R., «Should International Relations Consider Rape a Weapon of War», *Politics & Gender*, vol. 6, 2010, págs. 341-371.

táctica bélica explica que, en las resoluciones sucesivas del Consejo de Seguridad, particularmente la Resolución 1820 (2008) de 19 de junio, se contemple la posibilidad de adopción de las medidas del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas [6]. Desde esa resolución, afirma Letitia Anderson, «the question is no longer *whether* sexual violence is a threat to international peace and security, but *when*» [7]. Con esa previsión, la violencia de género se convierte definitivamente en un problema de seguridad internacional justificando el tríptico mujer, paz y seguridad [8].

Desde la disciplina científica de las Relaciones Internacionales se acude al análisis del concepto *securitization*, para calificar este proceso de *segurización* definido como «an intersubjective process in the sense that it is only when the audience accepts a securitizing actor´s speech act that an issue will become securitized. When an issue is securitized, it becomes prioritized about 'normal politics´ and 'extraordinary means´ are necessary to address the problem»

6. Esta opción mayoritariamente aceptada por la doctrina no es unánime. Después de analizar los casos de Bosnia, Afganistán, Irak, Sudán, Somalia y Kosovo, Samantha Godec afirma, con una razonada aunque original argumentación, que «such a response would be counterproductive for women´s rights, and disproportionate in terms of the international law governing the use of force» (Godec, Samantha, «Between rethoric and reality: exploring the impact of military humanitarian intervention upon sexual violence – post-conflict sex trafficking in Kosovo», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 235-257). Una lectura alternativa del problema es realizada por Laura Sjoberg para quien se trata de una «beautiful soul narrative» que al final sirve de justificación de la guerra (Sjoberg, Laura, «Women fighters and the beautiful soul narrative», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 53-68). En una línea de argumentación similar criticando el intervencionismo heroico del Consejo de Seguridad, véase Oxford, Anne, «Muscular Humanitarianism: Reading the Narratives of the New Interventionism», *European Journal of International Law*, vol. 10, 1999, núm. 4, págs. 679-711.

7. La autora plantea un test con seis variables a efectos de distinguir los supuestos en los que el Consejo de Seguridad ha de intervenir por tratarse de una amenaza a la paz y la seguridad internacional. Véase, Anderson, Leticia, «Politics by Others Means: When does Sexual Violence Threaten International Peace and Security», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 244-260.

8. Sobre ese vinculo en el discurso de Naciones Unidas véase Tryggestad, Torunn, «Trick or Threat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security», *Global Governance*, vol. 15, 2009, núm. 4, págs. 539-557.

(Mackenzie, 2010: 204). La doctrina ha realizado estudios estadísticos sobre la igualdad de género en sede política, económica y social coincidentes en el sentido de afirmar que «gender equality is an important predictor of a state´s level of international militarism» llegando a la conclusión de que «higher levels of gender equality correlate with lower levels of military action to settle international disputes» (Caprioli, 2000: 65). Caprioli, en concreto, no duda en afirmar que «gender equality is not merely a matter of social justice but of international security in predicting state aggressiveness internationally» [9]. La misma teoría es defendida por Eric Melander utilizando en su argumentación una vía distinta: las tesis esencialistas y constructivistas. Según las primeras, «it seem reasonable to expect that the empowerment of people who are more averse to violence would translate into less internal armed conflict within a society». Siguiendo el constructivismo, «gender equality can be expected to be associated with less collective violence, including fewer, less intensive, and shorter internal armed conflict» [10]. La posición opuesta y ciertamente minoritaria es sostenida por Tessler y Warriner que, después de realizar una interpretación de la práctica en Israel, Palestina, Egipto y Kuwait, mantienen la teoría de que «a connection between gender and attitudes toward war and peace was found to be absent in diverse political, economic, and social environment» [11].

Con independencia del análisis científico socio-político, jurídicamente, la aportación esencial de la Resolución 1325 (2000) reside en la introducción del género dentro del modelo de seguridad internacional creado en la Carta de las Naciones Uni-

9. Caprioli, Mary, «Gender Equality and State Aggression: The Impact of Domestic Gender Equality on State First Use of Force», *International Interactions*, vol. 29, 2003, núm. 3, págs. 195-214, en concreto, pág. 209; Caprioli, Mary; Boyer, Mark, «Gender, Violence and International Crises», *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, 2001, núm. 4, págs. 503-518; Caprioli, Mary, «Primed for Violence: The Role of Gender Inequality in Predicting Internal Conflict», *International Studies Quarterly*, vol. 49, 2005, págs. 161-178.

10. Melander, Eric, «Gender Equality and Intrastate Armed Conflict», *International Studies Quarterly*, vol. 49, 2005, núm. 4, págs. 695-714, en concreto pág. 697.

11. Tessler, Mark; Warriner, Ina, «Gender, Feminism, and Attitudes toward International Conflict: Exploring Relationships with Survey Data from the Middle East», *World Politics*, vol. 49, 1997, núm. 2, págs. 250-281, en concreto, 280.

das [12] y en la asunción consecuente, como principio, del vínculo existente entre género y seguridad (Tryggestad, 2009: 541) [13]. La inclusión del género en el debate sobre la Reforma del Sector de Seguridad (RSS) también resulta de esta Resolución (Aoláin, 2009: 1069) [14]. Ese vinculo género y seguridad se caracteriza, además, por ser más amplio, novedoso y radical [15], aunque no necesariamente

12. Según Aoláin, «there is a broad concept of security that encompasses physical, social, economic, and sexual security» (Aoláin. Fionnuala, «Women, Security, and the Patriarchy of Internationalized Transitional Justice», *Human Rights Quarterly*, vol. 31, 2009, págs. 1055-1085, en concreto pág. 1065).

13. La doctrina desarrollada en el marco de la disciplina de las Relaciones Internacionales admite que «increased gender equality, resulting in women´s equal political, economic, and social power, will result in more pacific foreign policy behavior. The inclusión of women as equal members of society will, therefore, result in fewer and less violent militarizes international disputes» (Caprioli, Mary, «Gendered Conflict», *Journal of Peace Research*, vol. 37, 2000, núm. 1, págs. 53-68).

14. Así, «The gender debate in security sector reform (SSR) matters received greater attention after the adoption of UN resolution 1325» (Mobekk, Eiriz, «Gender, Women and Security Sector Reform», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 278-291). Como explica el autor, «The security sector incorporates 'traditional' security actors (defence forces, police, border guards, intelligence services), justice institutions (judiciary, prosecution services), non-state security and justice actors (private military companies, rebel groups, militias, traditional justice mechanisms) and management and oversight bodies (ministries, parliament). Thus SSR encompasses a transformation of all actors in a security system towards accountability, transparency and democratic governance. It is a process that aims to create safety and stability for citizens. It is broader than state security elements, and to be successful must be locally owned, not only by national authorities but also by civil society, whose perceptions of security and risk are frequently different from those of the local political and security sector leaderships and of the international agencies that support SSR. The end goal of SSR is to effect shifts in mindsets and the transformation of a political system where the security sector is abusive, corrupt and politicized to one that is accountable, legitimate and transparent in the provision of internal and external security and the rule of law. SSR is much broader and more inclusive than simply enhancing the effectiveness and efficiency of the traditional security sector, incorporates non-state security and justice actors and mechanisms and critically seeks to guarantee not only state security but also human security: the protection of individuals and communities. In protecting individuals it is important to differentiate between the different security needs of men, women and children» (pág. 279).

15. Sobre el concepto de género puede verse Durham, Helen; O´Byrne, Katie, «The dialogue of difference: gender perspectivas on international humanitarian law», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 31-51.

más efectivo en el plano jurídico [16], que el conjunto de medidas adoptadas con anterioridad sobre la mujer en los conflictos armados en el contexto del Derecho internacional humanitario [17].

Antecedentes

La protección de la mujer

La posición y el estatuto de la mujer en los conflictos armados [18] constituyen posiblemente el ámbito donde mejor se aprecia la entidad cuantitativa y cualitativa de los cambios acontecidos en ese contexto desde que comenzara la codificación del Derecho internacional humanitario [19]. Desde entonces y hasta la actualidad, el conjunto de normas de derecho consuetudinario recogidas en los denominados Derecho de Ginebra y Derecho de La Haya se interpretan y completan con unos principios lógicos y básicos resumidos en la llamada cláusula De Martens que, con carácter general, imponen la protección de civiles y combatientes de conformidad con el Derecho de gentes, los principios de humanidad y los dictados de la conciencia pública. La protección de la mujer se infiere de esos principios, de las normas generales sobre población civil y de las reglas específicas que se entienden necesarias desde el inicio del proceso de codificación. Este conjunto normativo ha sido calificado como «inherently discriminatory» porque prioriza a los hombres y sitúa a la mujer en un papel esencialmen-

16. El vínculo género y seguridad se establece en una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. No es un tratado como ocurre con la mayoría de las normas del Derecho internacional humanitario.

17. El género se convierte en una categoría de análisis en el marco de la disciplina de Relaciones Internacionales. Siguiendo a Plümper y Neumayer, «This means that we try to explain the differential impact of armed conflict on men and women not merely by recourse to biological differences, but also by tracing the different vulnerabilities that derive from the social roles men an women assume, voluntary or involuntary» (Plümper, Thomas; Neumayer, Eric, «The Unequal Burden of War: The Effect of Armed Conflict on the Gender Gap in Life Expectancy», *International Organisation*, vol. 60, 2006, págs. 723-754).

18. McKay, Susan, «The effects of Armed Conflict on Girls and Women», *Peace and Conflict*, vol. 4, 1998, núm. 4, págs. 381-392.

19. Puede verse Herrmann, Irène; Palmieri, Daniel, «Between Amazons and sabines: a historical apptoach to women an war», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 19-30.

te pasivo como víctima (Dirham y O´Byrne, 2010: 34). En realidad, en su mayor parte se trata de normas inespecíficas y globales indistintamente aplicables sobre protección de la población civil [20] y el resto son disposiciones derivadas de la diferencia de naturaleza o de las convenciones sociales sobre la mujer.

El conjunto de normas dedicadas a la protección de las víctimas en los conflictos armados es el Derecho internacional humanitario [21] iniciado mediado el siglo XIX y codificado, tras la Segunda Guerra Mundial [22], en los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 que son actualizados en 1977 con el Protocolo adicional I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y el Protocolo adicional II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos sin carácter internacional [23]. En sentido amplio, el Derecho internacional humanitario comprende el conjunto de disposiciones convencionales y consuetudinarias surgidas en el ámbito internacional para garantizar el respeto de la persona humana en el desarrollo de los conflictos armados [24]. El principio de proporcionalidad entre las acciones y las ventajas militares y el principio de discriminación entre combatientes y población civil, en la medida en que tratan de armonizar las exigencias militares con las consideraciones de humanidad, constituyen el fundamento básico de ese núcleo normativo que establece estatutos protectores especiales en los conflictos internacionales para determinadas categorías de personas, grupos vulnerables, que requieren una

20. Véase Barrow, Amy, «UN Security Council Resolutions 1325 and 1820: constructing gender in armed conflict and international humanitarian law», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 221-234.

21. Puede verse Ojinaga Ruiz, M.ª del Rosario, «La prohibición y criminalización en Derecho internacional de las violencias sexuales contra mujeres civiles en conflictos armados», *Boletín de la Facultad de Derecho*, 2002, núm. 19, págs. 199-265.

22. La Segunda Guerra Mundial marca un cambio fundamental en los paradigmas rectores del conflicto bélico. Sobre ello y las característicos de los conflictos contemporáneos, puede verse Thompson, Martha, «Women, Gender and Conflict: making the connections», *Development in Practice*, vol. 16, 2006, núm. 3, págs. 342-353.

23. Tachou-Sipowo, Alain-Guy, «The Security Council on women in war: between peacebuilding and humanitarian protection», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 197-219.

24. Pilch, Frances, «Sexual Violence: NGOs and the Evolution of International Humanitarian Law», *International Peacekeeping*, vol. 10, 2003, núm. 1, págs. 90-102.

protección singular en su condición de población civil (Reilly, 2007: 160) o por factores biológicos (Barrow, 2010, 224). Los conflictos armados contemporáneos no parecen seguir esos parámetros tradicionales sino que, antes al contrario, constituyen en no pocas ocasiones una clara y contundente ruptura de esos principios.

El Protocolo I relativo a los conflictos internacionales, en su Título IV dedicado a la población civil, Sección III, se refiere a las mujeres en los artículos 75 y 76 [25]. El artículo 75, situado en el Capítulo I de esa Sección, regula las garantías fundamentales en cuanto al trato a las personas en poder de una parte en el conflicto. Esta protección, que ha de ser ofrecida sin distinción, entre otras, por razón de sexo y que prohíbe cualquier atentado contra la salud, la integridad física o mental y la dignidad de la persona, implica que las mujeres han de ser custodiadas en locales separados de los destinados a los hombres y vigiladas por personas de su mismo sexo (Bennoune, 2006: 374; Dirham y O´Byrne, 2010: 38). El artículo 76, dentro del Capítulo II de esa misma Sección III recoge el estatuto especial creado para mujeres con una cláusula general y dos específicas para las mujeres encinta o con hijos de corta edad. Con carácter general, dispone que «las mujeres serán objeto de un respeto especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor». En cuanto a las mujeres encinta o con hijos pequeños, se establece un régimen especial (Bennoune, 2006: 374). El apartado 2.º declara que «serán atendidas con prioridad absoluta» en caso de ser arrestadas, detenidas o internadas [26], mientras que el apartado 3.º recoge el compromiso de las partes en conflicto de evitarles «en la medida de lo posible» la imposición de la pena de muerte y de no proceder a su ejecución. Además, el artículo 8 del Protocolo I incluye a las mujeres encinta y las parturientas en la categoría de heridos y enfermos a los efectos de protección, mientras que el artículo 70 les atribuye prioridad en las acciones de socorro [27].

25. Gardam, Judith; Charlesworth, Hilary, «Protection of Women in Armed Conflict», *Human Rights Quarterly*, vol. 22, 2000, núm. 1, págs.148-166.

26. Ashdown, Julie, James, Mel; «Women in detention», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 123-141.

27. Bennoune, Karima, «Do We Need New International Law To Protect Women in Armed Conflict», *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 38, 2006-07, núm. 2, págs. 363-391.

El Protocolo II a los Convenios de Ginebra, referido a los conflictos sin carácter internacional, ofrece un nivel inferior de protección a la mujer (Barrow, 2010: 225). El artículo 5 reproduce el tenor del artículo 75 del Protocolo I al establecer la separación entre hombres y mujeres y la vigilancia femenina. El artículo 6, a su vez, asume el contenido del artículo 76.3 relativo a la no condena ni ejecución de la pena de muerte a embarazadas y madres con hijos de corta edad. En general, Gardam sostiene que «the rules dealing with women are presented as less important than others. They are drafted in different language that the provisions protecting combatants and civilians generally, using the concept of protection rather than prohibition» [28].

Las carencias principales de las normas de derecho humanitario internacional en cuanto a la protección de la mujer (Tachou-Sipowo, 2010: 203) se localizan históricamente en la ausencia de un estatuto especial en su condición de combatientes y no sólo de población civil y en las diferencias de régimen jurídico en función de la naturaleza internacional o no del conflicto, sobre todo por las menores garantías con las que cuenta en este último caso. Carpenter opina, de hecho, que «the civilians frame has been *distorted* by reliance on a proxy —women and children— that both encompasses some combatans (female and child soldiers) and excludes some non-combatans (adult civilian men)» [29]. Una carencia fundamental del modelo radica en su caracter «inherently discrimininatory» (Gardam, 2000: 160; Bennoune, 2006: 372) y su incapacidad para resolver los distintos problemas que plantea la situación de la mujer en el conflicto armado (Gardam y Charlesworth, 2000: 160). En realidad, el régimen jurídico sobre la mujer no puede hacerse depender de estereotipos [30], su-

28. Gardam, Judith, «Protection of Women in Armed Conflict», *Human Rights Quarterly*, vol. 22, 2000, núm. 1, págs. 148-166, en concreto, pág. 159.

29. Según el autor, «the gendered emphasis on particularly vulnerable groups as women, children and elderly has obscured the gender-based vulnerabilities that draft-age civilian males face in armed conflict, including risks of forced recruitement, arbitrary detention, and summary execution» (Carpenter, Charli R., «Women, Children and Other Vulnerable Groups: Gender, Strategic Frames and the Protection of Civilians as a Transnational Issue», *International Studies Quarterly*, vol. 49, 2005, págs. 295-334, en concreto pág. 296). Es cierto y está demostrado que también los hombres son víctimas de violencia sexual.

30. Puede verse Thompson, Margaret *et al.* «Feminist media coverage of women in war: You are our eyes and ears to the world», *Gender & Development*, vol. 15, 2007, núm. 3, págs. 435-450.

perados por una realidad en la que cabe distinguir entre «women at war (participating in war) and women in war (affected by war)» (Herrmann y Palmieri, 2010: 19). Desde esa perspectiva, hay dos cuestiones clave: primera, «the need to consider the plurality of women´s experiences in war, including as female heads of households, as victims (and survivors) of sexual violence, as community leaders, and as armed combatants» [31]; y, segunda, la importancia de distinguir combatientes y civiles basándose «on what they are doing, rather than *who* they are» (Carpenter, 2006: 296) [32].

La necesidad de revisar el Derecho internacional humanitario es reconocida unánimemente por la doctrina (Gardam, 2000: 163; Bennoune, 2006: 364) por numerosas y fundadas razones y, entre ellas, la voluntad de introducir el concepto de género (Gardam, 2005: 200) para adecuar la normativa a la realidad contemporánea de la mujer y del conflicto. Es preciso, con urgencia, además, solucionar dos de las carencias principales del régimen actual: por una parte, el recurso al Derecho internacional de los derechos humanos para paliar las insuficiencias del Derecho internacional humanitario y, por otra parte, hay que superar la «unreality of the rigid divisions between human rigths law, ILH and refugee law» (Gardam y Charlesworth, 2000: 160) en la medida en que compartimenta innecesariamente una realidad suficientemente compleja y global como el conflicto armado. La efectividad limitada de las normas de los Convenios y de los Protocolos de Ginebra, por su falta de adecuación a la naturaleza y caracteres del conflicto armado en la actualidad, se acrecienta en teoría y en la práctica como consecuencia de la capacidad también limitada de los mecanismos existentes para garantizar su cumplimiento.

Como primera providencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 80 del Protocolo I, la aplicación corresponde a las

31. Haeri, Medina; Puechguirbal, Nadine, «From helplessness to agency: examining the plurality of women´s experiences in armed conflict», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs.103-122. Puede verse, también, Nordstrom, Carolyn, «Women, economy, war», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 161-176; Karam, Azza, «Women in War and Peace-building», *International Feminist Journal of Politics*, vol. 3, 2001, núm. 1, págs. 2-25. En el mismo sentido, Dirham y O´Byrne, 2010: 51.

32. Sobre la capacidad de desempeñar distintos papeles, How, Nicole, «Women´s participation in the Rwandan genocida: mothers or monsters?», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 69-102.

partes en conflicto que han de adoptar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones asumidas en estos tratados internacionales incluida la adaptación de su derecho interno a esa normativa convencional siguiendo lo previsto en el artículo 84. En segundo lugar, la ejecución de las normas se hace depender de una obligación de difusión prevista en el artículo 83 y asumida por los Estados generalmente en colaboración con organismos como Cruz Roja cuya actuación, avalada por el artículo 81 del Protocolo I, resulta especialmente valiosa en la información y asistencia tanto a los prisioneros de guerra como a la población civil en el contexto del conflicto armado. En tercer lugar, la normativa de Ginebra se encuentra garantizada por el mecanismo de las Potencias protectoras que son Estados ajenos al conflicto, designados de común acuerdo con las partes y capacitados para desarrollar tres tipos de funciones: comunicación y enlace en las cuestiones relativas a la aplicación de las normas, asistencia a las víctimas y control de cumplimiento de las obligaciones derivadas de esos tratados en especial respecto de las personas protegidas. Por último, cabe la posibilidad de recurrir a la Comisión Internacional de Encuesta, una institución de investigación prevista en el artículo 90 del Protocolo I (Bennoune, 2006: 372).

El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos puede desencadenar no sólo la responsabilidad internacional del Estado sino, también, una responsabilidad internacional del individuo o individuos autores de la acción. El Protocolo I utiliza el término *violaciones* para calificar los hechos ilícitos atribuibles a un Estado mientras que recurre a la expresión *infracciones* cuando se trata de conductas imputables a los individuos. La responsabilidad internacional del Estado implica la obligación de reparar los daños causados como consecuencia de esos ilícitos, que es expresamente formulada en el artículo 91 del Protocolo I y expresamente también se hace extensible a los actos cometidos por los miembros de sus fuerzas armadas. Por su parte, la represión de las infracciones y las infracciones graves, que se consideran crímenes de guerra, se regula en el artículo 85 del Protocolo I que, sin embargo, no incluye en esta última categoría las acciones realizadas contra los grupos vulnerables merecedores de especial protección como mujeres y niños. En este caso, están llamados a operar los tribunales nacionales de acuerdo con el principio de jurisdicción universal y, en su caso, los tribunales penales internacionales

(Ashdown y James, 2010: 126) y, en particular, la Corte Penal Internacional con una jurisdicción universal (Reilly, 2007: 161; Bennoune, 2006: 364) que ha elaborado una sólida jurisprudencia, en particular, en el ámbito de violencia sexual.

El Derecho internacional humanitario es una normativa fundamental para la protección de la mujer en el conflicto armado [33], pero también es claramente insuficiente y, en gran medida, se encuentra superada tras la sustitución del principio de igualdad por el concepto más amplio de género que permite apreciar las nuevas y diversas dimensiones de la afectación de la mujer en el marco bélico. En ese sentido, junto a la *violencia sexual*, la doctrina subraya el efecto *desplazamiento* y el efecto *daño económico*, considerados no de modo independiente sino interactuando, para acrecentar las consecuencias derivadas de la diferencias de género (Plümper y Neumayer, 2006: 728). Obviamente el conflicto afecta a la totalidad de la población, sea civil o combatiente, masculina o femenina, sin embargo, la doctrina generalmente defiende y demuestra la singularidad del impacto económico, político-militar y sociológico sobre la mujer [34], razón por la cual se justifica una nueva perspectiva de género.

La creación del binomio género y seguridad supone un cambio de concepción en el tratamiento convencional dado a la relación mujer y conflicto armado y marca el camino hacia una posible reformulación del modelo de seguridad internacional desde los parámetros que introduce la asunción de la transversalidad de género. La introducción de ese principio en el marco del objetivo primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, acontecido por mediación del Consejo de Seguridad como responsable principal en la materia, es el resultado de una evolución marcada por la concurrencia de distintos protagonistas, medidas y líneas de actuación en el marco de la ONU.

33. Sobre la situación de la mujer en los conflictos armados en perspectiva histórica y jurídica, puede verse Ojinaga Ruiz, M.ª Rosario, «La protección de la mujer en el Derecho internacional humanitario», en Rodríguez-Villasante y Prieto (coord.), José Luis, *Derecho internacional humanitario*, 2.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, págs. 583-614.

34. Shoemaker, Jolynn, «Women and wars within status: Internal conflict, women´s rights and international security», *Civil Wars*, vol. 4, 2001, núm. 3, págs. 1-34.

La acción de la ONU

La acción de la ONU en materia de género (Gardam, 2005: 198) tiene su origen en la propia Carta de San Francisco que predica «la igualdad de derechos de hombres y mujeres» en el contexto natural de su actividad de promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales (Tryggestad, 2009: 545). Sobre la base del principio de igualdad inscrito en la Carta de Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en 1952, el 20 de diciembre, se adopta la Convención sobre los derechos políticos de la mujer a la que España se adhiere el 14 de enero de 1974.

La Convención de 1952 es un acuerdo extremadamente básico. En su articulado hay un total de once disposiciones de las cuales ocho se ocupan de cuestiones de procedimiento como las reservas, el depósito o la entrada en vigor. Los restantes artículos se limitan a reconocer tres derechos políticos: sufragio activo, sufragio pasivo y acceso a cargos y funciones públicas «en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna». Los Pactos de Nueva York de 1966 incluyen este principio respecto de la totalidad de sus ámbitos de actuación, pero la falta de mecanismos efectivos de garantía de su aplicación y su alcance general limitan su capacidad para enfrentar el problema específico de la desigualdad de la mujer. Con esa intención se adopta, en 1979, un tratado específico, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, denominada la carta de derechos humanos de la mujer, en la que los Estados se comprometen a presentar informes periódicos sobre las medidas adoptadas para su aplicación. El sistema de vigilancia de este tratado mediante el Comité previsto en su artículo 17 y la adopción del Protocolo Facultativo en 1999, que permite presentar denuncias a un órgano de control internacional, suponen un avance significativo aunque naturalmente limitado a los Estados Parte en ambos tratados y, por lo tanto, incapacitado para mejorar la situación de la mujer con carácter general [35].

En efecto, las diferencias esenciales de criterio existentes en materia de derechos y libertades fundamentales en el marco universal se exacerban cuando se trata de la situación de la mujer por motivos sociales, culturales, étnicos o religiosos impidiendo

35. Sobre la aportación de las normas del Derecho internacional de los derechos humanos puede verse Shoemaker, 2001: 13.

o limitando ampliamente el alcance del compromiso jurídico-internacional en esta materia. En su ausencia, la iniciativa política cobra un justificado protagonismo que se concreta en medidas como la declaración del Año Internacional y el Decenio de Naciones Unidas para la Mujer de 1975. La acción continuada de la Asamblea General a favor de la mujer y el impulso del Secretario General de Nacional Unidas (Tryggestad, 2009: 546), junto con la intensa actividad desplegada por la ONG, contribuyen decisivamente a la integración de la mujer en los distintos ámbitos de acción política de las Naciones Unidas.

Las conferencias mundiales sobre la mujer celebradas desde la década de los años setenta bajo los auspicios de la ONU consiguen diseñar un escenario propicio a la adopción de una nueva concepción de las relaciones entre género y seguridad. La búsqueda inicial de la igualdad, característica de las reuniones de Méjico, Copenhague y Nairobi, da paso a la introducción definitiva del concepto de género en Beijing, que se materializa después en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad.

La Conferencia de Méjico de 1975

La primera Conferencia mundial sobre la condición jurídica y social de la mujer se celebra en Méjico D.F. coincidiendo con el Año Internacional de la Mujer, en 1975, organizado para recordar a la comunidad internacional que la discriminación contra la mujer es un problema persistente en la mayor parte del mundo. La propia Conferencia trata de ejemplarizar al contar con una mayoría, más de un centenar, de delegaciones encabezadas por mujeres, circunstancia ésta a la que se suma la organización paralela de un foro de organizaciones no gubernamentales, la Tribuna del Año Internacional de la Mujer, con cerca de 4.000 participantes.

Convocada por la Asamblea General de la ONU, la Conferencia asume la necesidad de establecer objetivos, estrategias y planes de acción eficaces para la mejora de la situación de la mujer. Entre los objetivos que constituyen el fundamento de la acción de aquella organización se identifican: 1) La igualdad plena y la eliminación de la discriminación; 2) La integración y plena participación de la mujer en el desarrollo; y 3) Una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz en la sociedad internacional.

La Conferencia de Méjico aprueba un plan de acción mundial incluyendo las directrices dirigidas a los gobiernos y la comunidad internacional para alcanzar los objetivos fundamentales establecidos por la Asamblea General en el plazo de una década. Con esa finalidad, los Estados deben formular estrategias nacionales con etapas y prioridades [36]. Las primeras medidas están destinadas a garantizar el acceso equitativo de la mujer a recursos básicos como la nutrición, la vivienda, la educación, el empleo, la participación política, los servicios de salud y la planificación de la familia. Esta iniciativa traduce un cambio de perspectiva significativo en la medida que supera la percepción de la mujer como receptora pasiva de apoyo y asistencia para asumir su condición de igualdad con el hombre en el entendimiento de que ha de tener los mismos derechos de acceso a los recursos y las oportunidades. Se reconoce, incluso, el valor singular de la intervención de la mujer en los distintos ámbitos de acción política.

La Conferencia de Méjico introduce, asimismo, una aportación fundamental en el plano jurídico-institucional por un doble motivo. Por una parte, supone el establecimiento del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) [37] y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) [38], con el objetivo de proporcionar un marco orgánico para la investigación, la capacitación y las actividades operativas en la esfera de la mujer y el desarrollo. Por otra parte, es el desencadenante de la decisión de organizar el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985) proclamado por la Asamblea General. Con ello se inaugura una etapa en la consecución del objetivo de igualdad caracterizada como un proceso de aprendizaje en el que impor-

36. Las estrategias nacionales de Méjico son un claro precedente de los planes de acción nacional previstos en la Resolución 1325.

37. El INSTRAW, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer, es creado por el ECOSOC con la misión de promover y desarrollar programas a nivel internacional dedicados a la investigación, el intercambio y la difusión de información y el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones para incorporar la perspectiva de género.

38. El UNIFEM, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, se crea en 1985 con objeto de apoyar económicamente las iniciativas estatales y civiles dirigidas a mejorar la situación de la mujer.

tan las deliberaciones, la negociación, la identificación de obstáculos, la progresión de los objetivos y el examen de los avances realizados en el plano internacional y en el interno. Al terminar el Decenio para la Mujer, más de un centenar de Estados cuentan ya con algún tipo de mecanismo, institución, plan o programa de acción dirigido a la consecución de sus objetivos.

La Conferencia de Copenhague de 1980

La Conferencia mundial de Copenhague se encuentra marcada por una doble circunstancia: de un lado, el consenso generalizado de la mayoría de Estados sobre los progresos realizados en la realización de los objetivos de Méjico; y, de otro lado, la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), de 18 de diciembre de 1979, en vigor como tratado internacional desde el 3 de septiembre de 1981 y ratificada por España el 5 de enero de 1984, que constituye un instrumento fundamental en la lucha por la igualdad de la mujer.

La Convención cuenta con 186 Estados partes que se comprometen a presentar un informe nacional en el plazo de un año desde la ratificación y, después, cada cuatro años, sobre las medidas adoptadas para eliminar los obstáculos relativos a la aplicación de la Convención. Dos décadas después se completa con un Protocolo Facultativo, aprobado el 6 de octubre de 1999, relativo al establecimiento de un sistema de comunicaciones en caso de violación de los derechos reconocidos en la Convención, ratificado hoy por 100 Estados y, entre ellos, España el 6 de julio de 2001. El Protocolo permite a las mujeres víctimas de discriminación por motivos de sexo presentar denuncias a un órgano de control internacional y supone equiparar la Convención con el resto de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos que, al contar con procedimientos de presentación de denuncias, añaden al reconocimiento de derechos el fundamental componente de garantía.

La existencia de este compromiso jurídico internacional, a pesar de sus carencias y limitaciones, marca el desarrollo de la Conferencia de Copenhague donde se admite que, sin desconocer los avances, existe una alarmante disparidad entre los derechos garantizados y la capacidad de la mujer para ejercer esos

derechos. Se establecen tres ámbitos de acción prioritaria para la consecución de los objetivos asumidos en Méjico —la igualdad de acceso a la educación, las oportunidades de empleo y servicios de atención sanitaria— y se aprueba un Programa de Acción que identifica los siguientes factores explicativos de la discrepancia entre los derechos y la capacidad real de la mujer para su ejercicio: 1. la falta de participación adecuada del hombre en la mejora del papel de la mujer; 2. una voluntad política insuficiente; 3. la falta de reconocimiento del valor de las contribuciones de la mujer a la sociedad; 4. la escasez de mujeres en posiciones de adopción de decisiones; 5. unos servicios insuficientes para apoyar el papel de la mujer como cooperativas o guarderías infantiles; 6. la falta de recursos financieros; 7. la falta de sensibilización incluso entre las propias mujeres. La solución que ofrece el Programa de Acción, carente de obligatoriedad jurídica, consiste en exhortar a los Estados para que adopten medidas nacionales adicionales y efectivas en orden a garantizar los derechos de la mujer.

La Conferencia de Nairobi de 1985

La Conferencia de Nairobi recibe el mandato de buscar nuevas fórmulas para conseguir los objetivos del Decenio de la Mujer —igualdad, desarrollo y paz— que se materializa en la adopción de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia un futuro cifrado en el año 2000 como fecha clave para lograr el adelanto de la mujer. Elaboradas y aprobadas por consenso entre los 157 gobiernos participantes, constituyen un programa actualizado donde se identifican tres categorías básicas de medidas: a) las medidas constitucionales y jurídicas; b) la igualdad en la participación social; y c) la igualdad en la participación política y en la adopción de decisiones. Sobre esa base se diseñan acciones concretas en una amplia gama de temas, desde el empleo, la salud, la educación y los servicios sociales hasta la industria, la ciencia, las comunicaciones y el medio ambiente. Una idea principal subyace en el documento: la participación de la mujer en la adopción de decisiones y la gestión de los asuntos humanos no solo constituye su derecho legítimo, sino que es una necesidad social y política que ha de considerarse en todas las instituciones y ámbitos de la sociedad. La igualdad, en consecuencia, debe abarcar todas las esferas de la actividad humana.

La realización del programa de acción de Nairobi se encomienda fundamentalmente a los Estados responsables de adoptar a nivel nacional los objetivos, estrategias y medidas necesarias en materia de igualdad y, en particular, aquellas dirigidas a fomentar la participación de la mujer en la promoción de la paz y a prestarle asistencia en situaciones especiales de peligro. La Conferencia reconoce, sin embargo, la dificultad de la tarea instando a los gobiernos a delegar algunas de esas responsabilidades a los programas, oficinas y organismos internacionales. A ello contribuye la creación de centros de coordinación de cuestiones de la mujer en los distintos ámbitos de acción de la ONU.

El reconocimiento de la necesidad de incorporar a la mujer en el proceso de adopción de decisiones que supone Nairobi se manifiesta, asimismo, en el curso de una serie de conferencias mundiales celebradas por la ONU en los inicios de la década de los años noventa en relación con diversos aspectos del desarrollo, el medio ambiente, los derechos humanos, la población y el desarrollo social. En todos los casos se subraya la importancia de una participación plena de la mujer en el proceso de adopción de decisiones y de la asunción de su perspectiva en cada uno de los ámbitos de análisis.

La Conferencia de Beijing de 1995

La Conferencia de Beijing supone un nuevo y definitivo cambio de perspectiva como consecuencia del reconocimiento de la doble necesidad de trasladar el centro de atención desde la mujer al género y de asumir que toda la estructura de la sociedad y las relaciones entre los hombres y las mujeres dentro de la misma han de ser objeto de reconsideración [39]. La idea es que sólo mediante una reestructuración fundamental de la sociedad y sus instituciones es posible potenciar plenamente el papel de la mujer hasta situarla en términos de igualdad con el hombre. La introducción de una perspectiva de género exige un nuevo examen de la sociedad en su conjunto y de su estructura básica de des-

39. Barrow, Amy, «It's like a rubber band´. Assessing UNSCR 1325 as a gender mainstreaming process», *International Journal of Law in Context*, vol. 5, 2009, núm. 1, págs. 51-68.

igualdad. Este cambio es el inicio de un nuevo capítulo en la lucha por la igualdad de la mujer en la medida en que implica una nueva estrategia más amplia y más profunda construida sobre la base del concepto de género [40].

La Conferencia aprueba por unanimidad la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, que es un programa de acción para la potenciación del papel de la mujer en el siglo XXI donde se enuncian doce esferas de actuación (Tryggestad, 2009: 545). En cada una de ellas se localizan los obstáculos principales al adelanto de la mujer y se enumeran las medidas concretas a adoptar por parte de los gobiernos y la sociedad civil. Dos de esas esferas son la «violencia contra la mujer» y «la mujer y los conflictos armados». Ya en la primera se reconoce la situación especial de violencia generada en el conflicto bélico y la necesidad consecuente de capacitación de funcionarios y agentes en derecho humanitario (Barrow, 2010: 228). En la segunda, dedicada específicamente al conflicto, se establecen dos principios básicos: por una parte, el reconocimiento de la violencia de género como una vulneración simultánea de las normas de derecho humanitario y de las normas sobre protección de los derechos humanos, y, por otra parte, la vinculación indisoluble entre paz e igualdad cuando se declara que la intervención efectiva de la mujer en los procesos de pacificación es fundamental para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional (Shoemaker, 2001: 17).

40. La sustitución del principio de igualdad por la perspectiva de género es objeto de un amplio y sólido análisis doctrinal, En la argumentación dada por Mobekk, se distingue Gender balancing and gender mainstreaming. Así, «Gender balancing is the promotion of equal participation of men and women in security sector institutions and oversight bodies. In the security sector in developed, developing, fragile and postconflict states there is a significantly higher proportion of men, thus gender balancing is a tool for recruiting and retaining women in the security sector, and in governance and oversight sectors. Gender mainstreaming is more complex and not only focuses on increasing participation, but is a 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 . . . 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'. … Gender mainstreaming is, therefore, a transformative process of institutions and structures, which takes longer to implement and is more challenging than gender balancing» (Mobekk, 2010: 279).

Para garantizar la efectividad de la Plataforma de Acción de Beijing, la Asamblea General exhorta a todos los Estados, las organizaciones del sistema de la ONU y otras organizaciones internacionales, así como a las organizaciones no gubernamentales y al sector privado, para que adopten las medidas necesarias tendentes a la aplicación de sus recomendaciones. En el marco de los Estados, los mecanismos nacionales establecidos en la reunión de Méjico para promover la condición jurídica y social de la mujer reciben una nueva función como central de coordinación de las políticas orientadas a incorporar la perspectiva de género. Los Estados se comprometen a incluir de manera efectiva una dimensión de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planificación y de adopción de decisiones. Esto significa que, con carácter previo a la adopción o la ejecución de decisiones, hay que proceder a un análisis de sus efectos sobre los hombres y las mujeres, así como de sus respectivas necesidades. Dentro del sistema de Naciones Unidas, el Secretario General designa a un funcionario de categoría superior para desempeñar la función de Asesor Especial en Cuestiones de Género con la misión de velar por la incorporación de la perspectiva de género en todos los aspectos de la labor de organización.

La Conferencia de Beijing es valorada positivamente por sus resultados y por su envergadura misma al contar con la participación de representantes de 189 Estados y con un Foro paralelo de organizaciones no gubernamentales, que aglutina a unas 35.000 personas. El apartado sobre la mujer y los conflictos armados es un antecedente directo de la Resolución 1325 que, de hecho, comienza recordando los compromisos asumidos en la Declaración y en la Plataforma de Acción de Beijing.

En definitiva, las sucesivas Conferencias Mundiales sobre la Mujer sirven para implicar a la comunidad internacional en la idea y el objetivo de impulsar el adelanto y la mejora de la situación de la mujer en las distintas esferas de la vida pública y privada. La primera, en Méjico D.F. en 1975, defiende la igualdad, la integración y la no discriminación, incluida una significativa referencia a la contribución de la mujer en el fortalecimiento de la paz. La segunda reunión en Copenhague en 1980 aprueba un Programa de Acción carente de obligatoriedad jurídica pero destinado a propiciar la adopción de medidas nacionales. La siguiente Conferencia, en 1985, desemboca en la elaboración consensuada de las Es-

trategias de Nairobi como un nuevo proyecto basado en el principio de que la integración de la mujer no es sólo un derecho sino una necesidad política y social que ha de abarcar todas las esferas de la actividad humana. Ese cambio de perspectiva se confirma en la Conferencia de Beijing de 1995 como consecuencia de la introducción del concepto de género en el lugar de la igualdad y por el reconocimiento de que ese concepto, nuevo y más amplio, obliga a un examen y reformulación de la estructura de la sociedad y de sus instituciones en su conjunto. El consenso progresivamente alcanzado sobre la relación entre igualdad y género, paz y seguridad se materializa en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad.

La Resolución 1325 (2000): Origen y fundamento normativo

La aprobación de la Resolución 1325, el 31 de octubre de 2000, es el resultado de la acción desarrollada en el marco de las conferencias mundiales y de una serie de iniciativas y de contactos políticos entre los que cobran singular protagonismo algunos Estados y ONG. La Fórmula Arria, creada en 1993, para posibilitar un intercambio informal de opiniones y experiencias entre los miembros del Consejo de seguridad y las ONG, se utiliza por primera vez el 23 de octubre para reunir a mujeres procedentes de Sierra leona, Guatemala, Somalia y Tanzania y a organizaciones dedicadas a la mujer, bajo la Presidencia del representante de Namibia, particularmente activo en el impulso a esta resolución [41]. Junto a ellos, Canadá, Bangladesh, los países nórdicos y el Reino Unido forman el Grupo de *Friends of Women, Peace and Security* o *Friends of 1325* (Tryggestad, 2009: 547).

Contexto y articulación normativa

La Resolución 1325 (2000) de 10 de octubre es la primera resolución adoptada por el Consejo de Seguridad que trata de mane-

41. Sobre el contexto en que se adopta la Resolución 1325 (2000), veáse Hill, Felicity; Aboitiz, Mikele; Poehlman-Doumbouya, Sara, «Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325», *Signs*, vol. 28, 2003, núm. 4, págs. 1255-1269.

ra exhaustiva la cuestión de la mujer, la paz y la seguridad [42], con especial referencia a dos aspectos: 1) la prevención y la protección de las mujeres y las niñas frente a la violencia de género [43]; y 2) el aumento de la contribución femenina en los procesos de pacificación (Tachou-Sipowo, 2010: 208). Tryggestad identifica cuatro factores principales que contribuyen a la adopción de la resolución: «A changed international security architecture, the changing nature of conflict, and the widening of the concept of security, together with the increasingly influential role of NGO in international relations» (Tryggestad, 2009: 542).

En ese nuevo contexto, el Consejo de Seguridad reconoce que «la paz está inextricablemente unida a la igualdad entre hombres y mujeres» y que «el acceso pleno y la participación total de las mujeres en las estructuras de poder y su completa implicación en los esfuerzos para la prevención y la resolución de conflictos son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad». Históricamente se sitúa a la mujer como víctima o grupo vulnerable, en cambio, esta resolución «marks the first time that the Council focused its attention exclusively on women as subjects in their own right in situations of conflict and transition from conflict» (Reilly, 2007: 166). Este cambio de perspectiva es consecuencia en buena medida de la concurrencia de una serie de circunstancias contrastadas en la práctica y de argumentos que postulan en favor de la inclusión de la mujer en las diferentes etapas de los procesos de pacificación. Como explican Harris y Goldsmith,

> Among these are that local women are more likely to report crimes to women police, that women police have been shown to have a calming effect on dangerous situations, including domestic violence,

42. Bell, Christine; O´Rourke, Catherine, «Peace Agreements or Pieces of Paper? The impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and Their Agreements», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 59, 2010, núm. 4, págs. 941-980.

43. Sivakumaran afirma que, en varias ocasiones, en sus resoluciones, el Consejo de Seguridad «does address the issue of sexual violence in situations of armed conflict at a general level», es decir, reconociendo la violencia sexual contra hombres y niños (Sivakumaran, Sandesh, «Lost in traslation: UN responses to sexual violence against men and boys in situations of armed conflict», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 259-277).

> and that gender-balanced international forces are more likely to contribute to the creation of gender-balanced host societies. It is also reported that the inclusion of women ensures that mission staff 'observe social conventions that define civilized behaviour', and significantly fewer complaints have been made about the professional and personal behaviour of women on missions than about their male counterparts. Further to this, the UN's Department of Peacekeeping Operations (DPKO) and UNIFEM point to the importance of role-modelling and appropriate gender dynamics within both peacekeeping and peacebuilding. Finally, women's inclusion is seen as giving legitimacy to missions, which in turn enhances mission effectiveness (Vandra Harris; Andrew Goldsmith, 2010: 294).

En esta argumentación se incurre en ciertos estereotipos llegando a la conclusión de que la mera presencia de la mujer tiene efectos benéficos. No es obviamente tan sencillo, pero en cierto sentido siempre se expresa como una cuestión de representación o de identificación con la sociedad de las fuerzas armadas o de los agentes de negociación. Si entre ellos no hay presencia de mujeres, el contraste con la realidad es evidente, preocupante, cuestionable e, incluso, alarmante. La doctrina asume que generalmente la participación de la mujer en las negociaciones garantiza en mayor medida la inclusión del tema del género en los acuerdos de paz (Shoemaker, 2001: 18) y con ello, también, en el diseño futuro de la sociedad post-conflicto. El conflicto armado es un catalizador potencial para transformar los roles vinculados al género y un impulsor de la redefinición de las funciones tradicionales de la mujer en el propio conflicto y en la sociedad, de manera que no cabe excluir categóricamente aquella posibilidad. Como explica Reilly, la Resolución 1325 es importante «not only for recognising the disproportionate and gender specific impact of conflict on women but also highlighting the undervalued role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peacebuilding and post-conflict reconstruction» (Reilly, 2007: 166).

La Resolución centra su atención, materialmente, en cuatro áreas principales e interrelacionadas: 1) El aumento de la participación de las mujeres en los procesos de paz y la toma de decisiones; 2) El entrenamiento para el mantenimiento de la paz desde una perspectiva de género; 3) La protección de las mujeres en los conflictos armados y en las situaciones posbélicas; 4) La introducción transversal del género en la recogida de datos y sis-

temas de información de Naciones Unidas, así como en la puesta en práctica de los distintos programas. Estos ámbitos de acción global son desarrollados y concretados atendiendo a cada uno de los destinatarios de la Resolución, principalmente, los Estados, las partes en conflicto, los negociadores de acuerdos de paz y el Secretario General de las Naciones Unidas (SGNU).

Los Estados miembros están obligados al cumplimiento de la Resolución y tienen asignadas las siguientes responsabilidades de diferente naturaleza e importancia: a) Velar con carácter general por el aumento de la representación de la mujer en todas las etapas de los procesos de pacificación; b) Presentar candidatas nacionales para la elaboración de una lista centralizada y actualizada periódicamente que permita aumentar su número en las acciones y misiones de la ONU; c) Incrementar el apoyo financiero, técnico y logístico voluntario para las actividades de adiestramiento destinadas a sensibilizar sobre cuestiones de género; y d) Enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra y de otros delitos contra las mujeres, excluyendo la posibilidad de amnistía (Bell y O'Rourke, 2010: 943).

Los Estados partes en el conflicto tienen, además, algunas obligaciones precisas: a) El respeto de todas las normas de Derecho internacional humanitario y de las normas relativas a la protección de los derechos de la mujer, en particular, teniendo presentes las disposiciones del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; b) La adopción de medidas especiales de protección para la mujer frente a la violencia de género; y c) El respeto del carácter civil y humanitario de los campamentos y asentimientos de refugiados. En el caso de los participantes en la negociación y aplicación de los acuerdos de paz., la Resolución establece que deben: a) Asumir e incluir las necesidades especiales de las mujeres en la repatriación, asentamiento, rehabilitación, reintegración y reconstrucción (Dirham y O´Byrne, 2010: 43) [44];

44. Pueden verse Humphreys, Marcartan; Weinstein, Jeremy, «Demobilization and Reintegration», *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, 2007, núm. 4, págs. 531-567; Kandiyoti, Deniz, «Between the hammer and the anvil; post-conflict reconstruction, Islam and women´s rights», *Third World Quarterly*, vol. 28, 2007, núm. 3, págs. 503-517; Kalungu-Banda, Agnes, «Post-conflict programmes for women: Lessons from the Kosovo Women´s Initiative», *Gender & Development*, vol, 12, 2004, núm. 3, págs. 31-40.

b) Apoyar iniciativas de paz de las mujeres locales y procesos de paz autóctonos; c) Garantizar la protección de los derechos humanos de la mujer en el proceso de reorganización política, jurídica y social; y d) Tener presentes las necesidades específicas derivadas del género en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración [45].

En el marco de la ONU, el Consejo de Seguridad se compromete a velar por la introducción de la perspectiva de género en las misiones y a tener en cuenta, en particular, las necesidades especiales de la mujer en los supuestos de utilización de las medidas del artículo 41 de la Carta. Esa perspectiva se explica, siguiendo a Harris y Goldsmith, porque posiblemente «the very legitimacy of these missions will be influenced by how gender relations are modelled» [46]. El SGNU tiene encomendada la adopción de las siguientes iniciativas y medidas: a) La ejecución del plan estratégico en el que solicita el aumento de la participación de la mujer en los procesos de pacificación; b) El nombramiento de un número mayor de mujeres como representantes y enviadas especiales; c) La ampliación del papel y de la aportación de la mujer en las operaciones de la ONU y, en particular, entre los observadores militares, la policía civil y el personal humanitario; d) La introducción de la perspectiva de género en las operaciones sobre el terreno; e) El adiestramiento a los Estados y al personal de las operaciones sobre protección, derechos y necesidades especiales de las mujeres y también sobre su contribución a las tareas de pacificación; y f) El estudio en la práctica de los distintos aspectos de la resolución y la presentación de informes.

Alcance y naturaleza jurídica

La Resolución 1325 ha sido caracterizada como una resolución temática (Tryggestad, 2009: 543), declarativa (Tachou-Sipowo,

45. Un análisis de los Standard de las Naciones Unidas en esta materia puede verse en Shepherd, Laura, «Women, armed conflict and language – Gender, violence and discourse», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 143-159.

46. Harris, Vandra; Goldsmith, Andrew, «Gendering Transnational Policing: Experiences of Australian Women in International Policing Operations», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 292- 306.

2010:208) o mero *soft law* (Dirham y O´Byrne, 2010: 36) resultante de un debate diferente y abierto como consecuencia del recurso a la fórmula Arria (Swaine, 2009: 403). Es indudablemente un acto sobre cuya naturaleza y contenido se plantean algunas dudas e interrogantes tanto de fondo como formales.

El hecho de que la vinculación entre género y seguridad se haya formalizado en una resolución de Consejo de Seguridad no está exento de consecuencias. Desde la perspectiva de su *naturaleza*, no es un tratado consensuado entre los Estados creando obligaciones jurídicas por ellos mismos y para todos aquellos que manifiesten su consentimiento [47]. Tampoco es un acto procedente de un órgano plenario de una organización internacional, como la Asamblea General de Naciones Unidas, legitimada y representativa del conjunto de los Estados de la sociedad internacional con un poder de deliberación general [48]. Es un acto emanado de un órgano principal de la ONU caracterizado por tener una composición numéricamente restringida y, además, condicionada por la dualidad de estatutos jurídicos que supone la presencia de miembros permanentes con derecho a veto y miembros no permanentes. La expansión continuada de los poderes del Consejo de Seguridad, como advierte Tachou-Sipowo, «poses a problem int terms of a democratic déficit» aunque, según el autor, «this is now rectified by the near complete consensus on its responsability to protect» (Tachou-Sipowo, 2010:206). En realidad, esa debilidad congénita sólo puede verse compensada por la naturaleza obligatoria del compromiso asumido por los Estados en relación con las decisiones del Consejo de conformidad con el artículo 25 de la

47. A propósito, Willett, Susan, «Introduction: Security Council Resolution 1325: Assessing the Impact on Women, Peace and Security», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 142-158.

48. Muchos países del G-77 han criticado la resolución porque «they perceive it as being representative of a larger package of liberal ideas primarily promoted by the affluent countries of the North» (Tryggestad, 2009: 549). De hecho, cita textualmente a un representante de ese grupo que se pronuncia en los siguientes términos: «we (the G-77) do not have a problem with including language on gender or women. In think we all agree that women´s involvement in peacebuilding is important. However, we do not want any referentes to a resolution coming from the Security Council» (Tryggestad, 2010: 167).

Carta de Naciones Unidas [49] y por las competencias atribuidas a este órgano en materia de paz y seguridad internacional (Tachou-Sipowo, 2010: 206). Esa doble circunstancia posibilita la asociación progresiva del género con el mantenimiento de la paz y la seguridad hasta el punto de justificar, como hace después la Resolución 1820, la adopción de las medidas del Capítulo VII de la Carta (Anderson, 2010: 245). No obstante, ni su obligatoriedad ni la garantía que supone en cuanto a su aplicación la posibilidad de recurso a tales medidas permiten obviar el déficit de legitimidad en su origen y articulación normativa que, obviamente, se traslada a sus sucesoras en la medida en que son adoptadas por el mismo órgano y procedimiento [50].

Desde la perspectiva de su *contenido*, la Resolución 1325 plantea dos cuestiones principales. En primer lugar, es esencialmente declarativa en el sentido de que procede al reconocimiento de una serie de derechos, la afirmación de principios y el establecimiento de objetivos, pero sin incorporar mecanismos específicos de garantía de su efectividad. Hay que esperar prácticamente una década para que se inicie la necesaria dimensión garantista en las Resoluciones 1820 (1888), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010) mediante la previsión de algunos expedientes, aunque aún insuficientes, dirigidos a reforzar y a controlar la aplicación de aquella primera resolución. En segundo lugar, la Resolución 1325 establece un objetivo doble en cuanto a su alcance, naturaleza y contenido: por una parte, contribuir a la prevención y sanción de la violencia de género en el contexto de los conflictos armados y, por otra, aumentar la participación de la mujer en los procesos de pacificación en sus diferentes modalidades. Ello implica que cada uno de esos objetivos entronca con dos núcleos normativos de Derecho internacional público que han tenido una evolución diferente y tienen una natura-

49. Tryggestad plantea el debate sobre el carácter obligatorio de la resolución asumiendo que no es una cuestión pacífica en la doctrina y distinguiendo entre resoluciones del Capítulo VI y del Capítulo VII de la Carta para concluir que sólo estas últimas son obligatorias (Tryggestad, 2009: 544). Véase, asimismo, Tachou-Sipowo, 2010: 213.

50. Bell y O'Rourke defienden que la Resolución 1325 ofrece un claro fundamento normativo para la acción del Consejo de Seguridad porque la exclusión de las mujeres de los procesos de pacificación es una amenaza a la paz. (Bell y O'Rourke, 2010: 943).

leza y una articulación normativa distintas: el régimen jurídico de los conflictos armados y los derechos humanos de la mujer entendiendo derechos básicos elementales y derechos socio-políticos (Barrow, 2009: 56). Esos objetivos se articulan jurídicamente en normas y actos de distinta naturaleza —*ius cogens*, obligatorias, *soft law* y declaraciones meramente políticas— de distinto contenido –sólo reconocimiento o incluida garantía— y con distintos niveles de control y sanción. Esas normas generan obligaciones y compromisos a cargo de los Estados cuyo cumplimiento está garantizado internacionalmente mediante mecanismos de supervisión y control que en algún caso permiten el acceso a tribunales internacionales y en otros se encuentran sometidas a diferentes líneas de seguimiento y control. En definitiva, el doble contenido normativo —lucha contra la violencia de género y participación en procesos de pacificación— supone un grado substancialmente diferente de protección, máxime cuando la violencia de género se califica como una violación simultánea de las normas de derecho internacional humanitario y de derecho internacional de los derechos humanos, desencadenantes de responsabilidad internacional del Estado y/o de responsabilidad penal internacional para el particular.

Esta doble problemática planteada por la Resolución 1325 —la carencia de mecanismos garantistas y la diferencia entre sus objetivos— se encuentra, como es lógico, agravada por la circunstancia de que está llamada a operar en la situación exponencialmente más difícil y compleja que es el conflicto armado y en un contexto marcado por, al menos, los siguientes parámetros: 1. la presencia del Estado o Estados territoriales donde se localiza el conflicto que pueden o no haber asumido los compromisos en la materia; 2. la presencia de los Estados terceros que envían sus fuerzas y que normalmente pero no necesariamente están implicados de modo activo en la aplicación de la Resolución; 3. la intervención de las organizaciones internacionales universales o regionales con competencias o misiones en la zona; y 4. la participación de otros organismos, instituciones y agentes con funciones en materia de género. Esta pluralidad de agencias y agentes implicados es, junto con otras, una causa principal de la falta de efectividad de la resolución [51].

51. Como explica Susan Willet, «On 15 September 2009 the General Assembly announced the creation of a new agency to deal with the rights of women. Four UN agencies – UNIFEM, DAW, the Office of the Special Adviser on Gender

Carencias y límites

La doctrina no es uniforme en la valoración de la Resolución 1325 (Barrow, 2009: 55), aunque mayoritariamente se muestra crítica, en particular, por la ausencia de medidas positivas dirigidas a contrarrestar eficazmente la desigualdad de género (Reilly, 2007: 167). Susan Willett cree que esta resolución «remains more of a rhetorical than practical commitment» (Willett, 2010:156) por tres motivos básicos. En primer lugar, y por su propia naturaleza, «implementation of 1325 has been erratic» al no ser un tratado respecto del cual los Estados asuman voluntariamente obligaciones jurídicas que estén dispuestos a cumplir. En segundo lugar, exceptuando algunas medidas de menor entidad [52], Willett entiende que

> there has been a general lack of operational coherence for implementing the UN's 1325 commitments. Partly, this can be attributed to the fact that there has been no lead agency within the UN tasked with implementing 1325». The task of gender mainstreaming in peacekeeping has been split between several agencies [53] (…). These

Issues and the UN International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW) – are being amalgamated to promote women's rights and to work towards gender equality. The new agency will be headed by a high-profile under secretary-general. It is hoped that this will enable greater coordination and synergy of effort around 1325 implementation. However, the new agency will still have to coordinate its efforts on 1325 with the DPKO, the UNDP's Bureau of Conflict Prevention and Reconstruction and the PBC, all organizations that have a poor track record on implementing 1325 provisions. Moreover, consolidating the UN's efforts on promoting gender equality is only a small step towards tackling the cumbersome and disjointed bureaucratic response that typifies gender mainstreaming in peacekeeping missions» (Willet, 2010: 142).

52. Entre esas «medidas menores», según Susan Willet, «A code of conduct for peacekeeping forces has been introduced, gender advisers have been appointed to counsel UN peacekeeping operations, there has been an increase in the reporting of abuses against women in war, and a number of developed countries have evolved National Action Plans for achieving the goals of 1325» (Willet, 2010: 142).

53. Entre esas agencias se incluyen: «the Development Fund for Women (UNIFEM), Division for the Advancement of Women (DAW), the Commission on the Status of Women, the Special Adviser for Gender Issues, the Special Rapporteur on Violence Against Women, the Peace Building Commission (PBC), the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) and the United Nations Development Programme's (UNDP's) Bureau of Conflict Prevention and Reconstruction (BCPR) (Willett, 2010: 143)

> departments are filled with talented and motivated staff, but their past efforts have been undermined by a system that has ascribed responsibility for implementing 1325 to all, but has held no one accountable. This has made for an unwieldy, fragmented and bureaucratic response (Willett, 2010:156).

En tercer lugar, según la misma autora, la aplicación de la Resolución 1325 (2000) se ha caracterizado por la ausencia de una adecuada financiación que ha impedido la reorganización y la centralización burocrática necesarias para dotarla de efectividad [54] (Willett, 2010: 143). Amy Barrow, por su parte, identifica como causantes de sus carencias operativas dos tipos de obstáculos: los conceptuales derivados del recurso al término género y los prácticos debidos a la naturaleza políticamente contenciosa de la resolución. Reconoce que la mayoría de ellos «appear to be based on internal sociopolitical and cultural dynamics, particularly in pluralistic societies» (Barrow, 2009: 66).

En una línea de argumentación similar, Tryggestad alega dos motivos: por una parte, la percepción de un grupo importante de países de que la resolución «as being representative of a larger package of liberal ideas primarily promoted by the affluent countries of the North» y, por otra parte, «the UN's ponderous organizational culture and traditional ways of thinking and acting» (Tryggestad, 2009: 549-550). El autor también menciona a esos efectos «the lack of accountability mechanisms», a lo que se suma la ausencia de voluntad política para dotarla de efectividad (Puechguirbal, 2010: 181-182). La falta de mecanismos de

54. Explica Willett que «Bureaucratic reorganization and centralization will only aid the implementation of 1325 if adequate resources are provided to support gender advisers in the field, to aid the training of peacekeepers in gender awareness, to monitor and verify the implementation of gender mainstreaming in all peacekeeping operations, to train women as peacekeepers, mediators, negotiators and senior diplomats, to prioritize women's needs in peacebuilding and to empower local women's peace groups and their security priorities and initiative. Ultimately, however, gender mainstreaming in peacekeeping will consciously be contained at the level of a rhetorical norm, within a highly masculinized and militarized hierarchy, unless the transformatory implications of 1325 are fully implemented. This not only implies a major restructuring of the structures of the UN to ensure greater gender equality, but requires a major transformation of the highly militarized culture that currently permeates the UN and its peacekeeping structures» (Willet, Susan, 2010: 142).

control y de información, junto con la ausencia de objetivos precisos y de un calendario predeterminado son los motivos que, a juicio de Swaine, explican la limitada operatividad práctica de la Resolución. Contribuye también, a esos efectos, la terminología empleada similar a la utilizada en las normas de *soft law* que traduce la debilidad del compromiso asumido por los Estados (Swaine, 2009: 409). Esa laguna se manifiesta, en particular, en cuanto al objetivo de lucha contra la violencia sexual, razón por la cual no ha de extrañar que la siguiente resolución del Consejo se ocupe precisamente de ese problema.

Las resoluciones derivadas de la Resolución 1325

La Resolución 1820 (2008): la lucha contra la violencia sexual

La Resolución 1820, adoptada el 19 de junio de 2008 por iniciativa de Estados Unidos, se centra en el problema de la violencia de género. En ella, el Consejo de Seguridad reconoce que la violación y la violencia sexual son un producto derivado de la guerra y, con frecuencia, un método bélico utilizado sistemáticamente para desestabilizar, desmoralizar y humillar a las comunidades (Mackenzie, 2010: 206) y para obligarlas a huir de su lugar de residencia (Anderson, 2010: 247). La práctica se encarga de mostrar que, además, contituye «an effective instrument of terror in ethnic and nationalist conflicts, through which it is used as a method of pollute and defile the enemy» (Shoemaker, 2001: 8). Adicionalmente, una vez terminado el conflicto, en los procesos de pacificación, la negociación de los acuerdos de paz requiere la solución de los problemas derivados de la violencia sexual porque, como explican Jenkins y Goetz, «agreements that fail to address sexual violence can detract from three essential elements of successful post-conflict peacebuilding: social stability, economic recovery and effective state authority» (Jenkins y Goetz, 2010: 261).

En Derecho internacional, la violencia sexual ha sido calificada en los mismos términos (Pilch, 2003: 90) como un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo dentro del genocidio (Anderson, 2010: 245). Esa calificación «was a major breakthrough – allowing women access to legal frameworks that enable the prosecution of their violators» (Willett, 2010: 154). Las normas de Derecho internacional humanitario, el Derecho inter-

nacional de los derechos humanos, las disposiciones normativas y la jurisprudencia emanada de los tribunales penales internacionales, en particular, la Corte Penal Internacional, constituyen el marco jurídico institucional y normativo donde sustanciar las obligaciones vinculadas a la lucha contra la violencia sexual en el contexto de los conflictos armados. La Resolución 1820 atribuye una nueva y adicional calificación jurídica a ese fenómeno, permitiendo actuar para su solución directamente al Consejo de Seguridad.

Desde esa nueva perspectiva, la violencia sexual es calificada dentro de dos categorías jurídicas fundamentales. En primer lugar, constituye una infracción grave de los principios fundamentales del Derecho internacional humanitario que protege a las personas en situaciones de conflicto armado y del Derecho internacional de los derechos humanos, desencadenando una responsabilidad internacional y una responsabilidad penal individual, que obliga a actuar con los medios reconocidos en esas normas internacionales. En segundo lugar, y ofreciendo una nueva dimensión del problema, las acciones de violencia sexual sistemática y generalizada se reconocen como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, cuyo mantenimiento constituye la responsabilidad principal del Consejo de Seguridad y justifica la adopción de las medidas previstas en la Carta de las Naciones Unidas incluidas las del Capítulo VII (Tachou-Sipowo, 2010: 217). Ello supone asumir la capacidad de la violencia sexual, como táctica de guerra o de ataque a la población civil, para agravar la situación de conflicto y para impedir el establecimiento de la paz y la seguridad internacionales (Jenkins y Goetz, 2010: 261).

La afectación de la seguridad internacional como consecuencia del recurso a la violencia sexual se ha de interpretar en función de tres criterios principales, identificados por Letitia Anderson, que son «its intent, extent and impact»; criterios que permiten valorar cuando constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacional pero no en términos cuantitativos, porque «it is not strictly a question of scale … It is rather the character of the violence and the profile of victims and perpetrators» (Anderson, 2010: 146) la clave para determinar su calificación jurídica.

Como principio, en el plano operativo, el Consejo de Seguridad declara su intención de adoptar medidas selectivas y graduales contra las partes del conflicto responsables de actos de violencia sexual. Los Estados miembros tienen asignadas tres misiones

principales: a) Enjuiciar a los responsables excluyendo cualquier posibilidad de amnistía (Bell y O'Rourke, 2010: 942); b) Garantizar el acceso a la justicia y la protección legal de las mujeres; y c) Ofrecer asistencia a las víctimas. En concreto, los Estados que aporten contingentes a las operaciones o misiones han de adoptar, además, medidas preventivas de concienciación y de exigencia de responsabilidad a su personal, si incurriese en tales acciones, y medidas de respuesta para la protección de los civiles, la lucha contra la violencia y el despliegue de un mayor número de mujeres (Carter, 2010: 364). Las partes en el conflicto deben, prioritariamente, poner fin sin dilación y en términos absolutos a los actos de violencia sexual y adoptar medidas concretas de protección de los civiles. Por último, el Secretario General está encargado de: a) Aplicar una política de tolerancia cero de la explotación y los abusos sexuales; b) Elaborar y ejecutar programas de capacitación para el personal de la ONU; c) Establecer directrices y estrategias eficaces para aumentar y mejorar la capacidad de las operaciones de la ONU en la protección de las víctimas; d) Elaborar mecanismos de protección en los campamentos de refugiados y desplazados administrados por la ONU y en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración; e) Impulsar el diálogo con las partes en conflicto para incluir la lucha contra la violencia y la protección de las víctimas en el marco general de la solución de controversias; y f) Incluir en todos sus informes sus observaciones sobre la situación de las mujeres y presentar un informe anual sobre la aplicación de esta Resolución haciendo constar la situación sobre un amplio número de parámetros entre los que se incluyen desde la planificación de estrategias hasta el análisis de la prevalencia y de las tendencias de violencia sexual en las situaciones de conflicto. Lamentablemente esas tendencias también han incluido a los miembros de operaciones bajo mandato de la ONU [55].

55. Grady, Kate, «Sexual Explotation and Abuse by UN Peacekeepers: A Threat to Impartiality», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, pp. 215-228; Simic, Olivera, «Does the Presence of Women Really Matter? Towards Combating Male Sexual Violence in Peacekeeping Operations», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs.188-199; Kanatake, Machiko, «Whose Zero tolerante Counts? Reassessing a Zero Tolerante Policy against Sexual Explotation ans Abuse by UN Peacekeepers», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 200-214; Godec, 2010: 235.

La aproximación a la violencia sexual realizada en la Resolución 1820 es ampliamente criticada por un sector de la doctrina por entender que constituye un regreso al tríptico «women as vulnerable, women a mothers and womens as civilians» [56]. Explica Swaine que esta resolución «highlight women´s victimisation» y convierte al Consejo de Seguridad en protector de la mujer en lugar de apoyo a su emancipación, posiblemente porque fue un texto debatido a puerta cerrada, a diferencia de lo ocurrido con la Resolución 1325 gestada a través de la Fórmula Arria (Swaine, 2009: 407). A pesar de la diferente visión subyacente a cada una de esas resoluciones, como víctimas inocentes en la 1820 (Carpenter, 2006: 305) y como agentes de paz en la 1325, Jenkins y Goetz afirman que ambas son «mutually supportive. Implementing resolution 1325´s provisions regarding women´s participation in conflict resolution is critical to implementing resolution 1820 (….) SCR 1325 is about prevention and power; SCR 1820 is about protection ands punishement» (Jenkins y Goetz, 2010: 274). En esa línea, Mobbek defiende que la Resolución 1820 «directly makes the link between justice, SSR and gender in process supported by the UN» (Mobekk, 2010: 281), mientras que, para Tryggestad, es un paso hacia «the development of a more systematic framework for implementation of women, peace and security» (Tryggestad, 2009: 550). El siguiente paso en ese proceso es la adopción de la Resolución 1888 (2009).

La Resolución 1888 (2009): una mejora orgánico-institucional

Después de recibir el Informe de seguimiento de la Resolución 1820 (2008) del Secretario General de la ONU en julio, donde se constata la inquietante falta de progresos, el Consejo de Seguridad aprueba por unanimidad el 30 de septiembre de 2009 la Resolución 1888 (2009). El objetivo fundamental es adoptar medidas adicionales para poner fin a los actos de violencia sexual, especialmente contra mujeres y niñas, en situaciones de conflicto armado al comprobar que se trata de una práctica generalizada, que adopta la for-

56. Puechguirbal, Nadine, «Discourses on Gender, Patriarchy and Resolution 1325: A Textual Analysis of UN Documents», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs.172-187.

ma de arma de guerra, ampliamente documentada por agencias de la ONU y organismos internacionales de defensa de los derechos humanos y reconocida como tal en el Informe del Secretario General. Un segundo objetivo, retomando la dualidad establecida en la Resolución 1325, es el aumento de la participación de la mujer en los procesos decisorios relativos a la solución de conflictos y la pacificación. La resolución establece las medidas destinadas a la consecución de dichos objetivos intentando responder a la falta de mecanismos de garantía de efectividad de la Resolución 1325 (Swaine, 2009: 407).

La Resolución 1888, como su predecesora y prácticamente en los mismos términos, reitera la voluntad del Consejo de Seguridad de adoptar las medidas necesarias para actuar contra la violencia sexual considerando que puede agudizar las situaciones de conflicto y constituye un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad. En concreto, confirma su disposición para incluir criterios de designación relativos a actos de violación y otras formas de violencia sexual en la adopción y en la prorroga de las sanciones selectivas en situaciones de conflicto armado. El Consejo decide, asimismo, incluir disposiciones sobre prevención y lucha contra esa violencia en las resoluciones que establecen o prorrogan mandatos de mantenimiento de la paz y también en los mandatos de las operaciones de la ONU. Con este contenido obtiene críticas similares a las recibidas por la Resolución 1820 al situar a la mujer en el papel de víctima (Swaine, 2009: 408) en lugar de agente de paz.

La Resolución 1888 (2009) encomienda a los Estados algunas medidas concretas y, en particular: por una parte, acometer sin dilación las reformas legislativas y judiciales necesarias para garantizar tanto el acceso a la justicia, la protección y la dignidad de las víctimas como el enjuiciamiento de los responsables de actos de violencia sexual; y, por otra, aumentar y mejorar el acceso a la atención sanitaria y jurídica, el apoyo psicosocial y los servicios de reintegración socioeconómica para las víctimas. Los dirigentes nacionales, incluidos los religiosos, deben incluso asumir una función de sensibilización social. Las partes en conflicto deben poner fin a la violencia, adoptar con carácter inmediato medidas de prevención y de protección y asegurar la investigación de las denuncias de actos de violencia sexual (Jenkins y Goetz, 2010: 275).

El objetivo de luchar contra la violencia sexual justifica en el plano orgánico-institucional la creación de la figura del Representante Especial sobre la Violencia Sexual en el conflicto armado y la designación de un Equipo de expertos. El Representante ha de ser nombrado por el Secretario General asumiendo un liderazgo coherente y estratégico de la acción con las siguientes funciones principales: a) colaborar en el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación existentes en la ONU; b) iniciar gestiones para la promoción de la necesidad de actuar contra la violencia sexual entre los Estados, las partes en conflicto y la sociedad civil; c) promover la cooperación y la coordinación entre las partes interesadas, en particular, a través de la «Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos». Para ello, el Consejo de Seguridad prevé que cuente con el apoyo de todas las partes integrantes de esa Campaña y del resto de los organismos de la ONU. Por su parte, el Equipo de expertos sobre violencia sexual, designado también por el Secretario General, está llamado a ocuparse de las situaciones particularmente preocupantes colaborando sobre el terreno y ayudando a las autoridades nacionales. Entre sus tareas principales se incluyen las siguientes: a) colaborar con juristas y funcionarios nacionales para combatir la impunidad; b) detectar deficiencias en la respuesta nacional y promover un enfoque integral contra la violencia sexual; c) formular recomendaciones para coordinar y reforzar la capacidad de actuación de las autoridades nacionales; d) colaborar con las misiones y órganos de la ONU y con el Representante Especial en la aplicación de las medidas que exige la Resolución 1820.

La Resolución 1888 asigna un papel protagonista al SGNU. Entre sus funciones, además de los nombramientos anteriores, debe ofrecer apoyo técnico para la capacitación del personal en materia de lucha contra la violencia sexual, intensificar la política de tolerancia cero, preparar propuestas concretas para una vigilancia y una información más eficaces, impartir instrucciones a todas las entidades de la ONU, así como informar más sistemáticamente y con mayor detalle y frecuencia sobre los distintos aspectos de la cuestión desde los mecanismos de alerta temprana hasta la actividad de los distintos coordinadores, representantes y expertos.

El segundo objetivo de la Resolución 1888 se enuncia instando a los Estados, a los jefes de las organizaciones regionales y al

propio SGNU a la adopción de medidas dirigidas a aumentar y mejorar la contribución de la mujer en los procesos de pacificación. Las medidas generales consisten en incorporar el enfoque de género, desplegar un número mayor de personal femenino, incrementar la capacitación sobre cuestiones de género y garantizar un control y una información periódicos sobre la consecución de dichos objetivos.

La Resolución 1889 (2009): la introducción de indicadores

El 5 de octubre de 2009, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprueba por consenso la Resolución 1889 (2009), a iniciativa de Vietnam, tan sólo una semana después de la aprobación de la Resolución 1888. Este nuevo texto, a diferencia del anterior, se ocupa en mayor medida del objetivo de aumentar la participación de la mujer en los procesos de pacificación pero sin olvidar, en algunos de sus apartados, la necesidad constante de actuar en la lucha contra la violencia sexual. El Consejo de Seguridad condena enérgicamente las violaciones del derecho internacional cometidas contra mujeres y niñas, instando a las partes en conflicto a respetar en particular esas normas. La aportación más significativa es la previsión de nuevos expedientes de garantía de efectividad de la normativa sobre mujer, paz y seguridad, así como la introducción de conceptos más progresistas como el empoderamiento de la mujer (Swaine, 2009: 408).

En la Resolución 1889, el Consejo insta nuevamente a los Estados, las organizaciones internacionales y los órganos de la ONU a la adopción de medidas dirigidas a la consecución de los siguientes objetivos: a) mejorar la participación de la mujer en todas las etapas del proceso de pacificación; b) incorporar la perspectiva de género en todos los sectores; c) asegurar que el empoderamiento de la mujer sea tenido en cuenta en la evaluación de las necesidades y en la planificación post-conflicto; y d) garantizar el acceso a la educación. Los Estados que participen en la reorganización jurídico-política en el post-conflicto y en la planificación del desarme, la desmovilización y la reintegración han de tener en cuenta las necesidades y la situación especial de la mujer (Humphreys y Weinstein, 2007:531; Kandiyoti, 2007: 503; Kalungu-Banda, 2004: 31; Shepherd, 2010: 143). Las partes en conflicto deben garantizar la protección en los campamentos de refugiados.

En el plano institucional, el Consejo de Seguridad declara su intención de incluir disposiciones sobre promoción de la igualdad de género y sobre empoderamiento de la mujer en los mandatos de las misiones y asigna al SGNU una serie de tareas entra las que destaca, en particular, la obligación de someter a su consideración en un plazo de seis meses «un conjunto de indicadores destinados a utilizarse a nivel mundial para vigilar la aplicación de dicha resolución, que puedan servir de base común a las entidades pertinentes de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y regionales y los Estados miembros en la elaboración de informes sobre la aplicación de la Resolución 1325 (2000)».

Las funciones atribuidas al Secretario General son: a) elaborar una estrategia para aumentar el número de mujeres nombradas para ejercer buenos oficios y para incorporarse a misiones políticas, de consolidación de la paz y de mantenimiento de la paz de la ONU; b) nombrar asesores de género y asesores de protección de la mujer en las misiones de Naciones Unidas; c) asegurar la transparencia, cooperación y coordinación de los Representantes Especiales creados para la protección de la mujer y de los niños; y d) informar sobre los progresos realizados en la aplicación de la Resolución 1325 (2000) y preparar otro informe en el plazo de 12 meses sobre el modo de asegurar la participación de la mujer en los procesos de pacificación, incluyendo un análisis de las necesidades de las mujeres, una relación de los obstáculos que dificultan o impiden su intervención en esos procesos, las medidas de capacitación y financiación y las recomendaciones para mejorar la acción internacional y nacional en la consecución de tal objetivo.

La Resolución 1960 (2010): nuevas medidas frente a la violencia sexual

El 16 de diciembre de 2010 se adopta la Resolución 1960 cuyo propósito fundamental es condenar la violencia contra las mujeres y los niños en las situaciones de conflicto armado considerando que, a pesar de las medidas adoptadas y, entre ellas, el persistente llamamiento a las partes en conflicto, esos actos siguen ocurriendo incluso con carácter sistemático y generalizado. El Consejo de Seguridad recuerda la necesidad de respetar las obligaciones derivadas del Derecho internacional y, en particular, la prohibición de todas las formas de violencia sexual, así como de poner fin a la impunidad procesando a los responsables de genocidio,

crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y otros crímenes igualmente atroces perpetrados contra civiles. Afirma asimismo la necesidad de que, observando el principio de responsabilidad de mando, los dirigentes civiles y militares muestren su compromiso y su voluntad política para prevenir la violencia sexual y combatir la impunidad para que la inacción no transmita un mensaje de tolerancia de la violencia sexual en los conflictos armados. El Consejo reconoce expresamente que el Derecho internacional ofrece a las mujeres y a los niños una protección general como parte de la población civil durante los conflictos armados y una protección especial considerando su exposición a riesgos específicos.

El principio básico de la Resolución 1960 es el reconocimiento de que la violencia sexual, «cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, puede prolongar y agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales». La adopción de medidas preventivas y represivas contra la violencia sexual «puede contribuir considerablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», razón por la cual se muestra dispuesto a adoptar ese tipo de medidas frente a la violencia sexual generalizada o sistemática en situaciones de conflicto.

Las partes en conflicto tienen la obligación de poner fin inmediata y absolutamente a los actos de violencia sexual y deben asumir compromisos concretos en plazos definidos para combatir esas acciones, incluyendo la impartición de órdenes inequívocas a través de la línea de mando y la prohibición de tales actos en los códigos de conducta y manuales o reglamentos militares. El SGNU debe incluir en sus informes anuales los datos relativos a los conflictos armados sobre los que existan sospechas fundadas de comisión de acciones de esa naturaleza con un listado de las partes involucradas con objeto de «utilizar esa lista como base para una interacción más precisa de las Naciones Unidas con esas partes, incluidas, según proceda, medidas que se ajusten a los procedimientos de los comités de sanciones competentes». En efecto, el Consejo de Seguridad reitera «su intención de considerar, al adoptar o prorrogar sanciones selectivas en situaciones de conflicto armado, la posibilidad de incluir, según corresponda, criterios de designación relativos a actos de violación y otras

formas de violencia sexual». Con esa finalidad se establece una obligación de difusión de la información entre los diferentes agentes implicados y los comités de sanciones [57].

El SGNU tiene asignadas, entre otras, las siguientes funciones principales: a) Vigilar el cumplimiento de sus obligaciones por las partes en los conflictos armados sometidos al examen del Consejo de Seguridad; b) Establecer disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes sobre violencia sexual relacionada con los conflictos; c) Garantizar la plena transparencia, la cooperación y la coordinación de la labor de su Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados y su Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos; d) Mejorar la capacidad de comunicación entre las misiones y las comunidades locales: e) Intensificar los esfuerzos para aplicar la política de tolerancia cero.

Para terminar, la Resolución 1960 menciona expresamente la labor de los asesores de género instando a la designación de un mayor número de ellos para la protección de la mujer y subrayando su potencial contribución en el marco de las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual.

La aplicación de las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad

Las resoluciones constituyen «a robust and comprehensive body of law that makes clear the express and absolute prohibition of sexual violence in armed conflict. The challenges therefore lies in ensuring the implementation of, and respect to, these rules» (Haeri y Puechguirbal, 2010: 119). La aplicación de la Resolución 1325 y de sus sucesoras es analizada periódicamente por distintos órganos y agencias de las Naciones Unidas y, desde luego, en los Informes de su Secretario General y en los distintos pronuncia-

57. El Consejo de Seguridad exhorta a todo el personal de las misiones de mantenimiento de la paz y demás misiones y entidades de las Naciones Unidas y, en particular, el Grupo de Trabajo sobre los niños y los conflictos armados, el Representante Especial del SGNU para la cuestión de los niños y los conflictos armados y el Representante Especial sobre la Violencia Sexual en los conflictos, a compartir toda la información pertinente sobre la violencia sexual con los comités de sanciones competentes, incluso por conducto de los grupos de vigilancia y los grupos de expertos de los comités de sanciones del Consejo de Seguridad.

mientos del Consejo de Seguridad. En el organigrama de la ONU, el DPKO y el CEDAW protagonizan modalidades de ejecución del mandato del Consejo de Seguridad distintas e ilustrativas. El Comité CEDAW cumple una función importante en el control de la aplicación de la Resolución 1325 al solicitar a los Gobiernos que informen sobre la misma en los informes de control del respeto de la Convención CEDAW (Reilly, 2007: 168). Por su parte, el DPKO es probablemente el departamento que en mayor medida contribuye a la aplicación de la Resolución 1325 mediante, entre otras acciones, la adopción de un plan interno de acción, la inclusión de un asesor de género, una unidad de género o un Focal Point de género en todas sus operaciones, el establecimiento de un Gender Team en su cuartel general en Nueva York y un trabajo articulado sobre cuatro pilares: a) el desarrollo de instrumentos políticos y operativos; b) el apoyo de campo a las unidades de género; c) el conocimiento, gestión y partenariado; y d) el reclutamiento de mujeres (Tryggestad, 2009: 551).

Con carácter general, la aplicación institucional y orgánica en el seno de la ONU está normalizada, aunque es claramente deficitaria, en la medida en que se ha asumido naturalmente la normalidad del objetivo de la integración de género. El análisis de la práctica se realiza con carácter general o mediante propuestas específicas o temáticas como la contribución de las ONG a la ejecución de la Resolución 1325 [58] o la efectividad de la resolución atendiendo a su inclusión tanto cualitativa como cuantitativamente en los acuerdos de paz concluidos desde su adopción que ha sido objeto de una valoración negativa (Bell y O´Rourke, 2010: 946). La falta de operatividad y los incumplimientos de la resolución siguen siendo tan numerosos como graves (Swaine, 2009: 406).

Obstáculos principales en la aplicación

La aplicación de la Resolución 1325 y sus sucesoras plantea tres obstáculos o dificultades principales:

58. Sobre la aportación de las ONG a la aplicación de la Resolución 1325 (2000), pueden verse Hill, Felicity; Aboitiz, Mikele; Poehlman-Doumbouya, Sara, «Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325», *Signs*, vol. 28, 2003, núm. 4, págs. 1255-1269, en particular, págs. 1260-1265.

1. Las características propias del conflicto armado que, al crear inestabilidad y alterar la organización y las infraestructuras sociales, económicas y políticas, radicalizan los roles tradicionales y la situación desventajosa de la mujer.
2. El alcance y el contenido de la Resolución 1325 (2000) obligan a superar parámetros sociales, políticos, culturales o incluso religiosos diferentes y profundamente arraigados en las distintas sociedades y en un contexto, el del conflicto armado, donde se extreman esas diferencias mientras que se reducen las posibilidades de garantizar el respeto del derecho.
3. El marco de ejecución de la Resolución es claramente insuficiente porque carece de mecanismos efectivos de control a nivel internacional, depende de la adopción de planes nacionales (no siempre legislación) y no cuenta con objetivos claros, programación o información fiable y financiación suficiente.

El desarrollo de los Planes Nacionales de Acción desde la Resolución 1325 y el establecimiento de indicadores y de mecanismos de control previstos en la Resolución 1889 son los expedientes principales en los planos interno e internacional para garantizar el respeto de la Resolución 1325 (Swaine, 2009: 403).

Los indicadores

La Resolución 1889 (2009) del Consejo de Seguridad incluye un mandato para el Secretario General de las Naciones Unidas consistente en la elaboración de un «conjunto de indicadores» a nivel mundial para vigilar la aplicación de la Resolución 1325, que finalmente se incluye en su Informe de 6 de abril de 2010. Los indicadores se definen como hitos que señalan el cambio, un medio de determinar el *statu quo* y el progreso realizado hacia el logro de los objetivos. El procedimiento de elaboración incluye la definición de un marco temático y un proceso de consulta que conducen a la propuesta de 26 indicadores agrupados en las siguientes categorías:

—Prevención: incidencia de la violencia sexual, núm. de violaciones, núm. de representantes de mujeres, porcentaje de denuncias,

—Participación: núm. de acuerdos de paz con cláusulas sobre género, núm. de mujeres con altos cargos, observadoras o negociadoras,
—Protección: índice de seguridad física, leyes nacionales de protección, control de armas ligeras, núm. de denuncias resueltas,
—Socorro y recuperación: mortalidad materna, matrículas en enseñanza primaria y secundaria, financiación

Sobre la base de estos indicadores, en julio de 2011, se aprueba el Marco Estratégico sobre Mujer, Paz y Seguridad para el período 2011-2020 con el objetivo de apoyar las iniciativas nacionales, fortalecer las bases de acción y mejorar la coordinación nacional e internacional.

Los planes de acción

El mecanismo original y característico de aplicación de la Resolución 1325 y sus sucesoras es el Plan de Acción que, por su origen y ámbito de aplicación, puede ser efectivamente *nacional*, cuando corresponde a un solo Estado, *regional o interestatal* cuando es asumido por un grupo de Estados en el marco institucional de una organización internacional o estrictamente *internacional* cuando se adopta en el marco de una organización de alcance universal como la ONU a efectos de su desarrollo operativo.

Los Planes de Acción «represent a relatively new approach to the challenge of ensuring the implementation of resolutions and are regarded as a practical means to which state can demonstrate the steps they have taken to satisfy their obligations under the resolution» (Swaine, 2009:410). Desde distintas instancias de la ONU, se subraya la importancia de estos planes en la medida en que ofrecen «a *comprehensive approach* to the implementation of 1325; *enhance coordination* among the relevant actors; *raise awareness* amog stakeholders; *create ownership* among those responsable for its implementation; and instil a culture and system of *accountability*» (Swaine, 2009: 413). No obstante, el diseño de los planes varía considerablemente «in length and density» y se caracteriza, como explica Swaine, en los siguientes términos:

> There is not standard template for the development of action plans and therefore no established expectations as to the minimun

> standards that should be meet. Consequently, all current plans differ widely in terms of 1) method of development; 2) content; and 3) the structures and frameworks established to facilitate their implementation (Swaine, 2009: 416-417).

En Europa, la elaboración de los planes es una actividad centralizada en el Ministerio de Asuntos Exteriores mientras que, en África, corresponde a las carteras de Igualdad o Género. No es una opción exenta de consecuencias porque la materia y la posición dentro del Gobierno determinan la orientación principal, externa o interna, de cada plan, así como su capacidad de influencia. No es igual el alcance, el contenido y el significado del plan en un Estado con una sólida y consolidada tradición democrática que en otro menos desarrollado o más propenso a la existencia de conflictos. Es variable asimismo la previsión de mecanismos de control de su aplicación. En cualquier caso, el éxito o el fracaso del plan depende siempre de dos variables: «the first is the need to identify key actors who would be allocated specified responsabilities and the second, involves adequate resource allocation» (Swaine, 2009: 424).

En febrero de 2012 se contabilizan 33 Estados con Planes de Acción. Entre ellos hay muchos miembros de la UE (Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia), otros seis países europeos (Bosnia-Herzegovina, Croacia, Islandia, Noruega, Serbia, y Suiza), tres americanos (Argentina, Chile y Canadá), africanos (Costa de Marfil, República de Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, República Democrática del Congo, Ruanda, Senegal, Sierra Leona y Uganda) y Filipinas y Nepal. Recientemente ha sido aprobado en EEUU y están preparando su plan Ghana, Irlanda, Jordania, Kenia y Corea del Sur.

En el marco universal, en 2005, la ONU adopta su primer Plan de Acción para la aplicación de la Resolución 1325 (2005-2007) incluyendo a todas las entidades relevantes de su sistema y detallando las acciones respectivas de cada una de ellas. Las revisiones posteriores reconocen la falta de bases de datos, indicadores y calendarios de aplicación pero el problema principal reside en que se trata de un compendio de actividades más que un verdadero programa de actuación organizado y realista (Swaine: 2009: 414).

En el ámbito regional, la situación difiere considerablemente de un grupo regional a otro. Mientras en el caso de la OEA y

la ASEAN sólo se habla de iniciativas y propuestas, en el sistema continental europeo coexisten las medidas de distinto alcance y naturaleza adoptadas por la Unión Europea, la OTAN, el Consejo de Europa y la OSCE [59]. Las dos primeras organizaciones han adoptado planes de acción de la Resolución 1325.

En el caso de la OTAN [60], en 2009, se adopta el documento *Integrating SCR 1325 and Gender Perspectives in the NATO Command*

59. Esta organización se muestra tempranamente activa en materia de integración de género, objeto de consideración en la Cumbre de Estambul de 1999 y mediante un Plan de Acción sobre Género de 2000. En 2004 se aprueba un Plan de Acción para la promoción de la igualdad de género. Los objetivos prioritarios de la OSCE se centran en las políticas de entrenamiento, promoción y reclutamiento y en la asistencia a los Estados miembros mediante el intercambio de prácticas, la estructura de análisis y el cumplimiento de compromisos. La estrategia de la organización se articula en torno a tres pilares: 1) Introducir la perspectiva de género en las estructuras y el entorno de trabajo; 2) Incorporar ese principio en las actividades, las políticas y los programas de la organización; 3) Promover los derechos, intereses y preocupaciones de la mujer. Para ello se prevé un seguimiento y un control periódicos mediante los informes del Secretario General y la evaluación del Consejo Permanente. En 2005 se adopta la Decisión 14/05 del Consejo de Ministros sobre la mujer en la prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación post-conflicto con el objetivo de incrementar la participación de la mujer en cada una de esas etapas del proceso de pacificación. La Decisión 07/09 sobre participación de la mujer en la vida pública y política pretende aumentar su grado de representación y el nivel en las Fuerzas Armadas. En la reunión de Viena, el 14 de junio de 2010, se procede a una evaluación sobre el alcance y naturaleza de las obligaciones y responsabilidades, el estado de aplicación de la Resolución 1325 y la integración de la perspectiva de género en actividades y políticas. La propuesta de cambios y de áreas de futura cooperación se refiere a los siguientes extremos: 1) los Planes Nacionales; 2) el control de aplicación de la Resolución 1325 mediante la definición de indicadores; 3) la promoción del respeto de la Resolución 1325 en terceros Estados.

60. La preocupación por la integración de la mujer se manifiesta ya en la década de los setenta con la creación del Comité del Personal Femenino de las Fuerzas de la OTAN (CWINF) y, poco después, la Oficina del Personal Femenino de las Fuerzas de la OTAN (OWINF) en el seno del Estado Mayor Militar. Esta organización y los Estados asociados actúan concertadamente para aplicar la Resolución 1325 (2000), valorando la función de las mujeres en las operaciones y misiones y mejorando sus conocimientos sobre la paridad y la diversidad. En 2007 se elabora una nueva política *OTAN/Euro Atlantic Partnership Council* (EAPC) sobre la aplicación de la Resolución 1325 (2000). El mando estratégico de la OTAN establece las directrices relativas a la aplicación de la resolución en las operaciones, aunque no puede influir en las políticas adopta-

Structure Including Measures for Protection During Armed Conflict y el Comité sobre Perspectivas de Género (NCGP) [61] recibe el mandato de apoyar la aplicación de las Resoluciones 1325 y 1820 y la integración de la perspectiva de género en las operaciones militares. En 2009 se adopta también la BI-SC Directive 40-1 cuyo objetivo es la integración de la Resolución 1325 y la perspectiva de género en la estructura de mando de la OTAN incluyendo sus dos dimensiones: 1) la protección de los derechos de la mujer; y 2) la integración de la perspectiva del género en las operaciones y misiones [62].

---

das a nivel nacional. El objetivo es que el personal desplegado en el marco de sus operaciones, en función o en el seno de la estructura de la OTAN, debe ser formado de manera apropiada y respetar las reglas de comportamiento, razón por la cual se establece un dispositivo de formación y entrenamiento

61. El Comité sobre Perspectivas de Género (NCGP) es un órgano consultivo del Comité Militar (CM) en materia de políticas de paridad que interesan a las fuerzas armadas de la OTAN. Es, asimismo, el promotor de la integración de la dimensión de género con el objetivo de asumir plenamente las preocupaciones y las experiencias de hombres y mujeres en la concepción, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y operaciones militares. Las responsabilidades principales del NCGP son: a) facilitar el intercambio de información relativa a las políticas de paridad y la integración del género entre los países de la alianza; b) facilitar el intercambio de información en el seno de la estructura de mando de la OTAN y en su Cuartel General; c) mantener relaciones con organizaciones y agencias internacionales competentes en materia de integración del género en las operaciones militares; d) recoger, analizar y difundir la información de Estados miembros y asociados como marco de coordinación OTAN; e) aconsejar al Comité Militar sobre la paridad y el género, incluida la aplicación de las resoluciones 1325 y siguientes; f) realizar informes a petición del Comité Militar y ofrecer apoyo sobre las cuestiones relativas a la paridad. Para el cumplimiento de esas funciones, el NCGP se compone de oficiales superiores o altos responsables civiles de cada EM y se organiza en un Comité Ejecutivo y delegados. Las reuniones son periódicas, en sesión plena o restringida y puede invitar a expertos sobre cuestiones especiales. En su reunión anual invita a un representante de cada uno de los 27 países del Partenariado para la Paz y de los 7 países del Diálogo Mediterráneo. La Oficina de la OTAN sobre dimensión de género (NOGP) apoya el trabajo del NCGP y es el punto de coordinación permanente para la obtención, la puesta a disposición y el intercambio de información sobre programas, políticas y procedimientos nacionales relativos a la paridad, incluida la aplicación de las resoluciones de la ONU.

62. Complementa los planes nacionales de acción ya existentes y debe ser usada como parte de los programas de educación y de entrenamiento descritos en la Directiva BI-SC ETTED sobre Educación, Entrenamiento, Ejercicio y Evaluación de 12 de diciembre de 2006. Es compatible con los actuales estándares y planes de acción para las fuerzas militares internacionales organizadas por el Departamento.

La Unión Europea se ocupa de la cuestión de género desde diversas perspectivas incluyendo la aplicación de la Resolución 1325 en el contexto de los conflictos armados desde 2005 cuando el Consejo adopta un documento titulado *Implementation of UNSCR 1325 in the context of ESDP*. Tras la adopción de la Resolución 1820, adopta el documento *Comprehensive Approach to the EU Implementation of the UNSCR 1325 and 1820 on women, peace and security*. A ello se suma el «*1325 EU Partnership*» con la representación del PE, la Comisión, el Consejo, los Estados miembros y las ONG. Como explica Swaine, la UE «is increasingly taking a pro-active role in respect of SCR 1325» tanto en el ámbito intracomunitario como hacia el exterior en el marco de sus relaciones con terceros países y organizaciones (Swayne, 2009: 415).

El dilema complementariedad o competencia entre ambas organizaciones internacionales se resuelve en la reunión celebrada en Bruselas el 27 de enero de 2010 en el marco de la Conferencia de alto nivel de la UE/OTAN sobre la mujer, la paz y la seguridad. En ella se acuerdan tres órdenes de medidas: objetivos comunes [63], compromisos de la OTAN [64] y compromisos de la UE [65].

63. Los principales objetivos comunes son: 1. apoyar los esfuerzos de las Naciones Unidas y promover entre sus Estados miembros la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (en particular, mediante el desarrollo, la aplicación y la mejora de las políticas y los Planes de Acción Nacionales); 2. incrementar la presencia femenina en los puestos de dirección en todos los sectores; 3. prestar más atención a las necesidades específicas de las mujeres a la hora de financiar la reconstrucción post- conflicto; 4. reconocer y tener en cuenta a las mujeres y niñas combatientes en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración e incluir tanto a hombres como a mujeres en los procesos de reforma del sector de la seguridad; 5. reforzar la integración de la perspectiva de género en las actividades de gestión de crisis, tanto civiles como militares, y contribuir en mayor medida a la eficacia de dichas actividades, llegando incluso a designar personal específico, como pueden ser los asesores en cuestiones de género; 6. intensificar los esfuerzos relativos a la formación en cuestiones de género del personal a todos los niveles, incluida la elaboración de un programa de formación estándar para incrementar la eficacia y la coherencia; 7. respaldar política y económicamente la participación femenina en las negociaciones de paz; 8. seguir comprometidos con la sociedad civil, en particular con los grupos locales de mujeres en países afectados por conflictos armados, y apoyar las actividades que realizan en lo que se refiere a la violación de los derechos de las mujeres, tanto durante los conflictos armados como una vez finalizados.

64. Los compromisos específicos de la OTAN son: 1. trabajar de manera proactiva para integrar las cuestiones de género en las políticas, los programas

y las operaciones de la OTAN y mejorar las capacidades de la Alianza, en particular en lo que se refiere al personal femenino y a los asesores formados en cuestiones de género; 2. velar por que todas las operaciones dirigidas por la OTAN, en particular en Afganistán y en los Balcanes, cumplan la Resolución 1325 y otras resoluciones conexas y estén respaldadas por mecanismos de educación y formación, seguimiento y evaluación, de conformidad con la directiva militar de los mandos estratégicos de la OTAN; 3. trabajar con los socios de la OTAN en la reforma de la defensa y en el desarrollo de las instituciones de defensa, para promover la aplicación práctica de la Resolución 1325 y posteriores resoluciones en toda la zona euroatlántica; 4. como parte del enfoque global de la Alianza, buscar la máxima cooperación con todas las partes internacionales implicadas, en particular en el ámbito de la formación, la educación y las normas.

65. Los compromisos de la UE son: 1. continuar la ejecución del «Enfoque global de la UE para la aplicación de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas» y los compromisos correspondientes de la PESD; 2. adoptar en 2010, un «Plan de Acción sobre la igualdad de género en la cooperación al desarrollo de la UE», proporcionando orientación operativa a los actores implicados en la política de desarrollo de la UE, para llevar a cabo el trabajo sobre la protección de las mujeres frente a la violencia y la participación femenina en la consolidación de la paz; 3. sistematizar la formación sobre los derechos humanos y, más concretamente, sobre la igualdad de género y la mujer, la paz y la seguridad, dirigida a los jefes y al personal de las delegaciones de la UE y a los representantes especiales de la UE, así como a los jefes de misión y comandantes de la PESD; 4. reforzar la cooperación con la Unión Africana sobre la mujer, la paz y la seguridad, mediante el apoyo de la UE a la integración de la igualdad de género en la estructura de paz y seguridad de dicha organización; 5. intensificar los esfuerzos bilaterales dirigidos a los gobiernos y otras partes responsables de las violaciones más graves de los derechos de las mujeres; 6. impulsar el desarrollo de las capacidades de los países socios para la aplicación de la Resolución 1325 y ayudarlos en el proceso de desarrollo y la aplicación de los Planes de Acción Nacionales; 7. integrar en los programas de ayuda exterior de la UE las recomendaciones sobre igualdad de género formuladas por las misiones de observación electoral de la UE desplegadas en países en situación de conflicto y postconflicto; 8. respaldar la participación femenina en la mediación y la resolución de conflictos, a través de acciones específicas, en particular mediante el Instrumento de Estabilidad, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos y el programa Invertir en los Ciudadanos.

Bibliografía

Anderson, Leticia, «Politics by Others Means: When does Sexual Violence Threaten International Peace and Security», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 244-260.

Aoláin. Fionnuala, «Women, Security, and the Patriarchy of Internationalized Transitional Justice», *Human Rights Quarterly*, vol. 31, 2009, págs. 1055-1085.

Ashdown, Julie, James, Mel; «Women in detention», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 123-141.

Barrow, Amy, «It's like a rubber band´. Assessing UNSCR 1325 as a gender mainstreaming process», *International Journal of Law in Context*, vol. 5, 2009, núm. 1, págs. 51-68.

Barrow, Amy, «UN Security Council Resolutions 1325 and 1820: constructing gender in armed conflict and international humanitarian law», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 221-234.

Bell, Christine; O´Rourke, Catherine, «Peace Agreements or Pieces of Paper? The impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and Their Agreements», *International and Comparative Law Quarterly*, vol.59, 2010, núm. 4, págs. 941-980.

Bennoune, Karima, «Do We Need New International Law To Protect Women in Armed Conflict», *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 38, 2006-07, núm. 2, págs. 363-391.

Caprioli, Mary, «Gendered Conflict», *Journal of Peace Research*, vol. 37, 2000, núm. 1, págs. 53-68.

Caprioli, Mary, «Gender Equality and State Aggression: The Impact of Domestic Gender Equality on State First Use of Force», *International Interactions*, vol. 29, 2003, núm. 3, págs. 195-214.

Caprioli, Mary, «Primed for Violence: The Role of Gender Inequality in Predicting Internal Conflict», *International Studies Quarterly*, vol. 49, 2005, págs. 161-178.

Caprioli, Mary; Boyer, Mark, «Gender, Violence and International Crises», *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, 2001, núm. 4, págs. 503-518.

Carpenter, Charli R., «Women, Children and Other Vulnerable Groups: Gender, Strategic Frames and the Protection of Civilians as a Transnational Issue», *International Studies Quarterly*, vol. 49, 2005, págs. 295-334.

Carter, K.R., «Should International Relations Consider Rape a Weapon of War», *Politics & Gender*, vol. 6, 2010, págs. 341-371.

Durham, Helen; O´Byrne, Katie, «The dialogue of difference: gender perspectivas on international humanitarian law», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 31-51.

Gardam, Judith, «Women and the Law of Armed Conflict: Why the Silence», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 46, 1997, págs. 55-80.

Gardam, Judith, «Protection of Women in Armed Conflict», *Human Rights Quarterly*, vol. 22, 2000, núm. 1, págs. 148-166.

Gardam, Judith, «The Neglected Aspect of Women and Armed Conflict – Progressive Development of the Law», *Netherlands International Law Review*, vol, 52, 2005, págs. 197-219.

GODEC, Samantha, «Between rethoric and reality: exploring the impact of military humanitarian intervention upon sexual violence – post-conflict sex trafficking in Kosovo», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 235-257.

GRADY, Kate, «Sexual Explotation and Abuse by UN Peacekeepers: A Threat to Impartiality», *International, Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 215-228.

HAERI, Medina; PUECHGUIRBAL, Nadine, «From helplessness to agency: examining the plurality of women´s experiences in armed conflict», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs.103-122.

HARRIS, Vandra; GOLDSMITH, Andrew, «Gendering Transnational Policing: Experiences of Australian Women in International Policing Operations», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 292-306.

HERRMANN, Irène; PALMIERI, Daniel, «Between Amazons and sabines: a historical apptoach to women an war», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 19-30.

HILL, Felicity; ABOITIZ, Mikele; POEHLMAN-DOUMBOUYA, Sara, «Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325», *Signs*, vol. 28, 2003, núm. 4, págs. 1255-1269.

HOW, Nicole, «Women´s participation in the Rwandan genocide: mothers or monsters?», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 69-102.

HUMPHREYS, Marcartan; WEINSTEIN, Jeremy, «Demobilization and Reintegration», *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, 2007, núm. 4, págs. 531-567.

JENKINS, Robert; GOETZ, Anne-Marie, «Addressing Sexual Violence in International Mediated Peace Negotiations», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 261-277.

JOSSE, Evelyne, «They came with two guns: the consequences of sexual violence for the mental health of women in armed conflict», *International Review of the Red Cross*, vol, 92, 2010, núm. 877, págs. 177-195.

KANATAKE, Machiko, «Whose Zero Tolerance Counts? Reassessing a Zero Tolerance Policy against Sexual Explotation and Abuse by UN Peacekeepers», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 200-214.

KANDIYOTI, Deniz, «Between the hammer and the anvil; post-conflict reconstruction, Islam and women´s rights», *Third World Quarterly*, vol. 28, 2007, núm. 3, págs. 503-517.

KALUNGU-BANDA, Agnes, «Post-conflict programmes for women: Lessons from the Kosovo Women´s Initiative», *Gender & Development*, vol, 12, 2004, núm. 3, págs. 31-40.

KARAM, Azza, «Women in War and Peace-building», *International Feminist Journal of Politics*, vol. 3, 2001, núm. 1, págs. 2-25.

MACKENZIE, Megan, «Securitizing Sex?», *International Feminist Journal of Politics*, vol. 12, 2010, núm. 2, págs. 202-221.

MCKAY, Susan, «The effects of Armed Conflict on Girls and Women», *Peace and Conflict*, vol. 4, 1998, núm. 4, págs. 381-392.

MELANDER, Eric, «Gender Equality and Intrastate Armed Conflict», *International Studies Quarterly*, vol. 49, 2005, núm. 4, págs. 695-714.

MOBEKK, Eiriz, «Gender, Women and Security Sector Reform», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 278-291.

NORDSTROM, Carolyn, «Women, economy, war», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 161-176.

OJINAGA RUIZ, M.ª del Rosario, «La prohibición y criminalización en Derecho internacional de las violencias sexuales contra mujeres civiles en conflictos armados», *Boletín de la Facultad de Derecho*, 2002, núm. 19, págs. 199-265.

OJINAGA RUIZ, M.ª Rosario, «La protección de la mujer en el Derecho internacional humanitario», en Rodríguez-Villasante y Prieto (coord.), José Luís, *Derecho internacional humanitario*, 2.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, págs. 583-614.

OXFORD, Anne, «Muscular Humanitarianism: Reading the Narratives of the New Interventionism», *European Journal of International Law*, vol. 10, 1999, núm. 4, págs. 679-711.

PILCH, Frances, «Sexual Violence: NGOs and the Evolution of International Humanitarian Law», *International Peacekeeping*, vol. 10, 2003, núm. 1, págs. 90-102.

PLÜMPER, Thomas; NEUMAYER, Eric., «The Unequal Burden of War: The Effect of Armed Conflict on the Gender Gap in Life Expectancy», *International Organisation*, vol. 60, 2006, págs. 723-754.

PUECHGUIRBAL, Nadine, «Discourses on Gender, Patriarchy and Resolution 1325: A Textual Analysis of UN Documents», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs.172-187.

REILLY, Niamh, «Seeking gender justice in post-conflict transitions: towards a transformative women's human rights approach», *International Journal of Law in Context*, vol. 3, 2007, núm. 2, págs. 155-172.

SHEPHERD, Laura, «Women, armed conflict and language – Gender, violence and discourse», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 143-159.

SHOEMAKER, Jolynn, «Women and wars within status: Internal conflict, women´s rights and international security», *Civil Wars*, vol. 4, 2001, núm. 3, págs. 1-34.

SIMIC, Olivera, «Does the Presence of Women Really Matter? Towards Combating Male Sexual Violence in Peacekeeping Operations», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs.188-199.

SIVAKUMARAN, Sandesh, «Lost in traslation: UN responses to sexual violence against men and boys in situations of armed conflict», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 259-277.

SJOBERG, Laura, «Women fighters and the beautiful soul narrative», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 53-68.

SWAINE, Aisling, «Assessing the potential of national Actions Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325», *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 12, 2009, págs. 403-433.

TACHOU-SIPOWO, Alain-Guy, «The Security Council on women in war: between peacebuilding and humanitarian protection», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, 2010, núm. 877, págs. 197-219.

TESSLER, Mark; WARRINER, Ina, «Gender, Feminism, and Attitudes toward International Conflict: Exploring Relationships with Survey Data from the Middle East», *World Politics*, vol. 49, 1997, núm. 2, págs. 250-281.

THOMPSON, Margaret *et al.* «Feminist media coverage of women in war: You are our eyes and ears to the world», *Gender & Development*, vol. 15, 2007, núm. 3, págs. 435-450.

THOMPSON, Martha, «Women, Gender and Conflict: making the connections», *Development in Practice*, vol. 16, 2006, núm. 3, págs. 342-353.

TRYGGESTAD, Torunn, «Trick or Threat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security», *Global Governance*, vol. 15, 2009, núm. 4, págs. 539-557.

TRYGGESTAD, Torunn, «The UN Peaceabuilding Comisión and Gender: A case of Norm Reinforcement», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 159-171.

WILLETT, Susan, «Introduction: Security Council Resolution 1325: Assessing the Impact on Women, Peace and Security», *International Peacekeeping*, vol. 17, 2010, núm. 2, págs. 142-158.

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y SU PUESTA EN PRÁCTICA: UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

ENRIQUE SILVELA DÍAZ-CRIADO

Teniente Coronel, con destino en la Escuela de Guerra del Ejército (DIREN/EGE)

La «responsabilidad de proteger» es un novedoso concepto presentado en el año 2001 para dar respuesta al debate entre la soberanía de los estados y la intervención por razones de humanidad. En el ámbito de la seguridad y la defensa, la responsabilidad de proteger es un elemento esencial para la consideración de la legitimidad de cualquier respuesta actual a un conflicto en el que las mujeres pueden ser víctimas pero también serán actores esenciales en su resolución, tanto encuadradas en las fuerzas armadas como en los organismos oficiales o privados que participan en la construcción de la paz.

Enlazando con los artículos anteriores, los nuevos conflictos tipificados en el primero, con la participación de los nuevos actores descritos en el segundo, requieren igualmente una novedad en la respuesta, especialmente desde una perspectiva de género. La novedad no llega, en este caso, de la mano de nuevos recursos bélicos, ni doctrinas militares, sino de un debate jurídico que, cargado de legitimidad, aspira a concitar un imprescindible apoyo popular a las respuestas tradicionales. Estas respuestas podrán llegar de la mano de las medidas diplomáticas de los capítulos VI y VIII de la Carta de las Naciones Unidas o bien del empleo de las capacidades que permite el capítulo VII.

En el ámbito de un curso relativo a cuestiones de género, es conveniente destacar que el concepto de responsabilidad de proteger se aplica a las mujeres por su vulnerabilidad en los riesgos que corren como víctimas de los conflictos, pero también en el importante papel que juegan como protagonistas de la respuesta a todos los niveles, de decisión, consulta o aplicación práctica

sobre el terreno: una responsabilidad de proteger «a» las mujeres y «por» las mujeres. Por ello, este trabajo se va a estructurar en cuatro partes: en primer lugar, un recorrido histórico que conduce a la aparición del concepto a través del debate entre intervención y soberanía; en segundo lugar, el origen, fundamentos y principios del concepto; en tercer lugar, su lento proceso de penetración en los documentos clave de Naciones Unidas, para que se pueda trasladar la idea del proyecto a su implementación práctica; por último, se tratará el comienzo, del que aún queda mucho camino, de la incorporación de una perspectiva de género al desarrollo práctico de la responsabilidad de proteger.

El debate entre intervención y soberanía

Este debate procede del concepto de guerra justa desarrollado en la antigüedad [1]. Modernamente vuelve al frente del debate político y se encuentra bien ilustrado en la creación de la organización no gubernamental (ONG) Médicos sin Fronteras (MSF), a raíz de la Guerra de Biafra (1967-70). La gran hambruna que se produjo y la impotencia sentida por el personal del Comité Internacional de la Cruz Roja al serle negado el acceso a las víctimas del conflicto, llevaron a un grupo de médicos franceses a fundar MSF, defendiendo la idea de que en casos extremos de genocidio y catástrofe, como ocurría en Biafra, pero donde el Gobierno local impedía el acceso de la ayuda humanitaria, era posible hacer una excepción a la soberanía estatal.

El primer desarrollo teórico de esta idea con una repercusión notable se produjo en 1987, con la publicación de la monografía «Le devoir d'ingérence, peut-on les laisser mourir?» [2] del profesor universitario Mario Bettati y el médico y más tarde ministro de Asuntos Exteriores de Francia Bernard Kouchner, que habían estado en Biafra. Sin embargo, la propuesta languideció en el entorno humanitario hasta la aparición de los «nuevos con-

[1] Para un buen análisis de las historia de la intervención humanitaria, consultar: Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar (2005), *La historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista*. Madrid, Catarata.

[2] Bettati, Mario; Kouchner, Bernard (1987), *Le devoir d'ingérence, peut-on les laisser mourir?*, Paris, Denoel.

flictos» [3] en los años noventa. El final de la guerra fría despojaba de tinte político e ideológico la posible intervención en casos de catástrofe humanitaria, que la rivalidad entre superpotencias hacía anteriormente inviable. En consecuencia, el debate se instaló con fuerza en los ámbitos académico, político y humanitario, especialmente tras los errores cometidos en las intervenciones de Somalia y Bosnia y, sobre todo, por la falta de intervención en Ruanda.

Ante la crisis humanitaria ocurrida en Somalia por el uso del hambre como instrumento de la guerra civil, la ONU decidió una intervención en el país para facilitar el acceso de la población a la ayuda humanitaria. El presidente de los Estados Unidos, George Bush, reciente vencedor de la Guerra del Golfo, quiso mostrar su mejor cara, comprometiendo su participación. Tras las elecciones norteamericanas, el recién elegido presidente Clinton mantuvo la decisión y llevó a cabo el despliegue de fuerzas.

Aquélla fue una de las raras ocasiones, en palabras del entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, en que se desplegaba una fuerza militar internacional con el principal propósito de enfrentarse a una emergencia humanitaria [4]. Se reunían todas las condiciones para que fuera el ejemplo del nuevo orden mundial proclamado por el presidente Bush. Había una situación de emergencia humanitaria, provocada por una guerra civil; la guerra fría estaba terminada; no había excusas para negar el apoyo internacional a una fuerza de paz, cuya única misión no era acabar con el conflicto sino repartir ayuda humanitaria.

La operación, con el liderazgo de Naciones Unidas y el apoyo de Estados Unidos, recibió una gran atención de los medios de comunicación en una acción de desembarco de la ayuda humanitaria en las playas de Somalia. En poco tiempo, habían cesado la mayor parte de los combates en la ciudad de Mogadiscio y las agencias humanitarias comenzaban su trabajo con normalidad, en una falsa sensación de éxito. Tras este interludio, las facciones en conflicto se adaptaron a la nueva situación: el reparto

[3] Sobre este concepto me remito al artículo sobre «Perfil y tipología de los conflictos armados actuales» de F. Gordo García incluido en esta monografía.

[4] Naciones Unidas (1996), *The United Nations and Somalia,* Nueva York, United Nations Publications.

de ayuda humanitaria aliviaba temporalmente el sufrimiento humano, pero no resolvía las causas del enfrentamiento, que se reanudó con la misma virulencia. Cuando la fuerza internacional trató de intervenir en contra de los líderes de una de las facciones, ésta se revolvió con una eficacia inesperada, derribando dos helicópteros y acabando con la vida de 18 militares norteamericanos.

El análisis realizado por Estados Unidos revelaba disfunciones importantes entre la actuación de la fuerza —reflejada en los cometidos concretos desarrollados— con la misión asignada, en lo que se conoce como «deslizamiento de la misión» [5]. En este caso concreto, se había partido de la ayuda humanitaria para pasar a ejercer funciones de control semipolicial, incrementando paulatinamente la presión sobre las facciones pero con acciones limitadas en capacidad y ambición. Los oficiales y políticos norteamericanos que habían participado en el planeamiento y ejecución de la misión desarrollaron una notable aversión tanto a la mera idea de la intervención como, y sobre todo, a dejar sus fuerzas bajo mando o siquiera coordinación de Naciones Unidas.

De forma casi simultánea comenzó el conflicto de Bosnia. Con el fracaso de Somalia aún reciente, Estados Unidos se mantuvo inicialmente fuera de un problema considerado europeo. Apenas un año después, surgía la crisis en Ruanda. Siguiendo la lección de Somalia y ante la situación en Bosnia, tanto norteamericanos como europeos se mostraron muy reticentes a intervenir en este país africano. Cuando el genocidio era ya inminente y la intención conocida, la Secretaría de Estado norteamericana, la demócrata Madeleine Albright, todavía negaba la posibilidad. En este caso, la lección fue la contraria: la comunidad internacional había permitido un genocidio sin intervenir a pesar de que los indicios de que se iba a producir eran bastante evidentes. Tiempo tuvieron de arrepentirse.

[5] Para un análisis de los mandatos asignados a las Fuerzas Armadas y los casos de deslizamiento de la misión en Somalia y en Bosnia, consultar: Silvela Díaz-Criado, Enrique (2008), *Doing something. Mandates for the use of force by the United Nations in peace operations since the end of the cold war*, Fort Leavenworth, Command and General Staff College, disponible en http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA482943

Como reacción a lo ocurrido en Ruanda, el apoyo a la intervención recibió un nuevo impulso en Estados Unidos, que se materializó en la decisión de actuar en Bosnia, mediante un esfuerzo diplomático y militar simultáneo, ante la falta de efectividad europea y de decisión por parte de Naciones Unidas. El caso que terminó de empujar la decisión norteamericana fue la caída de la ciudad bosnia de Srebrenica, que había sido declarada zona segura por la ONU, en la que las fuerzas serbobosnias encabezadas por Ratko Mladic asesinaron impunemente a miles de hombres desarmados. Sin embargo, los gobiernos de los países que proporcionaban la mayor parte de las fuerzas optaron por ponerlas bajo mando de la OTAN, por desconfianza en las capacidades de Naciones Unidas.

Años después, al extenderse el conflicto de los Balcanes hasta Kosovo, con la comunidad internacional decidida a la intervención, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no fue capaz de llegar a un acuerdo que sancionara la actuación conforme a la Carta de Naciones Unidas. A pesar de ello, las fuerzas internacionales lideradas por la OTAN lanzaron la intervención que, pese a su timidez, consiguió el objetivo de expulsar al ejército serbio de Kosovo. Esto resolvió el problema inicial ante la opinión pública, pero a su vez creó una nueva situación de crisis enquistando los odios en la región.

En los diez años transcurridos desde la caída del Muro de Berlín, la comunidad internacional bajo liderazgo de Naciones Unidas había acometido importantes acciones bienintencionadas con escasa o nula eficacia, de las que era necesario extraer lecciones. Con la voluntad por encima de todo de proteger a las víctimas de los conflictos, era necesario aplicar estrategias apropiadas a los objetivos y conducir las operaciones de forma eficaz dentro de la legitimidad.

Naciones Unidas decidió mirar hacia adentro y promover iniciativas que le permitieran mantener su posición de referencia en el concierto internacional, actualizando sus procedimientos sin renunciar a sus principios. Se puede destacar una evolución normativa en tres direcciones: la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [6], el llamado «Informe Bra-

[6] S/RES/1325 (2000).

himi» [7] y el desarrollo del concepto de «responsabilidad de proteger» [8]. Así como el «Informe Brahimi» se refiere a la mejoría en el cómo de la actuación, las otras dos se centran en el porqué de la actuación: en un caso, la mencionada «responsabilidad de proteger» a las víctimas de los conflictos; en el otro, un caso particular de víctimas y actores en los conflictos como son las mujeres.

La Resolución 1325 (2000) puso el acento en el papel jugado por las mujeres como víctimas del conflicto pero también como protagonistas de su solución. Su nacimiento, a la par que la difusión de un informe de gran trascendencia y un nuevo concepto de la legitimidad de la intervención, pudiera parecer un caso demasiado particular y prematuro hasta que se encontraran más maduros los desarrollos jurídicos que lo hicieran posible. Sin embargo, la extremada violencia padecida por las mujeres en los recientes conflictos y el convencimiento del importante papel que deben jugar en su solución impulsaron un tratamiento específico al más alto nivel que concitó el acuerdo internacional, para tomar la forma de una resolución del Consejo de Seguridad.

El paso de mayor trascendencia fue la revisión de los errores anteriores, especialmente el de Srebrenica, reflejado en un estudio encomendado por el Secretario General a un panel encabezado por el diplomático argelino Lakhdar Brahimi, un «Informe sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas», conocido coloquialmente como «Informe Brahimi». De éste se puede destacar el requerimiento de mejorar la estrategia, la doctrina, el liderazgo, la adaptación a los retos de la edad de la información y la capacidad de los cuarteles generales, por un lado; por el otro, también la necesidad de mayores apoyos, la elaboración de mandatos realistas y estructurar las misiones de forma integrada. El objetivo, como señala el Informe sobre la responsabilidad de proteger que a continuación se presenta, era que la honestidad de los objetivos no se viera empañada por unos medios inadecuados [9].

[7] Informe del grupo sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas, A/55/305 - S/2000/809.

[8] *La responsabilidad de proteger*. Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados. Diciembre de 2001. En adelante se denominará «el Informe».

[9] *Id*. pág. 6

El concepto de responsabilidad de proteger

El concepto de «responsabilidad de proteger» es el enunciado de la idea de que «los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus propios ciudadanos de las catástrofes que pueden evitarse […] pero que si no quieren o no pueden hacerlo, esa responsabilidad debe ser asumida por la comunidad de Estados» [10]. Es una solución, elaborada por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, al debate entre el llamado «derecho de intervención humanitaria» y el «principio de igualdad soberana de los Estados» recogido por la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 2.

Se trataba de un debate intuitivo, basado en una aparente contradicción entre el impulso humanitario y la frialdad jurídica, interpretado como si hubiera que elegir entre eficacia y legalidad. Ambas son no sólo posibles sino imprescindibles para que la humanidad no vea necesario buscar otras soluciones para encontrar la paz y la justicia. El Secretario General de Naciones Unidas estimó conveniente impulsar una solución académica y práctica al debate, que pudiera estimular futuros avances jurídicos. Por ello pidió a la comunidad internacional que investigara para aportar una solución.

La respuesta vino de la mano del gobierno de Canadá, que estableció una comisión independiente denominada «Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados» (International Convention on Intervention and State Sovereignty, ICISS) [11]. La ICISS estaba formada por doce expertos internacionales que cubrían varios de los campos afectados por este debate, así como los puntos de vista de diversas áreas y culturas del globo. Estaban encabezados por Gareth Evans, que había sido ministro de Asuntos Exteriores de Australia y por Mohamed Sahnoun, prestigioso diplomático argelino que había trabajado tanto para su país como para la Liga Árabe y las Naciones Unidas. Participaron, además: Gisèle Coté Harper, de Canadá; Lee Hamilton, de Estados Unidos; Michael Ignatieff, de Canadá; Vladimir Lukin, de Rusia; el General Klaus Naumman, de Alemania; Cyril Rampahosa, de Sudáfrica; Fidel Ramos, antiguo pre-

[10] *Id.* pág. viii

[11] En adelante se designará como «la Comisión».

sidente de Filipinas; Cornelio Somarruga, anterior presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); Eduardo Stein Barillas, de Guatemala; y Ramesh Thakur, de India.

La Comisión se reunió en diversas ocasiones a lo largo del mundo, llegando como resultado a un informe final que se hizo público el 29 de septiembre de 2001. El Informe estaba prácticamente terminado al ocurrir los sucesos del 11 de septiembre, por lo que apenas hay unas breves menciones a este hecho. Su contenido presenta una original aproximación al debate, definiendo un nuevo concepto de sencilla comunicación, formado por dos palabras fáciles de recordar, siguiendo el exitoso modelo del «desarrollo sostenible»: «responsabilidad de proteger». Todo el Informe es un ejemplo de elección de los términos adecuados para expresar las ideas de manera que conciten el consenso en torno a las palabras empleadas.

En primer lugar, presenta un breve análisis del alcance de los términos en el debate: la soberanía y la intervención. Considera la soberanía como «la mejor, y a veces la única, defensa de los Estados en un mundo de abrumadoras desigualdades de poder y recursos» [12]; por ello se estableció como uno de los pilares de la Carta el principio de igualdad soberana de los Estados. Sin embargo, también se acepta que la soberanía no consista en un poder ilimitado, sino que conlleve una doble responsabilidad: «el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el interno de respetar la dignidad y los derechos básicos de todos los ciudadanos».

El término «responsabilidad de proteger» podría venir asociado precisamente con esta interpretación de la soberanía, de acuerdo con una idea del que era Representante del Secretario General para los desplazados internos en 1996, Francis Deng, en la que proponía la noción de la soberanía como responsabilidad [13], en lugar de la soberanía como ejercicio del control sobre los ciudadanos.

Por otro lado, e igualmente en relación con el empleo preciso de los términos, la Comisión decidió no asociar el adjetivo «humanitaria» con la idea de «intervención», debido a la «fortísima oposición manifestada por los organismos [...] humanitarios a cual-

[12] *Id.* pág. 8.

[13] Citado por: Informe del Secretario General de Naciones Unidas. *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, A/63/677, 2009, pág. 6

quier militarización de la palabra». Así, define la intervención como «la acción emprendida por un Estado o sus dirigentes, sin consentimiento, por motivos humanitarios o de protección».

Para dar una respuesta al debate, en consecuencia, el Informe propone un cambio en los términos: la situación de partida era la primacía de la soberanía entendida como control; la nueva propuesta que irrumpe es el «derecho a la intervención humanitaria»; la respuesta es la «responsabilidad de proteger», entendiendo la soberanía como responsabilidad.

Con esta respuesta se pretende, en primer lugar, situarse en el punto de vista de los que necesitan el apoyo y la protección, no en el de los que reclaman el mencionado derecho de injerencia. En segundo lugar, el reconocimiento de que la responsabilidad pertenece al Estado interesado, como titular de la soberanía; la comunidad internacional sólo considera la posible intervención en el caso de que el Estado interesado sea incapaz o incluso culpable, de forma subsidiaria. Por último, la responsabilidad de proteger no consiste sólo en la reacción, sino también en la prevención anterior y en la reconstrucción posterior. Estas tres tareas, prevenir, proteger y reconstruir, constituyen el eje sobre el que debería pivotar la aplicación en la práctica del concepto.

Aunque en todo momento el Informe remite a una amplia gama de acciones, que incluyen desde actividades diplomáticas hasta la intervención militar, es esta última la que concita el interés del debate y de su legitimidad jurídica. Por tanto, para cada una de las responsabilidades —prevenir, intervenir y reconstruir— deberá prestarse especial atención a su dimensión operacional.

La responsabilidad de prevenir

La prevención no es, evidentemente, una idea nueva de este texto. Merece la pena destacar al respecto el modelo desarrollado por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), estableciendo medidas de confianza entre los Estados como principal herramienta de prevención de conflictos, conforme al llamado «Documento de Estocolmo» [14], que comprometía

[14] «Documento de la Conferencia de Estocolmo sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa convoca-

a los Estados a notificarse mutuamente medios y actividades militares, estableciendo herramientas de control y verificación.

La ONU también ha destacado la necesidad de prevenir, que ha formado parte regularmente de los llamamientos de su Secretario General, reclamando el cambio de una cultura de reacción a una cultura de prevención, y en documentos oficiales, como el ya citado «Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas», el Informe Brahimi.

En el Informe sobre la responsabilidad de proteger se considera prioritaria la prevención; para ello propone el establecimiento de un sistema de alerta temprana, iniciativas de prevención de las causas subyacentes o profundas de los conflictos, así como de las causas desencadenantes o directas: en ambos casos, prestando atención a sus dimensiones política y diplomática, económica, jurídica y militar, mediante reformas estructurales y acciones más inmediatas.

En cuanto a la dimensión operacional, es imprescindible tener en cuenta que cualquier acción preventiva de carácter diplomático o económico necesita el amparo de una capacidad de coerción cierta para que pueda ser creíble. La comunidad internacional dispone de medios y recursos más que suficientes para respaldar cualquier decisión colectiva que disuada a un potencial actor de cometer crímenes contra la humanidad u otro tipo de acciones que requieran una intervención militar. Sin embargo, no es la disponibilidad de los medios, ni siquiera su despliegue preventivo, lo que refuerza la disuasión y la capacidad preventiva de la diplomacia u otras medidas sin empleo de la fuerza, sino el compromiso de los órganos de decisión políticos para su empleo, a pesar de las posibles consecuencias derivadas. Por ello, es esencial la legitimidad de la autoridad que decida y conduzca la posible intervención para que la prevención surta efecto, especialmente el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Otro elemento que se va a revelar esencial, desde el punto de vista de la dimensión operativa, es una adecuada planificación desde el inicio que incluya las tres fases, prevención, intervención y recons-

---

da de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa».

trucción, se lleven a cabo o no. Las acciones preventivas que no incluyen la posible transición a una operación de intervención pueden dificultar esta transición. El periodo de reconstrucción no puede dar comienzo con efectividad si no han realizado un planeamiento adecuado de la transición posterior al éxito de la intervención.

La responsabilidad de intervenir

Cuando las medidas preventivas no han conseguido evitar un conflicto y cuando el Estado protagonista no quiere o no puede solucionarlo, se hace necesario que, de forma subsidiaria, sea la comunidad internacional la que intervenga. La reacción no tiene necesariamente que ser militar. Se pueden emplear medidas coercitivas de carácter político, económico o judicial. El Informe considera que sólo en casos extremos la intervención será militar. Aun así, es evidente que la intervención militar es la principal razón de ser del propio debate sobre el deber de injerencia, de la solicitud de una solución por parte del Secretario General de Naciones Unidas y de la respuesta en el formato de Informe objeto de este trabajo, por lo que requerirá una atención especial.

El Informe analiza el proceso de reacción coercitiva en dos aspectos, desde un punto de vista político y jurídico: las medidas previas a la acción militar y la decisión de intervenir. En un capítulo posterior estudia en detalle la actuación, tanto en la fase preventiva como en la coercitiva, separando la dimensión jurídica y política de la dimensión operacional.

Las medidas previas a la acción militar mencionadas parten de la acción con menor grado de coerción, como son las sanciones, hasta otras más agresivas como los embargos. El informe no se detiene en demasía en estos instrumentos, más allá de mencionar tipos de acciones y de sanciones en los ámbitos militar, económico y en el político y diplomático.

Cuando las medidas anteriores no abocan a una solución, se plantea la posibilidad de la intervención militar como recurso extremo. Ya que el punto de partida es la no intervención, es evidente que lo contrario necesitará una justificación expresa, más allá de reclamar su evidencia. Además, es imprescindible analizar qué constituye un caso extremo.

El Informe considera seis criterios para justificar una intervención, que desarrolla en diverso detalle:

—Autoridad competente
—Causa justa
—Intención correcta
—Último recurso
—Medios proporcionales
—Posibilidades razonables

Estos criterios corresponden con los enunciados para la «guerra justa» desde la Edad Media. Proceden de las propuestas de Santo Tomás de Aquino, a su vez tributario de San Agustín, desarrolladas por los escolásticos y luego por la Escuela de Salamanca, particularmente Francisco de Vitoria, y por Hugo Grocio. Modernamente, Michael Walzer ha abierto una perspectiva diferente en el estudio de la guerra justa, basada más en la casuística que en principios generales [15].

El principio de «autoridad competente» se ciñe a las estructuras de las Naciones Unidas conforme a la Carta. Reconoce la diferente capacidad de decisión de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, e incluso la posible participación de las organizaciones regionales. De acuerdo con la Carta, este principio de autoridad no se basa en el poder coercitivo de la Organización sino en su capacidad de legitimar una actuación determinada. Es el Consejo de Seguridad el órgano al que compete otorgar dicha legitimación, pero con carácter primordial, no exclusivo, reconociendo un papel a la Asamblea General. Sin embargo, el Consejo de Seguridad tiene la peculiaridad de que hay cinco miembros permanentes que además ostentan el poder del veto, por lo que en ocasiones puede volverse ineficaz. La Comisión no justifica la actuación sin el respaldo del Consejo de Seguridad, pero advierte en el Informe que si el Consejo no cumple con su propia responsabilidad, no se podrá descartar que otros actores decidan intervenir por su cuenta; igualmente, que si dichas intervenciones no cumplen de manera efectiva los criterios mencionados y se ven co-

[15] Walzer, Michael (2000), *Just and unjust wars: a moral argument with historical illustrations*, Nueva York, Harper, Basic Books. Sobre este asunto se puede encontrar un excelente trabajo en: Baqués, Joseph (2005), *Los supuestos básicos de la teoría de la guerra justa*, Barcelona, Universidad de Barcelona. Accesible en http://iugm.es/uploads/tx_iugm/IGM_acuerdo_UN_reform_final.pdf

ronadas por el éxito, podrían «menoscabar de forma grave y duradera el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas» [16].

El principio de causa justa se confina, con carácter muy restrictivo, a dos conjuntos de circunstancias:

—Grandes pérdidas de vidas humanas
—Una depuración étnica a gran escala

El Informe detalla la interpretación de la Comisión sobre estos dos escenarios de forma amplia. Este detalle es, quizá, uno de los motivos que ha podido retrasar su implementación en la doctrina oficial de Naciones Unidas. Por eso, como más adelante se verá en este mismo texto, los documentos que lo llevan a la práctica son mucho más restrictivos aún.

El Informe tampoco analiza en suficiente detalle un criterio que sí viene acompañado de una gran polémica: el grado de inminencia que se prevé de que ocurra un desastre como los enunciados, especialmente el caso de que, aun no considerándose inminente, previsible que un suceso va a ocurrir de forma irremediable, por lo que es conveniente intervenir antes de que la situación empeore, en lo que posteriormente se ha llamado «guerra preventiva».

En este sentido, se puede contemplar la invasión de Irak por parte de Estados Unidos. Aunque no se hizo un llamamiento expreso a la responsabilidad de proteger, sí que se emplearon argumentos coincidentes con sus principios para reclamar la legitimidad de la intervención. La legalidad se amparaba en interpretaciones de parte sobre las disposiciones que siguieron a la primera Guerra del Golfo. A pesar de que el Informe descarta expresamente la apelación a la responsabilidad de proteger en un conflicto como el de Irak, el concepto se ha visto severamente afectado por el debate ideológico y jurídico en torno a este conflicto en particular.

Por otro lado, el Informe también excluye algunos supuestos que no considera causa justa para una intervención. Entre estos se pueden destacar las violaciones de derechos humanos, la discriminación racial sistemática o la represión política. También se-

[16] Informe… pág. 60.

para del concepto «responsabilidad de proteger» algunas situaciones que están contempladas en instrumentos ya existentes en el derecho internacional, por lo que no se pueden considerar como intervención humanitaria: por ejemplo, las operaciones de evacuación de nacionales no combatientes en un país extranjero, así como cualquier decisión que tome el propio Consejo de Seguridad sobre un acontecimiento que pueda amenazar la paz y la seguridad internacionales si no hay inminentes grandes pérdidas de vidas o depuraciones étnicas. Por ejemplo, la Primera Guerra del Golfo, de 1991, no puede considerarse una intervención humanitaria aunque sí fue una guerra autorizada por Naciones Unidas.

Para ello es de especial aplicación el siguiente criterio: la intención correcta. En el caso de la intervención con un objetivo humanitario, es claro que la intención debe ser humanitaria de forma directa, no se podría alegar como objetivo indirecto. Por tanto, y en relación con los párrafos anteriores, no se puede aceptar como correcta la intención de derrocar a un régimen o la ocupación de un territorio por sí mismas, aunque redunden en un beneficio para los ciudadanos del país.

Por el contrario, en el caso de una intención humanitaria sí es posible que sea necesario el derrocamiento de un régimen o la ocupación de un territorio, teniendo en cuenta el cumplimiento de los demás criterios. También puede ser necesario aceptar que los actores protagonistas de la intervención tengan intereses secundarios que no sean puramente humanitarios. Al fin y al cabo, están realizando una acción con un coste humano, material y financiero que puede requerir la satisfacción de otros intereses para facilitar la dimensión operativa que se expondrá más adelante. En cualquier caso, también se debe tener en consideración que la multiplicidad de actores en una intervención de carácter multilateral puede redundar en beneficio del criterio de intención correcta, al cruzarse los diversos intereses particulares en un obligado consenso.

Por otro lado, la intervención militar debe constituir el último recurso. Es necesario explorar todas las vías no militares, ya sean políticas y diplomáticas, económicas o de cualquier otro tipo. En muchos casos, la solución militar puede ser la más inmediata para paliar las consecuencias más visibles de un conflicto, pero puede ser perjudicial para la solución de las causas profundas a medio o largo plazo. La imaginación y la creatividad en la mesa de negociación

pueden conseguir de forma estable lo que la fuerza puede sólo imponer a corto plazo requiriendo una presencia continua.

El nivel de actuación debe ser proporcional a las necesidades evaluadas sobre el terreno, necesidades desde el punto de vista humanitario, tratando de lograr que la repercusión de la intervención provoque la alteración mínima imprescindible de la marcha del país. Este criterio recibe una atención muy breve por parte de la Comisión. Sin embargo, los conflictos recientes han mostrado que la valoración de la «huella» de la intervención es un elemento clave. El caso de Afganistán, aunque no se tratara de una intervención humanitaria, presenta un buen ejemplo. La comunidad internacional propuso, inicialmente, imprimir una «mínima huella» de su presencia. El escaso despliegue de fuerza no fue capaz de sostener y extender la autoridad del gobierno legítimo de Kabul en todo el territorio afgano. Sin embargo, la presencia de miles de organizaciones internacionales, gubernamentales o no, tuvo un impacto inmediato en los precios de los bienes más solicitados por el personal internacional y en los salarios percibidos por su personal auxiliar, conductores intérpretes o en cualquier otro puesto, en todos los casos con la mejor voluntad. A veces, como bien dice Juan Garrigues [17] más es más, contestando a Astri Shurke que argumentaba que más es menos [18].

Por último, se estima que la acción militar solamente está justificada si tiene unas probabilidades razonables de éxito. Es preciso analizar este criterio teniendo en cuenta no sólo el éxito en términos de victoria militar, sino también si es posible que la intervención pueda causar más daño del que alivia. La contrapartida de este criterio puede ser que los actores cuya soberanía se pueda ver afectada por este criterio amenacen con una reacción desproporcionada, o incluso que un país miembro permanente del Consejo de Seguridad quiera proteger sus intereses obstaculizan-

[17] Garrigues, Juan (2007), *Why Sometimes More is More: Military Assistance to Afghanistan*, Toledo, Toledo International Centre for Peace, CITpax, accesible en: http://www.fride.org/publicacion/235/porque-mas-a-veces-es-mejor-la-asistencia-militar-a-afganistan

[18] Shurke, Astri, «When more is less, aiding State building in Afghanistan», *FRIDE Working Paper*, 2006; accessible en http://www.fride.org/publicacion/47/cuando-mas-es-menos:-contribuir-a-la-construccion-del-estado-en-afganistan

do la intervención. Esta posibilidad, como cualquier otra sujeta a interpretaciones y especulaciones varias, no debe ser óbice para que, en un análisis enfocado en los objetivos humanitarios, se apoye una intervención si se ha hecho una minuciosa consideración de los riesgos.

La situación normal de una intervención, al ser considerada el último recurso, habrá partido de una fase previa de prevención. Como antes se ha expuesto, es indispensable que el planeamiento incluya todas las fases, desde la prevención hasta la reconstrucción. Desde el punto de vista de la dimensión operacional, el planeamiento de la intervención debe incluir varios factores que contribuyen a su legitimidad y eficacia. En primer lugar, la legitimidad que otorga la formación de una coalición. En segundo término, ello exige que los aliados fijen objetivos comunes que se reflejen en un mandato claro e inequívoco. Por último, el compromiso inicial de los aliados se reflejará en que se asignen los recursos suficientes.

Las intervenciones actuales seguirán un formato similar a lo que Naciones Unidas denomina «operaciones complejas». Por tanto, sobre el terreno se van a encontrar actores civiles y militares, gubernamentales o privados. Es necesario que exista una estructura de mando integrada hasta el nivel que sea posible, manteniendo fluidez y mutua comprensión en las relaciones entre civiles y militares.

Hay varios factores que diferenciarán las operaciones de combate tradicionales de las intervenciones en cumplimiento del principio de responsabilidad de proteger en la aplicación de la fuerza. Se deberán tener en cuenta las limitaciones de la situación, necesarias para su legitimidad, actuando según reglas de combate específicas —probablemente restrictivas— y conocidas por todos los combatientes. Será difícil contar con el factor sorpresa, ya que la predictibilidad de la actuación militar en la intervención favorece una solución negociada y la actuación de los demás actores. La protección de la fuerza tendrá una importancia mayor que en operaciones tradicionales, aunque no debe convertirse en el primer objetivo. Los medios de comunicación tendrán una presencia significativa; es de prever que, al contrario que en operaciones tradicionales de combate en un escenario de guerra, la información pueda variar su prioridad con respecto a la seguridad de las operaciones, reduciendo aún más la posibilidad de sorpresa.

La responsabilidad de reconstruir

Aun contando con el éxito, es evidente que cualquier intervención militar puede producir un daño adicional al que ya haya sufrido un territorio por causa del conflicto. Por tanto, la responsabilidad de proteger no puede estar completa sin una consideración extensa de la responsabilidad de reconstruir. Esta cuestión redunda además en el criterio anteriormente mencionado de intención correcta, que pasa necesariamente por la consolidación de la paz.

La conjunción de estos dos criterios, recta intención y probabilidad de éxito, sólo se puede conseguir si existe una estrategia clara para la fase posterior a la intervención, como muestra la ausencia de dicha estrategia en el caso de la invasión norteamericana en Irak. La consolidación de la paz se debe dar en tres ámbitos principales: la seguridad, la justicia y el desarrollo económico.

Seguridad, mediante procesos de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes; creación de nuevos ejércitos y cuerpos de policía nacionales; presencia de los ejércitos que han llevado a cabo la intervención en una fase de transición hasta que las nuevas autoridades sean capaces de prestar seguridad por sí mismas, a pesar de que las doctrinas militares son reacias al empleo de fuerzas militares en tareas de contenido policial.

La justicia es uno de los procesos más difíciles de llevar a cabo, ya que las relaciones sociales están completamente envenenadas por el resultado de muerte y destrucción que acompaña a cada conflicto. Víctimas de todos los bandos reclaman la satisfacción de sus pérdidas que muchas veces en imposible restituir, ya sea en viviendas, ahorros o, sobre todo, en vidas. El Informe reclama que es necesario aceptar «arreglos transitorios para aplicar la justicia durante una operación» y «restaurar los sistemas judiciales lo antes posible después de ella» [19]. Se debe prestar atención especial a los derechos jurídicos de los refugiados y de las minorías étnicas, facilitando su regreso y sus condiciones de vida.

Por último, la seguridad y la justicia deben conducir a un desarrollo económico sostenible que consolide igualmente la prosperidad, transfiriendo el control y fomento de las actividades económicas a las nuevas autoridades.

[19] Informe… pág 46.

En todos los casos, la clave de un desarrollo seguro y justo será siempre una participación progresiva y asunción de responsabilidad por parte de los actores locales. Entre éstos, como más adelante se presentará, jugarán un papel esencial las mujeres, como las recientemente galardonadas con el premio Nobel de la paz.

En su dimensión operacional, la fase de reconstrucción es la que plantea más problemas doctrinales, por la escasa experiencia existente y el carácter colonial de la más abundante. En consecuencia, es una cuestión que todavía requerirá de una labor de investigación más detallada. Se plantea un debate con posiciones que se encuentran alejadas sobre cual es el papel de la fuerza en la fase de reconstrucción.

El Informe sigue proclamando que la misión principal de las fuerzas militares durante las operaciones posteriores a una intervención es proporcionar un entorno seguro. Este concepto, tan querido a muchas agencias civiles, es muy difícil de llevar a la práctica, ya que, una vez finalizadas las operaciones principales, los agentes violentos se confunden con la población civil objeto de ayuda, de los que son muy difíciles de distinguir. Como reconoce el propio Informe, sin percibir la inherente contradicción, es posible que las fuerzas militares tengan que ayudar en la reconstrucción, incluso aplicando criterios operacionales en lugar de humanitarios en su labor [20].

Es deseo de todos que se produzca una rápida transición a una autoridad civil, pero ello requerirá unas condiciones de seguridad previas que no se pueden ignorar sin riesgo de que se produzca una vuelta atrás en el conflicto.

En cualquier caso, sí se puede decir que sería conveniente disponer de una doctrina compartida entre civiles y militares para esta fase. La Unión Europea ya ha iniciado los estudios dirigidos a facilitar un enfoque integrado de las operaciones («Comprehensive Approach»).

[20] Sobre el papel de las Fuerzas Armadas en tareas de reconstrucción nacional, consultar: Silvela Díaz-Criado, Enrique (2005), *Las Fuerzas Armadas en la Construcción de la Paz*. Barcelona, Universidad de Barcelona. Accesible en http://iugm.es/uploads/tx_iugm/IGM_acuerdo_UN_reform_final.pdf

La responsabilidad de proteger en la práctica

Como antes se ha mencionado, el concepto de responsabilidad de proteger recibió los mayores parabienes en su nacimiento. Sin embargo, al llegar la hora de ponerlo en práctica, como dice Juan Garrigues [21], la polémica generada por la invasión norteamericana de Irak puso en cuestión cualquier propuesta relacionada con cualquier justificación de una intervención. En consecuencia, el concepto se mantuvo en el ámbito académico sin saltar a la práctica política.

Se puede argumentar que cualquier uso de la fuerza siempre será susceptible de generar controversia, bajo el nombre de responsabilidad de proteger o de cualquier otro. Convencido de la bondad intrínseca de la idea, el Secretario General de las Naciones Unidas mantuvo el esfuerzo por aprovechar los trabajos de la Comisión para introducir el espíritu del concepto en la normativa internacional. Su oportunidad llegó con la Cumbre Mundial de la ONU de 2005.

Esta Cumbre del 60 aniversario, en la despedida del que había sido su Secretario General en los ocho años anteriores, tenía como objetivo principal la reforma de las estructuras de poder de la Organización, lo que no fue posible. Pero en su agenda había varios aspectos más, entre los que destacaba una nueva aproximación al concepto de responsabilidad de proteger, menos ambiciosa pero más realista, capaz de suscitar el consenso.

Para conseguir su aprobación, era esencial despojar a la idea de la responsabilidad de proteger de cualquier noción que pudiera ser esgrimida por los Estados más fuertes para justificar una intervención. Los Estados cuyos dirigentes no eran elegidos democráticamente temían que se empleara este concepto para apartarlos del poder. Destacó la oposición de Cuba, Venezuela, Pakistán y Zimbabue.

Finalmente, a pesar de la oposición de estos países [22], la Asamblea General aprobó una versión de la responsabilidad de prote-

[21] Garrigues, Juan, «La responsabilidad de proteger; de un principio ético a una política eficaz», *FRIDE Working Paper*, 2007, pág 157. Accesible en: http://www.fride.org/publicacion/298/la-responsabilidad-de-proteger:-de-un-principio-etico-a-una-politica-eficaz

[22] *Id.* pág. 163.

ger en su Documento Final, posteriormente ratificado en la Resolución 60/1 de la Asamblea General. Está reflejada en los párrafos 138 y 139 que rezan literalmente:

> «138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva a la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.
> 139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el derecho internacional. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.» [23].

Al año siguiente, el concepto de responsabilidad de proteger fue también reconocido por el Consejo de Seguridad, aunque de

[23] Naciones Unidas. Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. A/60/L.1

forma más alambicada. En su Resolución 1674 (2006) sobre la protección de civiles en los conflictos armados, el Consejo de Seguridad reafirmó «las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre respecto a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad».

Lo más destacable de este doble reconocimiento, por parte de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, es, por un lado, la mención expresa del término «responsabilidad de proteger» en reconocimiento a la labor de los componentes del ICISS; por el otro, que los párrafos 138 y 139 hacen referencia a principios de derecho internacional vigente, reconocidos y aprobados tanto por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad como por parte del derecho nacional de muchos Estados.

Efectivamente, el concepto se predica frente a crímenes bien definidos para los que debe existir una legislación nacional y ya hay un derecho internacional, como son los de genocidio, crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Por otra parte, el documento asigna a la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, una responsabilidad limitada en acciones enumeradas en el ambiguo lenguaje habitual en la ONU: «utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta», y «adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población».

Con los dos documentos mencionados ya disponibles, el Consejo de Seguridad puso por primera vez en práctica el recientemente aprobado principio de la responsabilidad de proteger en su Resolución 1706 (2006) sobre la crisis en Darfur. En esta resolución, el lenguaje sobre el concepto de soberanía pone claramente de manifiesto la evolución en su interpretación, ya que autoriza a la Misión de Naciones Unidas en Sudán (United Nations Mission in Sudan, UNMIS), entre otras cosas, a proteger a los civiles bajo amenaza de violencia física, sin perjuicio de la responsabilidad del Gobierno de Sudán.

Posteriormente, el Secretario General de la Organización, Ban Ki-moon, ha continuado la labor de su predecesor en este sentido, impulsando la aplicación del concepto de responsabilidad de proteger y contribuyendo a una mejor interpretación. Cabe destacar un Informe del Secretario General a la Asamblea General, específico sobre la responsabilidad de proteger, fechado el 12 de enero de 2009, titulado «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger». En este Informe desarrolla en mayor detalle la progresiva implementación del concepto y subraya el camino que queda en adelante para su incorporación a la práctica de la comunidad internacional.

Por ello, además de en el ámbito de las Naciones Unidas también otras organizaciones regionales han comenzado a incluir este concepto. La primera en incluir una mención fue, para sorpresa de muchos, la Unión Africana en su doctrina y en el establecimiento de su Consejo de Paz y Seguridad (Garrigues, 2007: 168).

La Unión Europea ha sido más remisa en la inclusión del concepto en sus documentos. Inicialmente lo defería a las legislaciones nacionales aunque, en realidad, el término de «responsabilidad de proteger» viene apareciendo con habitualidad como referencia en varios de sus documentos, como por ejemplo en la reciente crisis de Libia, en el reconocimiento del Parlamento Europeo del Consejo Nacional de Transición como representante oficial de la oposición Libia [24].

También varios países europeos han incluido este principio en sus documentos de estrategia o libros blancos sobre seguridad y defensa, notablemente Alemania, Francia, el Reino Unido, Noruega y Dinamarca.

España, por su parte, también ha incluido el concepto de responsabilidad de proteger en la Estrategia Española de Seguridad, mencionándola como uno de los principios de acción internacional en el capítulo relativo a la seguridad de España en el mundo. Literalmente dice:

> España impulsa también la Responsabilidad de Proteger, aprobada en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005, que establece la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional de proteger a las

[24] Resolución del Parlamento Europeo, P7_TA (2011)0095 de 10 de marzo de 2011.

> poblaciones, cuando sus propios Estados no lo hagan, en casos extremos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad. En cualquier caso la respuesta militar de la comunidad internacional debe ser el último recurso, y ha de enfatizarse siempre la importancia de la prevención de conflictos y el uso previo de la negociación o de otras medidas de presión como las sanciones políticas o económicas [25].

En cualquier caso, a pesar de que se han dado pasos importantes en la adopción del concepto de responsabilidad de proteger como un principio de las relaciones internacionales actuales, su implementación en la práctica todavía es tenue. Se aplica a cuatro casos bien conocidos y definidos de acciones criminales, lo que no supone una novedad. Existe un riesgo evidente de que se produzca un abuso del principio por parte de naciones que pudieran camuflar sus intereses bajo principios humanitarios, sin que una potencial intervención estuviera sujeta a un control democrático o a la supervisión del derecho internacional [26]. Todavía no se han acordado los mecanismos que permitieran la adopción del principio evitando los posibles efectos indeseados.

Sin embargo, se aprecia cierto voluntarismo en las declaraciones de algunos países o de sus instituciones públicas o privadas que ya incluyen el concepto como uno de sus principios de actuación. Pudiera parecer más conveniente que esta inclusión se hiciera de forma prudente, en paralelo con su consolidación en el derecho internacional. No se debería incurrir en compromisos que luego no se pudieran o quisieran cumplir, generando falsas expectativas. Por otro lado, un excesivo énfasis en la responsabilidad de proteger, incluso bienintencionado, puede generar desconfianza en otros países ante la posible interpretación de que se utilice como excusa para promover intereses de parte, en lugar de aplicarlo de forma puramente altruista.

[25] Estrategia Española de Seguridad, 2011, pág 22.

[26] A pesar de alguna desafortunada mención pública del concepto de responsabilidad de proteger en declaraciones referentes a los conflictos de Irak y Afganistán, en ninguno de los dos casos, independientemente de las consideraciones sobre su legalidad o legitimidad, se ha invocado de forma expresa en su justificación oficial.

La responsabilidad de proteger y las mujeres

El principio de responsabilidad de proteger es genérico, se refiere en términos generales a los ciudadanos de un país sin especificidad de género. Sin embargo, no puede dejar de ignorar que hay seres humanos más vulnerables que otros, así como que en la prevención, reacción y reconstrucción se debe contar con las mejores capacidades de intervención. Naciones Unidas se anticipó, dentro de la reacción a los errores cometidos en los años 90, a señalar especialmente a las mujeres como uno de los grupos más vulnerables en los conflictos, así como a destacar su capacidad para aportar un valor añadido específico por su condición de mujeres —además del correspondiente a su cualificación personal y profesional— en las labores asociadas a una intervención. Por eso el Consejo de Seguridad emitió su Resolución 1325 (2000), ampliada en la Resolución 1820 (2008), que se anticipan a otras evoluciones posteriores como el principio de la responsabilidad de proteger o el de la protección de civiles. Naciones Unidas lidera a la comunidad internacional señalando el camino a los gobiernos nacionales y a las sociedades de todos los países en la protección de las mujeres en conflicto.

Inicialmente, el Informe del ICISS, en la formulación del concepto, no hace referencias específicas a las mujeres más allá de alguna mención a su condición de víctimas potenciales [27], a pesar de que ya se había publicado la Resolución 1325 (2000). El Informe cuenta con la participación de varias mujeres en su redacción, pero no incluyó una perspectiva de género ni mencionó el papel de las mujeres en la solución de los conflictos.

De todas formas, el concepto en sí es perfectamente coherente con las indicaciones de la Resolución 1325 (2000) y se puede considerar un excelente instrumento para promover la protección de las mujeres y su participación en las intervenciones.

Por ello, el desarrollo posterior del concepto ha incorporado paulatinamente esta perspectiva en su evolución. En primer lugar, tres de los cuatro crímenes contemplados por el documento final de la Cumbre de 2005 están definidos en el Estatuto de

[27] Párrafos 2.29 y 4.20 como objeto de violaciones sistemáticas.

Roma como actos de violencia que se dirigen de forma especial a las mujeres. El informe del Secretario General sobre la aplicación del concepto sí que incluye referencias explícitas. Por un lado, a las mujeres como víctimas, mencionando que la violencia sexual puede constituir crimen de guerra, genocidio o crimen contra la humanidad, así como otras formas de dañar a las mujeres como táctica de guerra. Por el otro, reconoce el papel que pueden formar en las intervenciones, sea sobre el terreno o bien en la planificación, por su condición de mujeres, más allá de sus competencias profesionales.

Es necesario destacar que un excesivo acento en la consideración de las mujeres como meras víctimas podría suponer que se perdiera de vista su eficaz rol en la prevención, intervención y reconstrucción en torno a un conflicto. Por ello, es este último campo el que quizá pudiera necesitar ahora mayor atención en la evolución del principio.

En España, la participación de las mujeres en la solución de los conflictos es destacada y creciente. Constituyen un número apreciable en la miríada de ONG que se encuentran desplegadas por todo el mundo, en las Agencias oficiales de desarrollo y otras entidades privadas. Participan tanto en la dirección como en la acción sobre el terreno. Merece la pena destacar también su presencia, aunque minoritaria, en las Fuerzas Armadas. Su condición de mujer no sólo no es un óbice para que participen en los despliegues internacionales de nuestros Ejércitos en el mundo en igualdad con sus compañeros de profesión, sino que además se aprovecha esta condición específica para interactuar con personas de otras culturas donde su papel es imprescindible y su rendimiento mayor que el de un varón en el mismo puesto.

Bibliografía

Baqués, Joseph (2005), *Los supuestos básicos de la teoría de la guerra justa*, Barcelona, Universidad de Barcelona. Accesible en http://iugm.es/uploads/tx_iugm/IGM_acuerdo_UN_reform_final.pdf

Bettati, Mario; Kouchner, Bernard (1987), *Le devoir d'ingérence, peut-on les laisser mourir?*, Paris, Denoel.

Garrigues, Juan (2007), *Why Sometimes More is More: Military Assistance to Afghanistan*, Toledo, Toledo International Centre for Peace, CITpax, accesible en: http://www.fride.org/publicacion/235/porque-mas-a-veces-es-mejor-la-asistencia-militar-a-afganistan

GARRIGUES, Juan, «La responsabilidad de proteger; de un principio ético a una política eficaz», *FRIDE Working Paper*, 2007, pág 157. Accesible en: http://www.fride.org/publicacion/298/la-responsabilidad-de-proteger:-de-un-principio-etico-a-una-politica-eficaz

Informe del grupo sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas, A/55/305 - S/2000/809.

Informe del Secretario General de Naciones Unidas. *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, A/63/677, 2009

Naciones Unidas (1996), *The United Nations and Somalia,* Nueva York, United Nations Publications.

RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar (2005), *La historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista*. Madrid, Catarata.

SHURKE, Astri, «When more is less, aiding State building in Afghanistan», *FRIDE Working Paper*, 2006; accessible en http://www.fride.org/publicacion/47/cuando-mas-es-menos:-contribuir-a-la-construccion-del-estado-en-afganistan

SILVELA DÍAZ-CRIADO, Enrique (2005), *Las Fuerzas Armadas en la Construcción de la Paz*. Barcelona, Universidad de Barcelona. Accesible en http://iugm.es/uploads/tx_iugm/IGM_acuerdo_UN_reform_final.pdf

SILVELA DÍAZ-CRIADO, Enrique (2008), *Doing something. Mandates for the use of force by the United Nations in peace operations since the end of the cold war*, Fort Leavenworth, Command and General Staff College, disponible en http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA482943

WALZER, Michael (2000), *Just and unjust wars: a moral argument with historical illustrations*, Nueva York, Harper, Basic Books.

LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO: NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

FRANCISCO DÍAZ CORVERA

Teniente Coronel Auditor, Jefe de la Asesoría Jurídica del Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC)

INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo, la violencia contra las mujeres en los conflictos armados no recibió la atención necesaria sino que fue considerada como un elemento colateral o accesorio a los hechos de violencia. Hubo que esperar hasta la década de los noventa, con la Declaración de Viena de 1993, la Conferencia sobre la Mujer de Beijing de 1995 y la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales para la Antigua Yugoslavia (1993) y Ruanda (1994), para que esta violencia fuese vista como una violación de derechos humanos, un crimen de guerra y un crimen de lesa humanidad, según el caso.

El análisis de la perspectiva de género en este contexto requiere establecer una definición de conflicto armado. Según la doctrina internacional, se entiende por tal

> todo enfrentamiento protagonizado por grupos armados regulares o irregulares con objetivos percibidos como incompatibles en el que el uso continuado y organizado de la violencia: a) provoca un mínimo de 100 víctimas mortales en un año y/o un grave impacto en el territorio (destrucción de infraestructuras o de la naturaleza) y la seguridad humana (ej. población herida o desplazada, violencia sexual, inseguridad alimentaria, impacto en la salud mental y en el tejido social o disrupción de los servicios básicos); b) pretende la consecución de objetivos diferenciables de los de la delincuencia común y normalmente vinculados a: demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias; la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado o a la política interna o internacional de

un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder o erosionar al poder; o al control de los recursos o del territorio.

La violencia sexual es una de las armas de guerra más extendidas en los conflictos armados contemporáneos. Su eficacia como instrumento de terror colectivo e individual de manera simultánea explica en parte su presencia en un elevado número de contextos afectados por la violencia armada y política.

Los conflictos armados son realidades profundamente marcadas por las estructuras de género presentes en cualquier sociedad. En el transcurso de los mismos, las divisiones de género acostumbran a exacerbarse en las sociedades que los padecen. Las ideologías que legitiman la división sexual del trabajo se propagan con el objetivo de reforzar los roles tradicionales para que las tareas asignadas a hombres y mujeres queden perfectamente delimitadas. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja y la desestructuración social que acostumbra a acompañar a los conflictos armados genera que los roles sociales sean intercambiables y cambiantes.

Muchos de los análisis sobre conflictos armados que se elaboran actualmente no han incorporado la perspectiva de género y no logran reconocer cómo las estructuras de poder tanto nacionales como internacionales y los patrones de distribución de recursos parten de las desigualdades de género. Por otra parte, como señalan algunos autores, cuando aparece el término género, a menudo conlleva que las mujeres y las niñas sean consideradas como víctimas, que han experimentado circunstancias 'especiales' y que tienen necesidades 'especiales', mientras que los hombres son presentados como perpetradores. Sin embargo, la utilización del término género debería servir para poner de manifiesto que hombres y mujeres desempeñan roles muy variados, así como para entender que los cambios que se producen en estos roles, como consecuencia de los conflictos armados, afectan a las relaciones de género.

El reparto de poder que caracteriza las relaciones de género, en las que a las características biológicas se les atribuyen componentes valorativos, influye de manera muy notable en el acceso de las mujeres a los recursos y su control, en sus posibilidades de implicación en la vida colectiva de una determinada sociedad e, incluso, en la posibilidad misma de ejercer sus derechos fun-

damentales. En consecuencia, no puede entenderse la dimensión de género sin poner en el centro del análisis el reparto y el ejercicio del poder de hombres y mujeres.

Es preciso señalar que cuando se utiliza la perspectiva de género al hablar de los conflictos armados, no se está hablando únicamente de las mujeres víctimas de los mismos. Los conflictos armados son procesos de destrucción y de generación de víctimas, pero también pueden ser acicates para la movilización colectiva contra la violencia y conllevar, por tanto, procesos de empoderamiento y de toma de conciencia.

La falta de una perspectiva de género en el tratamiento de los conflictos armados contribuyó a la invisibilidad de la experiencia femenina, no sólo en cuanto a las mujeres como víctimas de violaciones a sus derechos sino, además, en el reconocimiento de su participación como combatientes y/o como elementos de resistencia a la violencia. En este sentido, los casos del Perú y Colombia son claros ejemplos de las situaciones de violencia que afectan a las mujeres y la necesidad de visibilizar estos hechos. En el primer caso, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) concluyó en su Informe Final del 2003 que las mujeres peruanas habían sido víctimas de una práctica generalizada de violencia sexual durante el conflicto desarrollado entre 1980 y 2000 entre el Estado y los grupos subversivos Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). El referido informe reconoció —además de la violación sexual— otras formas de violencia tales como los desnudos, embarazos y abortos forzados, estableciéndose que aproximadamente el 83% de la autoría en estos casos correspondía a agentes del Estado.

La violencia sexual como arma de guerra

La violencia sexual se ha convertido en una de las armas de guerra más utilizadas en los conflictos armados de la post-guerra fría. En la práctica totalidad de estos conflictos se han documentado episodios de violencia sexual, llegando a alcanzarse proporciones endémicas en algunos casos.

La violencia sexual es un arma de guerra mediante la que se persiguen varios objetivos. En primer lugar, tiene una dimensión individual: el sometimiento de la víctima mediante el terror que provocan los abusos sexuales. Así se recoge en el testimonio anó-

nimo de una mujer bosnia, refugiada musulmana, que decía: «El primer día de Bajram en la tele se dio la noticia de que soldados serbios habían entrado en Bijeljina. Violaron a una chica en una mezquita delante de su abuelo. La gente que estaba rezando en otra mezquita fue masacrada. Los acontecimientos eran cada vez más terroríficos.»

Pero, por otra parte, y en segundo lugar, la violencia sexual tiene una dimensión colectiva muy importante, puesto que mediante su utilización se pretende humillar a toda la comunidad enemiga y no sólo a la mujer que es víctima directa de ésta. El cuerpo de la mujer, que es considerado propiedad masculina, es utilizado para transmitir un mensaje de *poder hacia* y de *humillación para* el enemigo. En realidad, mediante el cuerpo de las mujeres no sólo se ejerce un control sobre ellas, sino que este control se hace extensivo a toda la sociedad enemiga. Las mujeres víctimas de la violencia sexual evidencian el poder que sobre su sociedad tiene el enemigo. Los cuerpos de las mujeres se convierten en transmisores de mensajes de humillación, control y poder. De este modo, la violencia sexual, más que motivada por un deseo sexual del victimario hacia la víctima, obedecería a la voluntad de destruir el tejido social y familiar de una comunidad determinada.

En muchas sociedades, las mujeres son consideradas las depositarias del honor de la comunidad. Además, las mujeres son las transmisoras de generación en generación de los valores y las tradiciones propios de una cultura, puesto que en ellas recae la socialización y educación de los miembros de la comunidad. Mediante la violación de las mujeres se logra romper esta cadena de honor que se pasa de generación en generación. Esta situación resulta de particular importancia en los grupos etnopolíticos, en muchos de los cuales se han controlado los límites del grupo mediante el control de la sexualidad de la mujer: la reproducción del grupo se produce dentro de unos límites establecidos. Así pues, la violencia sexual y los embarazos forzosos en los conflictos armados con un componente étnico o nacionalista tienen también el objetivo de romper estas fronteras creadas.

Hay que añadir que el proceso posterior a la violencia sexual suele estar caracterizado por la marginación y la estigmatización de las mujeres que han sido víctimas de esta violencia, a las que se culpabiliza y responsabiliza de lo ocurrido, de no haber sido capa-

ces de evitarlo, acusándolas incluso de haber experimentado disfrute de la experiencia sexual. Yolanda Aguilar señala que en el caso del conflicto armado en Guatemala, el discurso de la *mujer mala* fue utilizado para legitimar las violaciones, con alusiones por parte de los victimarios al disfrute sexual de las mujeres, homologándose la seducción femenina con la violación masculina.

Esta estigmatización refuerza la invisibilidad en la que acostumbra a tener lugar la violencia sexual, puesto que apenas es denunciada por el temor de las víctimas a ser consideradas culpables. Esta invisibilidad perpetúa la impunidad de los agresores y multiplica los obstáculos a los que debe hacer frente la víctima para superar lo ocurrido, puesto que se restringe el apoyo social con el que puede contar. Además, esta estigmatización también tiene consecuencias de tipo económico, puesto que generalmente lleva a la exclusión del tejido social, laboral y productivo comunitario y, en muchas ocasiones, al rechazo familiar de las mujeres que han sufrido la violencia sexual. Por otra parte, en el caso de las mujeres dependientes económicamente o con muy escasos recursos, las dificultades para poder salir de una situación de violencia son mucho mayores.

La violación cometida durante la guerra tiende a ser sistemática y con la intención de aterrorizar a la población, destruir a las familias, a las comunidades y, en algunos casos, cambiar la composición étnica de la siguiente generación. A veces se utiliza, también, para que las mujeres de la comunidad agredida no puedan tener más hijos y es que son las mujeres fundamentalmente quienes quedan marcadas con las cicatrices de un conflicto violento.

En las provincias orientales de la República Democrática del Congo (RDC), la violación ha sido un medio de librar la guerra, que han utilizado todos los grupos en conflicto. En el caso de Ruanda, se calcula que entre 100.000 y 250.000 mujeres fueron violadas durante los tres meses que duró el genocidio en 1994. Los organismos de las Naciones Unidas calculan que las milicias armadas violaron a más de 60.000 mujeres en la guerra civil de Sierra Leona y a más de 40.000 en el conflicto de Liberia. El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) calcula en unas 60.000 las mujeres violadas en la antigua Yugoslavia. La Directora del programa del UNIFEM para África central, Josephine Odera, considera que la violencia sexual es «una de las atrocidades más comunes durante el conflicto».

El Dr. Denis Mukwege Mukengere, director del hospital Panzi en Bukavu, región oriental de la RDC, afirma que la mayoría de las supervivientes que su hospital trata no sólo han sido violadas sino que tienen sus genitales mutilados. Dice que la práctica es común y los agresores la utilizan para incrementar las posibilidades de que estas mujeres contraigan el VIH/SIDA. Señala que: «Es un instrumento de genocidio destinado a destruir a la comunidad agredida asegurándose de que sus mujeres no puedan tener más hijos».

Decenas de miles de mujeres fueron violadas en esa región de la RDC durante diez años de guerra y el hospital atendió a unas veinte víctimas de violación diarias desde que comenzó la guerra en 1996. La tercera parte de ellas necesitó cirugía reconstructiva para reparar las heridas sufridas a causa de la violencia sexual. Panzi es uno de los tres centros de salud de la Provincia de Kivu Sur que cuenta con instrumental para atender traumas los físicos y psicológicos masivos que la violencia sexual causa a sus supervivientes.

El UNIFEM y otros organismos de las Naciones Unidas reiteran esas observaciones. Los combatientes utilizan rutinariamente la violación en masa, los actos de agresión sexual, la esclavitud sexual, la prostitución forzosa y el embarazo forzoso como instrumentos de tortura, dominación étnica y depuración étnica. Las violaciones y otros actos de violencia sexual se realizan en público para llevar al máximo la humillación y el terror que experimentan la mujer y su comunidad. Según la investigadora Jeanne Ward, las agresiones sexuales son «un instrumento de terror, utilizado para vencer la resistencia e inspirar el temor a la represalia».

La normativa internacional en materia de violencia sexual

La tipificación de los delitos de carácter sexual cometidos en el transcurso de los conflictos armados ha avanzado notablemente gracias a los avances registrados por diferentes tribunales internacionales y, especialmente, los Tribunales Penales para Ruanda y la Antigua Yugoslavia, así como gracias al Estatuto de Roma, que creó la Corte Penal Internacional (CPI). A partir del trabajo de los tribunales *ad hoc* para la Antigua Yugoslavia y Ruanda, la violencia sexual empieza a ser entendida como constitutiva de tortura, crímenes de guerra y lesa humanidad e, incluso, genocidio.

En el marco normativo internacional destaca, por una parte, el Estatuto de Roma cuyos artículos 7 y 8 se dedican a los críme-

nes de lesa humanidad y de guerra. En virtud del artículo 7, se entenderá por crimen de lesa humanidad

> cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable.

Siguiendo el artículo 8 del Estatuto, se considerará como crimen de guerra «cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, [...], esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que constituya una violación grave de los Convenios de Ginebra».

Junto a ello, por otra parte, destaca asimismo la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad que hace referencia a dos grandes cuestiones: de un lado, reconoce el impacto específico de género de los conflictos armados sobre las mujeres y las niñas y, de otro lado, subraya el papel que éstas pueden jugar en la construcción de la paz, entendida en un sentido amplio.

El Derecho internacional humanitario

El estudio de la evolución histórica del Derecho internacional humanitario constituye un elemento necesario para entender cómo han evolucionado la reglamentación y las reparaciones en supuestos de violencia sexual en el contexto de los conflictos armados.

Desde los primeros códigos guerreros que datan del siglo I y, de manera inconfundible, en los códigos militares del siglo XVIII, la intención era que la violencia sexual en tiempo de guerra no afectara a quienes se suponía inocentes como, por ejemplo, los intelectuales, campesinos, mujeres, comerciantes, sacerdotes, niñas o niños. Esas prohibiciones no otorgaban al individuo un valor similar al que le reconocen las construcciones modernas de derechos humanos, sino que más bien apuntaban a garantizar que los segmentos no militares de la sociedad continuaran siendo funcionales. La violencia sexual relacionada con la guerra no debía afectar a las personas que ocupaban esos círculos funcionales de la sociedad. Los actos de violación constituían un elemento central de la proscripción de la violencia

sexual en tiempo de guerra, como medio para garantizar la continuidad de la producción económica y también de preservar a la sociedad como entidad política unificada.

Los soberanos accedían, sin embargo, fácilmente a excepciones a la proscripción de no ejercer violencia sexual contra no combatientes en tiempo de guerra. El uso de tales excepciones dependía sólo de las exigencias políticas necesarias para alcanzar una victoria militar decisiva. A modo de ejemplo: durante una campaña militar, el soberano atacante podía ejercer legítimamente su prerrogativa de rodear la fortaleza o el cuartel general de su oponente, es decir, de sitiarlo militarmente para obligarlo a capitular. La rendición del oponente podía garantizar al sitiador el libre acceso a los habitantes de la ciudad sitiada, a quienes se presumía inocentes. Si el oponente rechazaba la soberanía del atacante, según el *ius in bello,* este último tenía derecho y justificación para atacar la fortaleza de manera que se permitían asesinatos, pillaje, saqueo o violación contra los soldados enemigos y los habitantes inocentes del enclave sitiado.

Pese a la proscripción normativa *de iure* que regía para la violencia sexual en el Derecho internacional humanitario, la situación *de facto* revelaba un completo desprecio por esa prohibición. La violencia sexual aparecía como algo rampante. Incluso, en las campañas militares cuyo objetivo era «proteger» o «difundir» los valores sociales y religiosos occidentales o exportar la superioridad racial bajo el deber sagrado de civilizar a los llamados primitivos o a las sociedades que se consideraban atrasadas, ese desprecio, así como las pretendidas justificaciones y las posturas hipócritas, era habitual. Ni siquiera se pretendió presentar los actos de violencia sexual que fueron una constante en las Cruzadas, las guerras coloniales y las guerras de conquista, las incursiones en territorios indígenas y las diversas formas de ocupación militar, como excepciones al *ius in bello*, sino que se los aceptó como derechos de los conquistadores.

No obstante, la codificación de los delitos sexualmente violentos, incluyendo las violaciones en tiempo de guerra, fue avanzando tímidamente a fines del siglo XIX y comienzos del XX, en lo que se conoce como el período moderno inicial del Derecho internacional humanitario. Son varios los códigos y tratados militares que reflejan estos avances. El Código Lieber (1863) se apoyó en el Derecho internacional consuetudinario y prohibió en

su artículo 44 «toda violación», mientras que en su artículo 47 considera que «los delitos ... tales como ... la violación ... son sancionables». Tanto el artículo I del Anexo a la Segunda Convención de La Haya (julio 1899), como el artículo I de la Cuarta Convención de La Haya (1907), advierten a los beligerantes que deben «conducir sus operaciones de acuerdo a las leyes y tradiciones de la guerra», que prohibían todos los crímenes de guerra convencionales incluyendo la violación. En su Sección III, el artículo 46 de las Regulaciones de la Cuarta Convención de La Haya (1907) afirma que, en períodos de ocupación militar, «el honor de la familia ... debe ser respetado». En la década que siguió a la Primera Guerra Mundial, los redactores de la Convención de Ginebra de 1929 estipularon en su artículo 14 que «Los prisioneros de guerra tienen derecho, en todas las circunstancias, al respeto de su persona y de su honor. Las mujeres deben ser tratadas con todas las consideraciones debidas a su sexo».

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, los poderes aliados redactaron los Estatutos de Londres y de Tokio, instrumentos que regirían los juicios contra los criminales más importantes de los países del Eje ante el Tribunal Militar Internacional en Nuremberg y el Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente en Tokio. Los Estatutos proclamaban su jurisdicción sobre los crímenes de guerra convencionales, «es decir, las violaciones a las leyes y los usos de la guerra», así como sobre crímenes de lesa humanidad y crímenes contra la paz. Ambos tribunales militares consideraron admisibles evidencias de violación y se pronunciaron acerca de ellas, aunque la herencia del Tribunal de Nuremberg, que todavía persiste, es la de una supuesta falta de atención a los crímenes de naturaleza sexual.

Los fiscales del Tribunal de Tokio no vacilaron en condenar la violación de prisioneras y enfermeras. Al concluir sus deliberaciones y teniendo en cuenta la multiplicidad de comportamientos condenables y extremos de naturaleza sexual, los jueces del Tribunal de Tokio pronunciaron condenas sin eufemismos para los crímenes de guerra que agruparon bajo la categoría de «asesinatos, violaciones y otras crueldades». Resulta lamentable, sin embargo, que la esclavitud sexual militar sistemática que impuso el ejército japonés a decenas o, incluso, cientos de miles de mujeres coreanas, indonesias, chinas, birmanas, japonesas y otras de los territorios conquistados y ocupados por Japón en Asia, no fue-

se incluida por los fiscales en sus acusaciones ni se presentasen pruebas acerca de ella.

Los criminales de menor importancia de los países del Eje fueron juzgados mediante procesos militares aliados posteriores a los Tribunales de Nuremberg y Tokio. Estos «juicios posteriores», como muchas veces se los llama, condenaron la violación como crimen de guerra especialmente en el escenario del Asia-Pacífico

La codificación del Derecho internacional humanitario tuvo lugar tras el final de la Segunda Guerra Mundial y culminó con la firma de las cuatro Convenciones de Ginebra en 1949. Una omisión digna de ser destacada en las disposiciones sobre infracciones graves en cada una de las convenciones es la de la prohibición expresa de violar, que sólo se expresó en el artículo 27 de la Cuarta Convención de Ginebra relativa a las personas civiles bajo las prohibiciones que procuran proteger a las personas civiles que están bajo ocupación enemiga. El artículo 27 afirma que «Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor ...». Sin embargo, el artículo 12 tanto de la Primera como de la Segunda Convención de Ginebra y el artículo 14 de la Tercera Convención de Ginebra repiten el lenguaje que puede encontrarse en la Convención de Ginebra de 1929 al establecer que «las mujeres deben ser tratadas con todas las consideraciones debidas a su sexo».

Lo más importante es que el artículo 3, común a los cuatro convenios de 1949, regula los conflictos de carácter no internacional y utiliza la frase: «atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes». En el lenguaje victoriano era una manera de aludir a las violaciones sexuales y los experimentos reproductivos.

La formulación se mantuvo deliberadamente flexible para poder cubrir cualquier acto futuro que pudiera resultar de los instintos bestiales de los torturadores. Sin embargo, en diciembre de 1992, tras la ratificación de los Protocolos Adicionales a las Convenciones de Ginebra, el Comité Internacional de la Cruz Roja presentó un Aide-memoire aclaratorio sobre la prohibición de violar bajo las Convenciones de Ginebra de 1949. Allí se decía, en parte, que las infracciones graves enumeradas en el artículo 147 de la Cuarta Convención de Ginebra y especialmente

la que consiste en causar grandes sufrimientos o atentar gravemente contra la integridad física o la salud, «obviamente cubre no sólo la violación sino también cualquier otro ataque contra la dignidad de una mujer». La interpretación que realiza el Aide-memoire arroja alguna luz sobre el alcance legal de las prohibiciones enumeradas en el artículo 147 y, por inferencia analógica, también acerca de las prohibiciones de cometer infracciones graves que pueden encontrarse en la Primera, Segunda, Tercera y Cuarta Convenciones de Ginebra de 1949.

En 1977, las Convenciones de Ginebra de 1949 fueron complementadas y ampliadas con un Primer y un Segundo Protocolo Adicional. Los estándares mínimos que se establecen en el artículo 3 común a la Primera, Segunda y Tercera Convención de Ginebra (1949) y la prohibición explícita de violar quedaron sancionados en los conflictos armados de carácter internacional y no internacional.

El Protocolo Adicional I regula el *ius in bello* durante los conflictos armados internacionales. En su artículo 75.2.b, bajo el título «Garantías Fundamentales», reconoce que se prohíbe a agentes civiles y militares cometer «atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor». El artículo 76.1 protege especialmente a las mujeres de «la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor» y el artículo 77. 1 protege a los niños y niñas contra el «atentado al pudor».

El Segundo Protocolo Adicional a las Convenciones de Ginebra (1977) se refiere a los conflictos armados no internacionales. Su artículo 4, bajo el título «Garantías Fundamentales», menciona las prohibiciones que incluyen «los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor» en todo momento y lugar contra personas que «no participen directamente en las hostilidades o que hayan dejado de participar en ellas». El artículo 4, que es una derivación del artículo 3 común, amplió la lista de actos prohibidos también para los conflictos armados internos.

De este modo, el Derecho internacional humanitario prohibió la comisión de actos de violencia sexual contra personas civiles enemigas, integrantes de las fuerzas armadas y personas que las acompañan, prisioneros de guerra, durante los conflictos ar-

mados internacionales y contra personas que ya no toman parte en los combates durante conflictos armados no internacionales.

Desde la Segunda Guerra Mundial se han producido varios juicios condenando violaciones en tiempo de guerra de acuerdo a códigos militares y leyes nacionales. También son varios los códigos militares y las leyes nacionales que incorporan las disposiciones del Derecho internacional humanitario relativas a la protección contra las agresiones sexuales. Estas prohibiciones se encuentran tanto en normas convencionales como en normas consuetudinarias de Derecho internacional.

El Derecho penal internacional

En paralelo con el desarrollo del Derecho internacional humanitario después de la Segunda Guerra Mundial, la violación también fue ganando reconocimiento como crimen en el plano internacional, inclusive como crimen contra la humanidad. Nunca se logró generar un tratado internacional específico y separado sobre los crímenes contra la humanidad, tal como sucedió con otros crímenes internacionales como el genocidio o el apartheid. La evolución de los crímenes contra la humanidad y la enumeración de la violación como uno de esos crímenes se dieron en forma orgánica. La violación fue aceptada como forma expresa de crimen de lesa humanidad mediante la incorporación de los crímenes internacionales a los códigos militares y a las leyes nacionales. En fecha más reciente, el reconocimiento de la violación como crimen en el plano internacional se vio reforzado por las acciones de los tribunales y cortes internacionales, así como por sus interpretaciones jurídicas modernas.

Las declaraciones, resoluciones, informes, comisiones, reuniones preparatorias y otras actividades precursoras de las cortes y tribunales penales internacionales con mandato especial creados en la década de los noventa y en los primeros años del siglo XXI previeron que la jurisdicción invocada por estos organismos internacionales ciertamente iba a incluir los delitos de violencia sexual como violaciones de importancia central para el Derecho internacional humanitario y para el Derecho penal internacional, incluyendo los crímenes de lesa humanidad. Los instrumentos constitutivos de estos órganos judiciales internacionales, en diversos grados, ratificaron formalmente esa predicción.

Los Estatutos que rigieron el accionar del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, los Paneles Especiales para Crímenes Graves, la Corte Especial para Sierra Leona, la CPI y las Salas Especiales de los Tribunales de Camboya mencionan el delito de violación y también nombran expresamente otros crímenes sexuales como la trata y la esclavitud que no pueden considerarse de naturaleza sexual a primera vista, pero cuyo *actus reus* ciertamente podría incluir actos de violencia sexual. Las disposiciones de los instrumentos constitutivos que crearon la jurisdicción temática de estos organismos internacionales establecieron que los siguientes crímenes de agresión sexual podían constituir la base de cargos penales:

a) El Estatuto del Tribunal para la Antigua Yugoslavia menciona, en su artículo 5.g, la violación como crimen de lesa humanidad.
b) El Estatuto del Tribunal para Ruanda incluye, en su artículo 3.g, la violación como un crimen contra la humanidad y, en su artículo 4, la violación, la prostitución forzada y los abusos deshonestos de cualquier clase 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 a su Protocolo Adicional II de 1977.
c) Los Paneles Especiales, en su Sección 6.1.b.xxii y 6.i.e.vi, consideran la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual como actos que constituyen infracciones graves a las Convenciones de Ginebra y violaciones serias al artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra.
d) El Estatuto de la Corte para Sierra Leona, en su artículo 2.g, define 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 a las víctimas de guerra y de su Segundo Protocolo Adicional de 1977.

e) El Estatuto de las Salas Especiales de Camboya, en su artículo 9, enumera los crímenes de lesa humanidad, tal como los definió el Estatuto de Roma en 1998.
f) El Estatuto de Roma de la CPI, en su artículo 7.1.g, define la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable como crimen de lesa humanidad. En su artículo 8.2.b.xxii considera esas mismas acciones como violaciones graves a las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales. El artículo 8.e.vi define esos actos como violación grave al artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra sobre conflictos armados de carácter no internacional.

Más allá de estas referencias explícitas a la violación y otras formas de violencia sexual, las interpretaciones jurídicas posteriores del Tribunal para la Antigua Yugoslavia, el Tribunal para Ruanda, la Corte para Sierra Leona y los Paneles Especiales, así como los párrafos explicativos del Estatuto de la CPI, establecieron que la base para una sentencia de violencia sexual también puede estar en otras disposiciones que no se refieren explícitamente a los crímenes de agresión sexual. Así, la jurisprudencia del Tribunal para la Antigua Yugoslavia y del Tribunal para Ruanda constituye una muestra del alcance legal de varias disposiciones, entre ellas, las que se refieren al genocidio, a la incitación directa y pública al genocidio, tortura, persecución, esclavitud, actos inhumanos como crímenes contra la humanidad o tratos crueles, tratos inhumanos, ultrajes a la dignidad personal y esclavitud como crímenes de guerra, para proscribir actos de violencia sexual.

La lista de crímenes de agresión sexual dentro de la jurisdicción temática de los foros internacionales e internacionales mixtos se ha ido expandiendo progresivamente, sobre todo, después de la redacción del Estatuto de Roma multilateral de la CPI. Además, el delito de «violencia sexual» que puede encontrarse en el Estatuto de Roma, el Estatuto de la Corte para Sierra Leona y en el de las Salas Especiales de Camboya podría funcionar como cláusula residual, permitiendo a los tribunales ejercer su jurisdicción sobre cualquier otra agresión sexual que no haya sido mencio-

nada, pero que tenga una gravedad comparable a la de los crímenes de naturaleza sexual expresamente relacionados. Por ejemplo, la mutilación sexual podría constituir una conducta de agresión sexual que cayera bajo la denominación residual de crimen de violencia sexual. Esta mención ampliada de crímenes específicos debería permitir una cobertura más extensa de todas las conductas que implican abusos sexuales graves.

El Estatuto de Roma se complementa con el Documento «Elementos de los Crímenes» que establece cuáles son los elementos consensuados para cada uno de los crímenes que caen bajo la jurisdicción temática de la CPI, incluyendo los de naturaleza sexual. A diferencia de lo ocurrido con los acusados que, durante los primeros juicios del Tribunal para la antigua Yugoslavia, Ruanda o Sierra Leona, sólo conocieron el pronunciamiento de los jueces y juezas acerca de los elementos concretos de los crímenes que se les imputaban después de haber sido condenados o absueltos, bajo la jurisdicción de la CPI los acusados tienen pleno conocimiento de los elementos legales de cada acusación en el momento en que se den a conocer los documentos que las contienen.

Por último, además del desarrollo de la violación como crimen bajo el Derecho internacional humanitario y el Derecho penal internacional, la violación existe sub-silencio como tipo de conducta penal que subyace a otros crímenes internacionales como la trata o la esclavitud, la trata de esclavas/os o las prácticas análogas a la esclavitud.

La jurisprudencia internacional en materia de violencia sexual

En el desarrollo reciente del Derecho internacional humanitario y del Derecho penal internacional se han observado progresos considerables en la investigación, acción judicial y dictado de sentencias sobre el delito de violación. Pero siguen existiendo obstáculos. El acceso a la protección en igualdad de condiciones para las mujeres bajo normas humanitarias puede evaluarse por los logros y fracasos de la investigación, acción judicial y dictado de sentencias en casos de violación. Existen críticas relevantes de abogadas, académicas y activistas feministas que, con razón, sostienen que la violación ha dominado el escenario judicial internacional en detrimento de otros crímenes de género y otros temas vitales como las medidas de protección y la pari-

dad de géneros entre el personal. No obstante, se debe conceder que las reparaciones en las sentencias por violación son indicadores que pueden servir para medir el acceso de las mujeres a la justicia.

La trayectoria cronológica de las sentencias que se han pronunciado sobre el crimen de violación se extiende desde el caso Akayesu del Tribunal para Ruanda en 1998, que habla de la violación como delito de lesa humanidad y como elemento del genocidio, hasta el caso AFRC en la Corte Especial para Sierra Leona que caracteriza la violación como crimen de lesa humanidad y crimen de guerra. Lo que siempre ha distinguido y, posiblemente también, siempre ha perjudicado la interpretación de esta jurisprudencia sobre «violación», comparándola con la de otros crímenes sustantivos y centrales para el Derecho internacional humanitario y el Derecho penal internacional, ha sido la tensión permanente en torno a los elementos legales de la violación. Específicamente se ha discutido si se debe incluir o no el elemento de «falta de consentimiento de la víctima» y, en caso afirmativo, cómo interpretarlo.

En Akayesu, el primer juicio de primera instancia del Tribunal para Ruanda, el acusado fue considerado culpable de genocidio y de violación como crimen contra la humanidad. Durante el genocidio ruandés, Akayesu, como autoridad política de mayor rango en la Comuna Taba, Ruanda, alentó a los miembros de la población hutu a unirse contra la población tutsi y asesinarla. Angustiada y buscando refugio frente a las masacres, la población tutsi desplazada, en su mayoría, mujeres, niñas y niños, inundó las oficinas municipales de Taba en las que trabajaba Akayesu.

En el juicio, la testigo J declaró que la milicia Interhamwe había violado a su hija de seis años de edad en la Comuna Taba. La testigo H refirió que los Interhamwe habían violado mujeres cerca de la oficina de Akayesu y que a ella misma la habían violado cerca de las oficinas de la municipalidad. Como resultado de esos testimonios, el Fiscal solicitó y obtuvo una suspensión del procedimiento judicial para modificar la acusación y terminó presentando cargos contra Akayesu por los siguientes conceptos: violación y actos inhumanos como crímenes contra la humanidad, ultrajes a la dignidad personal como crimen de guerra y violencia sexual haciendo referencia a la definición de genocidio en el artículo 2 (b), es decir, causar daño corporal o mental grave a

los integrantes de un determinado grupo. En la acusación se mencionaron, entre otros, los hechos siguientes: «Muchas mujeres fueron obligadas a soportar múltiples actos de violencia sexual que a veces fueron cometidos por más de un agresor. Estos actos de violencia sexual por lo general se vieron acompañados de amenazas explícitas de muerte o daño corporal. Las mujeres de la población civil desplazadas vivieron bajo el miedo constante y su salud tanto física como mental se deterioró a consecuencia de la violencia sexual, las golpizas y los asesinatos».

Jean Paul Akayesu sabía que se estaban cometiendo actos de violencia sexual, golpizas y asesinatos y, en ocasiones, estuvo presente durante su comisión. Jean Paul Akauyesu facilitó la comisión de actos de violencia sexual, golpizas y asesinatos permitiendo que los mismos ocurrieran cerca de las oficinas comunales. Por su presencia durante la comisión de actos de violencia sexual, golpizas y asesinatos y por no haber impedido que dichos actos ocurrieran, Jean Paul Akayesu alentó la realización de estas actividades.

La condena de Akayesu por genocidio, basada *inter alia* en evidencias de violencia sexual, marcó un hito innovador en la jurisprudencia. La sala de Primera Instancia mencionó siete incidentes de violación y violaciones múltiples por los que hizo responsable a Akayesu. Esta condena fundacional por violación como crimen de lesa humanidad produjo la primera definición de los elementos legales que constituyen el delito de violación proporcionada por un foro judicial internacional. Esos elementos eran «la invasión física de naturaleza sexual, cometida contra una persona en circunstancias de coerción». En contraste con los elementos «tradicionales» del delito de violación en el plano nacional, la sentencia Akayesu se abstiene de mencionar el requisito de que la víctima haya comunicado al perpetrador por vía física o verbal su falta de consentimiento para la invasión física de naturaleza sexual. Por eso, las juezas y jueces no se internaron en una discusión prolongada acerca del consentimiento, dado que, en los alrededores de la Comuna Taba y de las oficinas municipales donde tuvieron lugar las violaciones primaban las «circunstancias que eran de coerción». Los elementos del delito de violación en el caso Akayesu no fueron cuestionados en la apelación, por lo que la Cámara de Apelaciones del Tribunal para Ruanda, al confirmar la condena, confirmó en *obiter dicta* el pronunciamiento de la Sala de Primera Instancia acerca de los elementos del delito.

En diciembre de 1998, cuatro meses después del fallo de primera instancia en el caso Akayesu, una sala de Primera Instancia del Tribunal para la Antigua Yugoslavia condenó, en la sentencia del caso Furundzija, a un comandante de las Fuerzas Especiales por violación y tortura como crímenes de guerra invocando el artículo 3 de la Convención de Ginebra, tal como se lo reconoce bajo el artículo 3 del Estatuto del Tribunal para la Antigua Yugoslavia. En este caso, la testigo A describió cómo había sido arrestada y mantenida en cautiverio en las barracas de las Fuerzas Especiales donde, durante un interrogatorio conducido por el acusado y el perpetrador copartícipe B, fue sometida a violación en público y a amenazas de mutilación sexual. La sala de Primera Instancia sostuvo que los elementos del delito de violación fueron: a) la penetración sexual, por superficial que haya sido, de la vagina o el ano de la víctima por el pene del perpetrador o por cualquier otro objeto utilizado por el perpetrador; o de la boca de la víctima por el pene del perpetrador; b) por coacción o fuerza o amenaza de fuerza contra una víctima o tercera persona.

Los elementos del delito de violación en el caso Furundzija se apartaron de la definición en el caso Akayesu en dos sentidos: primero, su enfoque mecánico y fisiológico y, segundo, la inclusión de los términos «tercera persona», neutros en cuanto al género. Pero ambas definiciones dejan de lado la falta de consentimiento de la víctima como requisito para que se haya cometido una violación. La sala de Primera Instancia del asunto Furundzija subrayó que «cualquier forma de cautiverio invalida el consentimiento». Al igual que sucedió con la definición de Akayesu, los elementos esenciales de la definición de violación en el caso Furundzija no fueron revertidos en la apelación.

En el caso siguiente del Tribunal para Ruanda, el asunto Musema, se mantuvo la definición de violación de la sentencia Akayesu, aunque la cámara de apelaciones revocó la condena por agresión sexual invocando la (falta de) credibilidad de la testigo y el descubrimiento de nuevos hechos. Por eso, los elementos mencionados en Akayesu continuaron rigiendo la jurisprudencia del Tribunal para Ruanda hasta que la jurisprudencia del Tribunal para la Antigua Yugoslavia superó su peso legal. En el caso Kunarac, en febrero de 2001, la Sala de Primera Instancia condenó a tres acusados a prisión por violación caracterizándola como crimen de lesa humanidad. Las víctimas eran niñas y mujeres bosnio-musulmanas

que habían estado detenidas durante períodos prolongados y fueron sometidas a violación incesante en sus lugares de detención. La Sala de Primera Instancia describió los elementos del delito de violación de la siguiente manera: La penetración sexual, por superficial que ésta sea: a) de la vagina o el ano de la víctima por el pene del perpetrador o cualquier otro objeto utilizado por el perpetrador; o b) de la boca de la víctima por el pene del perpetrador; siempre que tal penetración ocurra sin consentimiento de la víctima. Con este fin, el consentimiento debe ser consentimiento voluntariamente otorgado, como producto del libre albedrío de la víctima, evaluado de acuerdo a las circunstancias que la rodean. La *mens rea* es la intención de llevar a cabo la penetración sexual y el conocimiento de que la misma ocurre sin el consentimiento de la víctima.

El asunto Kunarac estableció la falta de consentimiento como requisito con dos elementos: que el consentimiento de la víctima para ser considerado como tal debe ser otorgado voluntariamente como producto de su libre albedrío y que el perpetrador debe tener conocimiento de que la penetración ocurre sin consentimiento. Opinó que el consentimiento debe evaluarse teniendo en cuenta las circunstancias que rodean al hecho. La definición en el caso Kunarac se conoce a veces como la definición Furundzija/Kunarac porque retiene los elementos mecánicos de la definición en el caso Furundzija aunque elimina los elementos de coacción, fuerza y amenaza de fuerza. La Cámara de Apelaciones del caso Kunarac confirmó la definición de la Sala de Primera Instancia conservando el requisito previo de «falta de consentimiento de la víctima», aunque los jueces y juezas expresaron que los centros de detención en los que las víctimas habían sido retenidas constituían «circunstancias de coerción al punto de negar toda posibilidad de consentimiento».

Así, el veredicto de primera instancia en el caso Akayesu le dio prominencia jurídica a la Cámara de Apelaciones en el caso Kunarac y expresó la formulación legal vinculante sobre los elementos del delito de violación que luego sería aplicada por las salas de primera instancia en ambos tribunales *ad hoc*.

La sentencia del caso Fiscal v. Laurent Semanza que llevó a la condena del ex bourgmestre (alcalde), que había instigado a quienes violaron a la testigo A durante el genocidio, se dio a conocer después del fallo de apelación en el caso Kunarac y por

ende se vio obligada, según la doctrina *stare decisis*, a definir la violación con base en los elementos formulados en Kunarac.

Después del asunto Semanza, las salas de primera instancia ruandesas siguieron utilizando la definición de violación que puede encontrarse en la sentencia de apelación del caso Kunarac, aunque algunas de ellas intentaron formular una congruencia práctica que reconciliara la definición conceptual de Akayesu con los elementos mecánicos de la violación en Kunarac. En la sentencia del caso Fiscal v. Muhimana, la Sala de Primera Instancia afirmó que Furundzija y Kunarac, que en ocasiones se ha considerado que se apartan de la definición de violación en Akayesu, como sucedió en Semanza, en realidad, están sustancialmente en sintonía con esa definición y brindan detalles adicionales acerca de los elementos constituyentes del delito de violación. La Cámara opina que la definición en Akayesu y los elementos en Kunarac no son incompatibles ni difieren en forma sustantiva en su aplicación. Mientras Akayesu se refirió en general a la «invasión física de naturaleza sexual», Kunarac avanzó en la formulación de los parámetros de lo que podría constituir una invasión física de naturaleza sexual equivalente a violación. La Sala se adhiere a la definición conceptual de violación recogida en Akayesu que incluye los elementos establecidos en Kunarac.

Los elementos del delito de violación elaborados por los Paneles Especiales son idénticos a los Elementos del Delito de la CPI. Sin embargo, en el caso Cardoso, las juezas y jueces de los Paneles Especiales enviaron señales contradictorias al interpretar los elementos del delito de violación inspirados por la CPI. Por un lado, opinaron que la falta de consentimiento era un elemento persuasivo, sobre todo, en casos de violaciones consideradas crímenes de lesa humanidad, y que las circunstancias de coerción o las situaciones de amenaza convierten a cualquier acto en no consensuado. Pero las juezas y los jueces también se mostraron de acuerdo con Kunarac en el sentido de que el consentimiento ocupa un lugar central en los elementos del delito de violación y que debe ser otorgado voluntariamente y a partir del libre albedrío de la víctima.

Además de las formulaciones contrastantes en los elementos del delito de violación, según la CPI y los Paneles Especiales, y en la definición que puede encontrarse en la apelación al caso Kunarac, esta última continuó siendo la interpretación legal acer-

ca de la violación que prevaleció en casos posteriores litigados ante los Tribunales de Ruanda y la Antigua Yugoslavia. Sólo después de que el Fiscal planteara un fundamento expreso para la apelación, tras el veredicto del Tribunal para Ruanda en el juicio de primera instancia del caso Gacumbitsi, la Cámara de Apelaciones del Tribunal para Ruanda revisó el *status* legal de la exigencia de «falta del elemento consentimiento». La Cámara de Apelaciones del Tribunal para Ruanda aceptó los fundamentos de la apelación como cuestión de «significado general» para la jurisprudencia del Tribunal, pero no para determinar si la defensa merecía que se revocara la condena. En el juicio, los hechos que se utilizaron para probar la falta de consentimiento de las víctimas en Gacumbitsi demostraron que a las mujeres y niñas se las había violado 'bajo las siguientes circunstancias precisas: a) antes de ocurrir las violaciones el acusado exhortó a los Interhamwe a asesinar, de una forma atroz, a toda mujer que se resistiera a las agresiones sexuales; y b) las que luego serían víctimas de violación estaban intentando huir de sus agresores cuando fueron violadas». La Sala de Primera Instancia consideró que estas circunstancias bastaban para establecer la falta de consentimiento de las víctimas.

Tras deliberar acerca de si el análisis de las circunstancias coercitivas del asunto Akayesu o del caso Furundzija constituía el procedimiento adecuado o sobre si la 'falta de consentimiento' era la construcción jurídica adecuada, las juezas y jueces de Apelación en Gacumbitsi volvieron a confirmar que la falta de consentimiento de las víctimas y el conocimiento de esa característica por parte de los perpetradores constituían efectivamente elementos del delito de violación que el Fiscal debía probar más allá de toda duda razonable. Aun así, la Cámara de Apelación señaló que la Fiscalía puede probar la falta de consentimiento más allá de toda duda razonable demostrando la existencia de circunstancias coercitivas bajo las cuales es imposible un consentimiento significativo.

Como sucede con todos los elementos de cualquier delito, la Sala de Primera Instancia tiene en cuenta todas las evidencias relevantes y admisibles para determinar si, bajo las circunstancias del caso, resulta apropiado llegar a la conclusión de que queda probada la falta de consentimiento más allá de toda duda razonable. Pero, como asunto legal, no es necesario que el Fiscal

presente pruebas concernientes a las palabras o conducta de la víctima o sobre la relación entre la víctima y el perpetrador. Tampoco es necesario presentar evidencias de que se haya utilizado la fuerza. La Sala de Primera Instancia tiene la libertad de inferir la falta de consentimiento a partir de las circunstancias de fondo como, por ejemplo, una campaña genocida en curso o el hecho de que la víctima se encuentre bajo arresto.

Si bien la indagación girará en torno a las circunstancias de coerción, en el lenguaje concreto que se utiliza para los elementos persisten referencias al consentimiento de la víctima. Por eso, la sentencia de apelación en Gacumbitsi sostuvo que prevalecía la definición de Kunarac, conceptualmente y *de iure*. La sentencia de apelación en Mahimana, que es posterior, respetó la doctrina de la *stare decisis* y aplicó el criterio de la apelación en Gacumbitsi.

La postura de Gacumbitsi sobre las circunstancias *versus* la falta de consentimiento ha sido objeto de análisis y críticas. Schomberg se pronuncia en contra del lenguaje de Gacumbitsi, señalando que las posiciones extremadamente desiguales del perpetrador y la víctima/sobreviviente son intrínsecas al «elemento internacional», cuyas circunstancias de por sí transforman las violaciones cometidas en tiempo de guerra en crímenes de lesa humanidad y crímenes internacionales. La falta de consentimiento es una consideración inadecuada en el contexto de la legislación internacional dado que, al determinarse la jurisdicción, ello equivale a determinar que el acto sexual tuvo lugar en un contexto en el que estaba ausente la autonomía sexual. Sellers optó por una evaluación estricta de los procedimientos legales. En su opinión, ambas cámaras de apelación desaprovecharon las herramientas legales que tenían a su disposición, afirmando que la Cámara de Apelaciones en Gacumbitsi debería haber revocado la decisión de la Cámara de Apelaciones en Kunarac, invocando la forma demasiado apresurada en que se habían descartado las leyes municipales sobre violación que rigen en caso de violaciones y abusos sexuales en las prisiones y que normalmente consideran irrelevante desde el punto de vista legal toda exigencia de (probar la) falta de consentimiento y señalando, asimismo, la imprudencia de haber recurrido sólo a las leyes nacionales sobre violación común. Sostiene también que la Cámara de Apelaciones en Gacumbitsi no logró corregir la decisión y, luego, agravó el error al confirmar la relevancia del elemento de la falta de con-

sentimiento entre los elementos del delito internacional de violación. Otras críticas a los elementos del delito de violación como crimen internacional anteriores a la decisión de la apelación en Gacumbitsi continúan resultando convincentes.

En junio de 2007, la Corte Especial para Sierra Leona dio a conocer su primer veredicto, el del caso ARFC. La Sala de Primera Instancia de la Corte Especial para Sierra Leona deliberó sobre la base de las evidencias presentadas contra los tres acusados por hechos ocurridos en diversas localidades de Sierra Leona en el curso de un conflicto armado prolongado y brutal. Las acusaciones incluían crímenes de lesa humanidad, específicamente, asesinato, exterminio, esclavitud, violación, esclavitud sexual, otras formas de violencia sexual, actos inhumanos y crímenes de guerra que consistían en terrorismo, castigos colectivos, violencia contra la vida, la salud y el bienestar físico o mental de las personas, ultrajes a la dignidad personal y saqueo. La Sala de Primera Instancia de la Corte para Sierra Leona escuchó numerosos relatos de testigos acerca de hechos de violencia sexual, llenos de incidentes de violaciones en público, esclavitud sexual de mujeres jóvenes y niñas por parte de los rebeldes, que muchas veces se perpetuaban en matrimonios forzados, en los que a las mujeres se las llamaba 'esposas de los arbustos', así como repetidos actos de mutilación y amenaza sexual.

El caso estuvo plagado de lamentables errores técnicos. Estos errores se destacan para demostrar hasta que punto los fallos procesales operan como obstáculo para el ejercicio por parte de las mujeres de su derecho al acceso a las normas humanitarias y, por ende, a la justicia legal en condiciones de igualdad. En primer lugar, las juezas y jueces de primera instancia desestimaron los acusaciones presentadas en el Cargo núm. 7 (esclavitud sexual y la cláusula residual, otras formas de violencia sexual) porque los cargos eran acumulativos y no alternativos y, por ende, vagos y duplicados. Las juezas y jueces sostuvieron que el Cargo núm. 7, tal como fue presentado, convertía a la acusación en defectuosa dado que el acusado no podía comprender qué evidencias correspondían al cargo de esclavitud sexual y cuáles fundamentaban la acusación de violencia sexual. En segundo lugar, como consecuencia de haber desestimado el Cargo núm. 7, la Sala de Primera Instancia se vio obligada a absolver a los acusados del Cargo núm. 8 (actos inhumanos como crimen de lesa humanidad), que se fundamenta-

ba en las mismas evidencias presentadas para el cargo de esclavitud sexual, dado que sostuvo que los actos que implicaban matrimonios forzados podrían caracterizarse mejor como esclavitud sexual. La Sala de Primera Instancia reiteró que los hechos alegados equivalían a esclavitud sexual y, por tanto, deberían haber sido integrados sólo en el Cargo núm. 7, relativo a la esclavitud sexual como crimen de lesa humanidad.

Pese a estos errores, la Sala de Primera Instancia condenó a los acusados por violación como crimen de lesa humanidad y, por último, sobre la base de la conducta de esclavitud sexual, por ultrajes contra la dignidad personal como crimen de guerra. Para ello se apoyó en las mismas evidencias de agresión sexual y esclavitud sexual que había aceptado para el Cargo núm. 7 (desestimado) y para la absolución por el Cargo núm. 8.

La Sala de Primera Instancia estableció los elementos para el delito de violación como crimen de lesa humanidad de la siguiente manera: 1. Penetración no consensuada, por superficial que sea, de la vagina o el ano de la víctima por el pene del perpetrador o por cualquier objeto utilizado por el perpetrador o de la boca de la víctima por el pene del perpetrador; y 2. La intención de llevar a cabo dicha penetración sexual y el conocimiento de que la misma ocurre sin consentimiento de la víctima.

El asunto AFRC contiene la cuarta definición de violación elaborada por cortes y tribunales internacionales. Esta definición recoge la influencia del Derecho internacional y, lo que tal vez sea aún más importante, obedece a la legislación nacional. La postura de la Corte sobre la falta de consentimiento parece destacar por tomar distancia de las definiciones de la CPI y los Paneles Especiales, pero en realidad reafirma la postura de Kunarac/Gacumbitsi, aunque con un lenguaje diferente. Después de haber enunciado la definición, las juezas y jueces también consideraron que «El consentimiento de la víctima debe ser otorgado de manera voluntaria, a partir de su libre albedrío, evaluado según el contexto que la rodea». En situaciones de conflicto armado, la coacción es casi siempre algo universal.

Para establecer la coacción no se exige que haya habido resistencia continuada por parte de la víctima, ni fuerza física e incluso amenaza de empleo de la fuerza por parte del perpetrador. El consentimiento otorgado por niñas y niños menores de catorce años no se considera válido.

Por último, los Elementos de los Crímenes de la CPI presentan la siguiente definición de violación:

1. Que el autor haya invadido el cuerpo de una persona mediante una conducta que haya ocasionado la penetración, por insignificante que fuera, de cualquier parte del cuerpo de la víctima o del autor con un órgano sexual o del orificio anal o vaginal de la víctima con un objeto u otra parte del cuerpo.
2. Que la invasión haya tenido lugar por la fuerza, o mediante la amenaza de la fuerza o mediante coacción, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación, la detención, la opresión sicológica o el abuso de poder, contra esa u otra persona o aprovechando un entorno de coerción, o se haya realizado contra una persona incapaz de dar su consentimiento genuino.

Para terminar este apartado, se incorpora el listado completo de acusados por el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY), por delitos de agresión sexual, junto con su origen étnico, rango u ocupación, detalles de los cargos imputados y disposición de sus casos. El 20 de julio de 2011 fue capturado el último acusado en libertad, el antiguo líder de los serbios de Trajina, Goran Hadzic.

Nombre	Etnia Antiguo rango u ocupación	Acusación	Disposición
Mirko BabiĹ	Serbobosnio	Violaciones en el Campo de Omarska	Acusación retirada
Idriz Balaj	Albano-kosovar, Comandante del UÇK	Asesinatos, violaciones y persecución de serbios en Kosovo Occidental	Absuelto de todos los cargos
Lahi Brahimaj	Albano-kosovar, miembro del **UCK**	Por su papel en el acoso, abuso, expulsión, captura, encarcelamiento, asesinato y tortura de civiles serbios y gitanos de los pueblos de la región de Glodjane	Sentenciado a 6 años
Miroslav Bralo	Bosniocroata, policía militar del **HVO**	Por su papel en el asesinato múltiple, violación, tortura, detención ilegal y el trato inhumano de civiles musulmanes bosnios, entre ellos varios niños, en el centro de Bosnia y Herzegovina (BiH), entre enero y mediados de julio de 1993	Condenado a 20 años
Ranko ĹesiĹ	Serbobosnio, miembro de la Brigada de Intervención en el Cuerpo de Reservistas de la fuerza de la policía serbia de Bosnia	Asesinato y abuso sexual en el campamento de Luka	Condenado a 18 años
Hazim DeliĹ	Musulmán bosnio, comandante adjunto del campo-prisión	Asesinatos y violaciones en el Campo de Celebici	Condenado a 18 años
Janko JanjiĹ	Serbobosnio, oficial de policía militar	Acusado de violaciones y torturas en Foca	Muerto durante su arresto, en el que resultaron heridos 4 soldados de SFOR
Radovan KaradžiĹ	Serbobosnio, ex presidente de la **República Srpska**	**Genocidio**, **crímenes contra la humanidad**, violaciones de las leyes y costumbres de la guerra, violaciónes de la Convención de Ginebra de 1949.	En juicio
Radomir Kovaļ	Serbobosnio	Violaciones masivas y torturas en Foca.	Sentenciado a 20 años
Dragoljub Kunarac	Serbobosnio	Violaciones masivas y torturas en Foļa	Sentenciado a 28 años.

En definitiva, la definición de violación de la CPI es una mezcla de las definiciones de violación según el Tribunal para la Antigua Yugoslavia y el Tribunal para Ruanda, más componentes de la Regla procesal 96 de las Reglas sobre Procedimientos y Evidencia empleadas por ambos tribunales *ad hoc*. La definición de la CPI se abstiene de pronunciarse en favor de los elementos de Akayesu o de Furundzija, sino que opta por combinarlos. También elimina toda indagación cuando se trata de situaciones en las que el consentimiento genuino es imposible. La definición de la CPI todavía no ha sido sometida a una única interpretación jurídica. Son varios los interrogantes: ¿Qué descubrimientos fácticos serán suficientes para cada elemento, especialmente para la frase «consentimiento genuino», cuyo significado, una vez más, no ha sido aún establecido para el Derecho penal internacional? ¿Qué regulaciones procesales garantizarán que la indagación *de iure* acerca de los hechos no se convierta *de facto* en una búsqueda de la falta de consentimiento de la víctima y, más concretamente, que la defensa del acusado plantee el consentimiento de la víctima como su defensa, ya sea durante los interrogatorios o la presentación de sus argumentos?

Las cortes y tribunales internacionales que otorgan reparaciones en casos de violencia de género han dado origen a algo más que una tensión entre elementos legales acerca de las definiciones. Las diferentes versiones de los elementos de la violación como crimen internacional aportados por los Tribunales para la Antigua Yugoslavia y Ruanda —Gacumbitsi/Kunarac—, los Paneles Especiales, las Salas Especiales para Camboya, la definición reciente de la Corte para Sierra Leona y las de la CPI existen jurisdiccionalmente en forma simultánea. No existe ninguna jerarquía legal que se imponga sobre todas las definiciones y oriente acerca de cuál es la que ocupa una posición de primacía sobre las otras. Cada una tiene autoridad en su propio foro judicial internacional.

La inconsistencia entre las definiciones del delito de violación genera numerosas preocupaciones en materia de derechos humanos. ¿Qué impacto tienen las diversas definiciones de violación sobre el derecho humano al acceso a la justicia en igualdad de condiciones para las víctimas/sobrevivientes, especialmente, cuando se debe probar que la víctima no dio su consentimiento y que el perpetrador tenía conocimiento de la falta de con-

sentimiento de la víctima? Los elementos de circunstancias alternativas o falta de consentimiento genuino de la CPI/los Paneles Especiales/las Salas Especiales para Camboya ¿están en sintonía con los instrumentos de derechos humanos que promueven la igualdad en materia de protección a través del acceso a la justicia en igualdad de condiciones y la lucha contra la violencia de género?

Además, la existencia de diversas definiciones legales de violación en el plano internacional ¿reduce el valor de la interpretación «definitiva» y de la autoridad de cada foro judicial internacional? La multiplicidad de definiciones o interpretaciones ¿debilita la medida en que las mujeres y las niñas pueden ejercer su derecho a vivir libres de violencia de género y a gozar de todos los derechos humanos inalienables, interdependientes e indivisibles? Una víctima de la guerra civil en Sierra Leona que tiene dieciséis años de edad ¿está menos protegida contra la violencia de género que, por ejemplo, otra víctima de dieciséis años de edad cuyo perpetrador va a ser juzgado por la CPI?

El recurso a otros instrumentos de derecho internacional

En los últimos quince años, el trato humano que se debe dar a diferentes categorías de personas según el Derecho internacional humanitario y el respeto a la dignidad inherente al ser humano característico de la legislación de derechos humanos han comenzado a identificar su espacio común. Esta fertilización cruzada consciente se debe, en parte, al análisis más profundo de la violencia de género, incluyendo la violencia sexual, y al reconocimiento realista de las mujeres como sujetos indelebles de ambos cuerpos legales.

La relevancia de las normas y estándares internacionales de derechos humanos

En 1992, la Recomendación General núm. 19 del Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) reconoció que la violencia de género, que perjudica o anula el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales regulados por el Derecho internacional por parte de las mujeres, es discriminación siguien-

do el significado del artículo 1 de la CEDAW que también incluye «el derecho a igual protección, según las normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno». Esta Recomendación opera como interpretación jurídica autorizada de la CEDAW y, por lo tanto, interpreta, sin ambigüedad alguna, que la Convención reconoce a las mujeres y a las niñas el derecho a igual protección y a la aplicación no discriminatoria de normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno y reafirma que las reparaciones por violencia de género relacionada con la guerra, como la violación, tienen una dimensión de derechos humanos.

La Plataforma de Acción de Beijing de 1995 también abordó la situación de las mujeres y las niñas durante los conflictos armados, señalando que «las violaciones masivas a los derechos humanos, sobre todo cuando toman la forma de genocidio, limpieza étnica como estrategia de guerra y sus consecuencias, y la violación son prácticas aborrecibles». En efecto, el genocidio, la violación y la limpieza étnica se consideran «violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario». La declaración parece subrayar la simultaneidad de la violación respecto de las normas sobre derechos humanos y las normas humanitarias.

En 2000, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujer, paz y seguridad reafirmó el valor predictivo de la Declaración de Beijing y reconoció la «necesidad de implementar plenamente la legislación internacional humanitaria y de derechos humanos que protege los derechos de las mujeres y las niñas durante y una vez transcurridos los conflictos» y llamó «a todas las partes de un conflicto armado a tomar medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia de género, en particular de la violación y otras formas de abuso sexual». La Resolución 1325, que fue aprobada casi una década después de la Recomendación General núm. 19 del Comité de la CEDAW, especificó las bases de protección según el Derecho internacional humanitario y el Derecho internacional de los derechos humanos. Además citó el Estatuto de Roma de la CPI.

Además, los Principios de Cairo-Arusha sobre la Jurisdicción Universal sobre Delitos Graves de Derechos Humanos, dados a conocer en 2002, reconocen de manera muy clara que los delitos de género cometidos en tiempo de guerra, como la violación,

constituyen crímenes contra los derechos humanos y procuran la rendición de cuentas frente a la violencia de género «inclusive la cometida en tiempo de paz».

En 2003, con la adopción del Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África (Protocolo Africano), la definición de violencia de género consagró la protección contra todos los actos de violencia en cualquier dimensión temporal o política. Su artículo 1.j afirma que la «violencia contra las mujeres» equivale a todos los actos perpetrados contra ellas que les causen o puedan causarles daño físico, sexual, psicológico o económico, incluyendo la amenaza de llevar a cabo tales actos; o la imposición de restricciones arbitrarias sobre ellas o la privación de sus libertades fundamentales en la vida privada o pública en tiempo de paz y durante situaciones de conflictos armados o guerras. Según este Protocolo, los derechos de las mujeres y las niñas deben garantizarse a través del escrutinio de un marco de referencia de derechos humanos, con perspectiva de género. Por eso, ya sea en períodos de conflicto armado, ocupación militar, repatriación de personas recluidas, devolución de prisioneros de guerra o ubicación de personas desplazadas internas, la violencia de género contraviene de manera explícita los derechos humanos de la mujer africana.

En 2006, la Resolución 61/143 de la Asamblea General de Naciones Unidas enfatiza que los Estados deben eliminar la violencia de género «ya sea que la misma ocurra en la vida pública o privada» con el fin de garantizar la protección a los derechos humanos de «mujeres y niñas en situaciones de conflicto armado, contextos de post-conflicto armado y contextos de refugio y desplazamiento interno, en los que las mujeres corren un riesgo mayor de ser objeto de violencia».

El 19 de junio de 2008, el Consejo de Seguridad reconoció el hecho de que la violencia sexual es verdaderamente una preocupación en materia de seguridad y aprobó de forma unánime la Resolución 1820. En ella se asume que las mujeres y las niñas son tomadas como blanco en particular mediante el uso de la violencia sexual que, en algunos casos, incluye «una táctica de guerra para humillar, dominar, inspirar temor, dispersar o reubicar de manera forzosa a la población civil perteneciente a una determinada comunidad o grupo étnico». Puso énfasis en

que esa violencia podría exacerbar de manera significativa los conflictos y obstaculizar los procesos de paz. El texto también afirmó la disponibilidad del Consejo para adoptar medidas, cuando resulte necesario, con objeto de actuar contra la violencia sexual sistemática que apunta a la población civil de manera deliberada o como parte de una campaña generalizada contra poblaciones civiles. La Resolución muestra de forma muy clara el cambio en la percepción acerca de la naturaleza de la violencia sexual: el reconocimiento de que representa una amenaza para la seguridad internacional y sus consecuencias potenciales.

Además de estas normas de distinto alcance y naturaleza, referidas lógicamente sin ánimo de exhaustividad, hay que mencionar la aportación de la jurisprudencia de los tribunales internacionales de carácter regional.

La jurisprudencia internacional regional sobre derechos humanos

La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ejercen sus competencias en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención de Belem do Pará y otros instrumentos regionales de derechos humanos. El caso Raquel Martí de Mejía v. Perú, que suele citarse por su interpretación de la garantía que ofrece la Convención Americana para el derecho a vivir libre de violación, no definió los elementos de la violación. Mejía v. Perú sostuvo que el acto de violación podía violar las garantías contra la tortura que está prohibida por el artículo 5 de la Convención Americana. El Estado fue considerado responsable por la tortura. Así, la violación satisfacía uno de los elementos de la tortura, a saber: un acto intencional mediante el cual se causa dolor y sufrimiento físico y psicológico a una persona. Los otros dos elementos del delito de tortura son: que el acto haya sido cometido con un propósito y por parte de un funcionario público o por un particular que actúe instigado por un funcionario público.

En el caso Miguel Castro v. Perú, algunas mujeres que estaban visitando un centro de detención para hombres quedaron atrapadas en un motín de dos días de duración. La Corte sostuvo que la desnudez forzada que se les impuso había constituido una violación a la dignidad personal de las mujeres. La Corte no definió la conducta de naturaleza sexual, pero se apoyó en las definiciones

expresadas por el Tribunal para Ruanda en Akayesu, para determinar que la desnudez forzada era un acto de violencia sexual. Tras reconocer que una de las mujeres había sido sometida a una «inspección» vaginal utilizando los dedos, «cometida en forma simultánea por varias personas cubiertas por capuchas», la Corte volvió a invocar la jurisprudencia del Tribunal para Ruanda y clasificó esa conducta sexual como «violación sexual», cuya gravedad se tornó clara y definitiva después de mencionar otras normas generales del derecho internacional de los derechos humanos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ejerce jurisdicción sobre todos los asuntos relativos a la interpretación del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH). El TEDH ha afirmado que los Estados miembros son responsables por delitos de violación cuando éstos han sido perpetrados por agentes del Estado o cuando los Estados no han brindado un remedio adecuado a nivel nacional. El CEDH, al igual que la Convención Americana, no define explícitamente el derecho a vivir libre de violencia sexual. Por ello, inicialmente, el Tribunal caracterizó la violación sexual como una violación al derecho a la intimidad. Más tarde siguió la huella marcada por la jurisprudencia americana y reconoció a la violación como tortura y como forma severa de trato inhumano.

La jurisprudencia regional de derechos humanos ha analizado una variedad de violaciones a los derechos humanos como la tortura, el trato degradante o las violaciones a la intimidad que, a través de los hechos, quedaron establecidas como relacionadas con la comisión del acto violatorio. Sin embargo, son escasas las evaluaciones de la violación sexual u otros actos específicos de violencia de género como violaciones a los derechos humanos por sí mismos en la jurisprudencia de esos tribunales regionales. Así, los elementos de la violación sexual como crimen internacional sólo son ponderados de manera indirecta y cuando son relevantes para determinar la presencia o ausencia de una violación a los derechos humanos, como el trato inhumano.

Reflexiones finales

A pesar de que la calificación de la violencia sexual como crimen de guerra por parte de diferentes tribunales internaciona-

les ha sido considerado como un avance importante por parte de las organizaciones de mujeres y organizaciones de víctimas que durante años se han organizado para luchar contra la impunidad y acompañar a las víctimas en sus procesos de recuperación, es necesario valorar estos procesos desde una perspectiva crítica. Si bien en el plano formal han representado un avance importante, en el terreno de lo concreto los retos pendientes son numerosos. Es importante tener presente que los avances formales suelen conllevar procesos de generación de expectativas muy elevadas que pueden desembocar fácilmente en frustración y desencanto, cuando las víctimas confrontan estos avances con los resultados reales en la lucha contra la impunidad.

En su estudio sobre la provisión de justicia a las víctimas de la violencia sexual durante el genocidio de Ruanda por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, Binaifer Nowrojee concluye señalando que ha sido muy poca la justicia que se ha hecho con las víctimas de las violaciones sexuales, lo que además ha contribuido a exacerbar su sufrimiento. Diez años después del genocidio, el 90% de las sentencias no incluían condenas por el delito de violación. En el caso de las mujeres bosnias que fueron víctimas de la violencia sexual durante el conflicto armado, «las mujeres víctimas de violación representan todavía una minoría no integrada en la comunidad». En ambos casos, el haberse visto involucradas en procesos penales y de búsqueda de justicia ha tenido para ellas consecuencias muy graves puesto que «la mayoría de las víctimas que se han prestado a declarar como testigos, han tenido que declarar una y otra vez y su identidad de una u otra forma ha sido desvelada».

La Recomendación General núm. 19 de la CEDAW y los otros instrumentos de derechos humanos que promueven la no discriminación contra las mujeres y las niñas tienen vigencia en todo lugar y circunstancia, incluso durante los conflictos armados. Si se analizan el Derecho humanitario, la legislación de derechos humanos y el derecho penal internacional es posible ver una tendencia en aumento a definir formas de violencia sexual, incluyendo la violación, y a usar la investigación y judicialización de las mismas como reparación frente la impunidad que rodea a la violencia de género. Estas áreas del derecho también parecieran estar elaborando el precepto que reduce o elimina la relevancia legal y por ende el requisito de la falta de consentimiento de la

víctima para iniciar acciones legales frente a actos de explotación sexual y especialmente de violación. Es mucho más probable que, en su análisis de los hechos, la jurisprudencia sobre violación haga referencia al contexto de circunstancias que implican coerción física o psicológica, abuso de poder o la condición de la víctima/sobreviviente. Junto con el reconocimiento jurídico de la integridad, autonomía e igualdad intrínsecas de las víctimas en el terreno sexual, así como el derecho a su dignidad humana, los fallos judiciales han ido ampliando la forma en que entienden la violencia de género. Ahora la protección de los derechos humanos permite augurar un derecho más refinado y sensible al acceso a la justicia en igualdad de condiciones sobre la base de las normas humanitarias y el derecho penal internacional para las mujeres y las niñas.

Este derecho debe incluir aspectos procesales y sustantivos del acceso a la justicia que no se vean manchados por mitos acerca de la violencia sexual producto de determinadas visiones del género, ni por inacción legal o acciones inapropiadas, sobre todo, cuando se trata del delito de la violación. Resulta revelador que si el «impacto» del elemento de la falta de consentimiento en casos de violación se evalúa positivamente y se plantea con más frecuencia cuando las víctimas/sobrevivientes son mujeres, aun cuando se esté juzgando la violación como parte de otro crimen —como la persecución, la tortura o la esclavitud sexual— esto tendrá un efecto intimidatorio desproporcionado sobre el ejercicio del derecho a acceder a normas humanitarias por parte de las mujeres.

Es notable que cuando testigos mujeres dieron su testimonio en vivo sobre la ausencia del elemento consentimiento en el caso Kunarac, Bower señalara: «La reacción de la Testigo 95 a la pregunta planteada por el fiscal —es decir, si el contacto sexual fue contra su voluntad— fue de indignación y en este sentido resulta reveladora la siguiente cita: 'Por favor señora, si usted mantuvo relaciones sexuales con alguien, con varios individuos, durante un período de 40 días ¿realmente cree que eso es algo que sucede contra su voluntad?»

Es mucho menos frecuente que a los acusados se les imputen violaciones a hombres. Una excepción fue Ranko Cesic, uno de los perpetradores juzgados por el Tribunal para la Antigua Yugoslavia, que se declaró culpable de crímenes de guerra incluyendo la violación de dos víctimas masculinas. En su admisión

de culpabilidad, Cesic reconocía que los dos hombres no habían consentido a la conducta sexual que se le imputaba.

Estos dos escenarios, que se basan más en anécdotas que en estudios empíricos, revelan la frágil «neutralidad» de los elementos de la violación en el derecho internacional. A diferencia de las que se refieren a la violación, las disposiciones acusatorias sobre tortura, persecución, actos inhumanos, etc. no dependen de que se establezca la presencia de circunstancias de coerción o la falta de consentimiento de la víctima. La tipificación de actos de agresión sexual contra hombres como actos de tortura o actos inhumanos es una forma de mostrar consideración y posiblemente de privilegiar a las víctimas/sobrevivientes masculinas por encima de las femeninas. Un testigo que declaró en el caso Milosevic demostró cómo la evidencia acerca de las violaciones múltiples, grupales, de hombres, que aparecían en la acusación como crímenes contra la humanidad, «eludía» el tema del consentimiento.

Las mujeres y las niñas se están asegurando su derecho a acceder a procesos judiciales en igualdad de condiciones como forma de reparar la discriminación, incluyendo la violencia de género. El ejercicio de estos derechos y la obtención de mayores garantías para ellos requieren un análisis de los aspectos procesales y sustantivos de la investigación, la judicialización y la emisión de sentencias en las normas del Derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional. La violencia sexual, en particular la violación, sirve como avanzada y como termómetro para diseccionar y discernir la verdadera capacidad de las mujeres como colectivo para ejercer su acceso a la justicia en tiempo de guerra, emergencia nacional o inmediatamente después de esos períodos. Los logros que pueden observarse en la ley dura de las cortes y tribunales internacionales todavía requieren de una aplicación alerta y justa de los delitos de género relevantes y de las formas de responsabilidad penal que de ellos se derivan. La diligencia debida por parte de los jueces y juezas, así como su resistencia a toda interpretación sexista de las leyes, elementos, reglas de procedimiento y evidencia, sigue siendo fundamental para la tarea de construir un sistema de justicia internacional que no resulte discriminatorio. Los logros deben ser constantemente protegidos, cuestionados y desarrollados todavía más, sobre todo, en la CPI. Los tribunales de derechos humanos regionales y los foros nacionales relevantes también deben garantizar que

las mujeres sigan gozando de una protección amplia y dinámica, así como del pleno ejercicio de sus derechos humanos.

La igualdad, seguridad, dignidad, autoestima y libertad fundamental de vivir libre de discriminación por su género y, en particular, de violencia de género, reconocidas por el Derecho internacional humanitario y el Derecho penal internacional son fundamentales para los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

Bibliografía

Carrillo Salcedo, Antonio (2000), *La criminalización de la barbarie: La Corte Penal Internacional*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

Del Ser, Guiomar (1995), *Ruanda: Genocidio planificado, inhibición internacional. Ruptura de Hegemonías. La fragmentación del poder en el mundo*, Barcelona, Icaria.

Escola de Cultura de Pau (2010), *Alerta 2010. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona, Icaria.

Rueda Fernández, C. (2001), *Delitos de derecho internacional: tipificación y represión internacional*, Madrid, Editorial Bosch.

Vázquez Crespo (2000) «Estrategias de afrontamiento popular» medición clínica en Barcelona, icaria psiquiatría y psicología, Ed. Masson. Barcelona.

Zvizdic, Nuna (2007) «¿Qué fue de las mujeres violadas en Bosnia y Herzegovina durante la guerra?», *Tiempo de paz*, núm. 84. http://www.un.org/spanish/preventgenocide/rwanda/sexualviolence.shtml
http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Acusados_por_el_Tribunal_ Penal_Internacional_para_la_ex_Yugoslavia
http://es.wikipedia.org/wiki/Tribunal_Penal_Internacional_ para_la_exYugoslavia
http://www.teleley.com/articulos/art_180708-10.pdf
http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/otros/Tribunales.htm http://es.wikipedia.org/wiki/Genocidio_de_Ruanda

LOS CRÍMENES DE NATURALEZA SEXUAL ANTE LA JUSTICIA INTERNACIONAL: EL CASO AFRICANO

EVA DÍEZ PERALTA

Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Almería

CONSIDERACIONES GENERALES

La falta de igualdad y la persistencia de actitudes discriminatorias generan a menudo, y no en menos ocasiones agravan, los comportamientos de violencia sexista. Es común reconocer que algunos grupos de mujeres, y en particular las mujeres en situaciones de conflicto armado, son especialmente vulnerables a dicha violencia [1]. Ciertamente, las mujeres (incluidas las niñas), a causa de su condición y sexo, 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 [2]. Si bien ocurre de manera excepcional, el

1. Para más detalle, véase el informe de Amnistía Internacional *Vidas Rotas. Crímenes contra mujeres en situaciones de conflicto*, Editorial Amnistía Internacional, Madrid, 2004.

2. Entre la ingente literatura juridica, pueden verse Bennoune, Karima, «Do we need new international law to protect women in armed conflict?» *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 38, núm. 2, 2006/2007, págs. 363-391; Chinkin, Christine, «Rape and Sexual Abuse of Women in International Law», *European Journal of International Law*, núm. 3, 1994, págs. 326-341. Aunque en una proporción menor, también los hombres y los niños son víctimas de agresiones sexuales en el marco de un conflicto armado. Véase Sivakumaran, Sandesh, «Lost in translation: UN Responses to sexual violence against men and boy in situations of armed conflict», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 877, 2010, págs. 259-277.

espectáculo lamentable del personal que integra las misiones de paz involucrado en casos de explotación y abusos sexuales contra parte de la población a la que se supone que está llamado a proteger, constituye, como se ha escrito, «un toque de perversión adicional» [3].

La violencia sexual en las zonas devastadas por los conflictos armados, un problema tradicionalmente encubierto y silenciado, va a alcanzar un reconocimiento sin precedentes, y un impacto mediático, a partir de las atrocidades cometidas en la Guerra en los Balcanes o en el Genocidio de Ruanda de los noventa del pasado siglo. La profesora Mackinnon ha narrado, de manera estremecedora pero sumamente clarificadora, el alcance de las violaciones de mujeres en el marco del conflicto yugoslavo, y ha enfatizado el carácter oficial, público de dichas violaciones que, en ningún caso, pueden ser consideradas como meras consecuencias inevitables del conflicto o como simples daños colaterales de la guerra.

> Como todas las violaciones, éstas son a la vez particulares y genéricas, y la particularidad cuenta. Se trata de una violación étnica como una política oficial de guerra (…) Se trata de una violación por orden superior: no fuera de control, sino bajo control. Se trata de violación hasta la muerte y la masacre, para matar o hacer que las víctimas prefieran estar muertas. Se trata de la violación como instrumento de exilio forzoso, para obligar a abandonar el hogar y no regresar jamás. (…) Esto es violación como tortura y como exterminio (…) Se trata de la violación como una política de conquista e integración étnica, de anexión y expansión, de adquisición de una nación por otra, de colonización de los cuerpos de las mujeres como colonización de la cultura que simbolizan y encarnan, al igual que el territorio que ocupan (Mackinnon, 1998: 94, 95).

Esta dramática realidad se perpetúa, en el primer decenio del siglo XXI y por lo que se refiere al continente africano, en Sudán,

3. Mackinnon, Catharine A., «Crímenes de guerra, Crímenes de paz», en Shute, Stephen, Hurley, Susan (eds.), *De los Derechos Humanos. Las Conferencias Oxford Amnesty 1993*, trad. de H. Valencia Villa, Madrid, Trotta, 1998, págs. 87-115, pág. 95. Sobre la problemática que suscita la sumisión de las misiones de paz al derecho internacional humanitario puede verse Segura Serrano, Antonio (2007), *El Derecho Internacional Humanitario y las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz*, Madrid, Plaza y Valdés.

la República Democrática del Congo, la República Centroafricana, Kenia, Sierra Leona o Liberia, por citar solo algunos de los ejemplos más relevantes.

A pesar de que el Derecho internacional humanitario confiere un régimen específico de protección a la mujer, éste resulta hoy del todo insuficiente y revela algunas deficiencias. Como insistentemente se ha denunciado, los Convenios de Ginebra de 1949, y sus Protocolos Adicionales de 1977, no proporcionan una respuesta satisfactoria a todos los problemas y dificultades específicos a los que se enfrentan las mujeres en situaciones de conflicto armado, a pesar de que brindan, eso sí, una protección especial a las mujeres embarazadas, madres lactantes y madres en general [4]. 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 [5], por lo que aparentan situar la reprobación de tales conductas básicamente en el terreno de la moral. Así, en efecto, el artículo 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.

4. Véase, ampliamente, Gardam, Judith, «La mujer, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 47, 1998, págs. 453-467. En este mismo sentido, véase el Informe del Secretario General de a la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI*, de 27 de marzo de 2000, A/54/2000, párr. 210.

5. Para más detalle puede verse Ojinaga Ruiz, María del Rosario, «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, particularmente págs. 210-216.

En el seno de Naciones Unidas, durante el último cuarto del siglo XX, ha quedado patente la exigencia de proteger a la mujer en situaciones 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 echan 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 [6]. 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* [7]. 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 acaban de ser confirmadas en la Resolución 1690, de 16 de diciembre de 2010. A esto se añade una política estricta de tolerancia cero en lo tocante a los abusos sexua-

6. Véase Tachou-Sipowo, Alain-Guy, «The Security Council on women in war: between peacebuilding and humanitarian protection», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 877, 2010, págs. 197-219.

7. Algún trabajo analiza el «lado oscuro» que algunas intervenciones por razones humanitarias han tenido para los derechos de las mujeres. Godec, Samantha T., «Between rhetoric and reality: exploring the impact of military humanitarian intervention upon sexual violence. Post-conflict sex traficking in Kosovo», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 877, 2010, págs. 235-258.

les cometidos por los miembros de las operaciones de paz [8] y la entonación del *mea culpa* cuando las fuerzas de mantenimiento de la paz no han estado a la altura de las circunstancias. No en vano, recientemente, Naciones Unidas ha asumido su negligencia al no atajar las violaciones de mujeres en Congo cometidas por grupos armados en el verano de 2010 [9].

Pero 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 lo que podríamos denominar «justicia de género», y han consistido en la creación de normas y mecanismos internacionales que asumen la tarea de combatir la impunidad que ha rodeado siempre la comisión de tales crímenes, llevando ante la justicia a individuos presuntamente responsables de los mismos y, ofreciendo protección y, en determinados casos, justicia reparativa a las víctimas. Esta y otras razones justificaron, en su día, la creación por sendas Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* para la antigua Yugoslavia y Ruanda, como también impulsaron el establecimiento de un Tribunal Especial para Sierra Leona [10] y, desde luego, la puesta en funcionamiento de la Corte Penal Internacional, cuyo Estatuto fue aprobado en Roma el 17 de julio de 1998.

Los crímenes de naturaleza sexual ante la justicia internacional: los tribunales penales especiales

Mientras que la violación y otras agresiones sexuales no fueron específicamente enjuiciadas por el Tribunal de Nuremberg,

8. Por citar un ejemplo reciente, a primeros de septiembre de 2011 salía a la luz pública la noticia de que cinco cascos azules de nacionalidad uruguaya, que pertenecían a la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), estaban siendo investigados por Uruguay por ser sospechosos de abusar sexualmente de un joven haitiano.

9. *El País*, de 08.09.2010, disponible en http://www.elpais.com.

10. Los Tribunales Penales Internacionales en relación con los hechos acaecidos en la ex Yugoslavia y en Ruanda fueron creados por sendas Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Resolución 808 (1993), de 22 de febrero y Resolución 827 (1993), de 25 de mayo, respectivamente. Por lo que se refiere a nuestro objeto de estudio y en relación con los dos primeros Tribunales, véase Freeman, Marsha A., «International Institutions and Gendered Justice», *Journal of International Affairs*, núm. 2, 1999, págs. 513-532.

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 de ser responsables por las violaciones de las leyes y costumbres de guerra cometidos por los soldados a su cargo en Nanking, que incluían muchas violaciones y agresiones sexuales [11]. Pero éste 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 artículo 5 del Estatuto del TPI para la ex Yugoslavia como el artículo 3 del Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda mencionan explícitamente la violación entre los crímenes contra la humanidad. El artículo 4 del Estatuto del TPI para Ruanda contempla, además, la violación como una vulneración del artículo 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 Tribunal Penal Internacional para Ruanda, recaída el 2 de septiembre de 1998, para encontrar una definición precisa de violación y agresión sexual en el plano jurídico internacional [12]; un concepto que acaso tendría que haberse formulado en la Primera Conferencia de Paz de La Haya de 1899, habida cuenta la pre-

11. Meron, Theodor, «Rape as a crime under International Humanitarian Law», *American Journal of International Law*, vol. 83, núm. 3, 1993, págs. 424-428.

12. *The Prosecutor Versus Jean-Paul Akayesu*, Case No. ICRT 96-4-T, 2 septiembre 1998, párrs. 596 y 687, disponible en http://www.unictr.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.

valencia de tal conducta como táctica organizada de guerra cien años atrás [13]. 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 aquélla «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 actos constitutivos de genocidio, siempre que se cometan con la intención de destruir, en su totalidad 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 denominado «caso Butare», 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 Nyiramasuhuco, 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. Por este motivo, ha sido declarada cul-

13. En este sentido Fellmeth, Aaron Xavier, «Feminism and International Law: Theory, Methodology, and Substantive Reform», *Human Rights Quarterly*, vol. 22, núm. 3, 2000, págs. 658-733, pág. 701. De la misma opinion es Anker, Deborah E., «Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm», *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, spring, 2002, págs. 133-154, en la pág. 141.

pable de violación en concepto de crimen contra la humanidad y de ultraje a la dignidad personal como crimen de guerra [14].

Del lado de la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, conviene invocar, particularmente, los asuntos *Tadic, Celebici, Furundzija y Foca* [15], 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* [16], 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 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* [17], el Tribunal Penal Internacional para 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 concurran 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.

14. The *Prosecutor v. Pauline Nyiramasuhuko et al., Case No. ICTR-98-42-T, de 24 de junio de 2011*, disponible en http://www.unictr.org.

15. Una exposición más detallada de tales causas puede verse en De Than, Claire, Shorts, Edwin (2003), *International Criminal Law and Human Rights*, London, Sweet & Maxwell, especialmente en las págs. 344-383.

16. *Prosecutor v. Dusko Tadic «Dule», Case No. IT-94-1-T, de 7 de mayo de 1997,* disponible en http://www.icty.org.

17. *Prosecutor v. Delalic et al., Case No. IT-96-21-T, de 16 de noviembre de 1998*, párr. 495, disponible en http://www.icty.org.

Este argumento fue retomado por el Tribunal en el Asunto *Furundzija*, de 10 de diciembre de 1998 [18], 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 Tribunal Penal Internacional 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: «1. 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; 2. Bajo coerción o fuerza o amenaza contra la víctima o una tercera persona» [19].

Pero no será hasta el asunto de la municipalidad de *Foca* [20], cuando el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia conozca de una causa que incorpora exclusivamente cargos de violencia sexual 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 [21].

18. *Prosecutor v. Furundzija, Case No. IT-95-17/1-T, de 10 de diciembre de 1998,* disponible en http://www.icty.org.

19. *Prosecutor v. Furundzija, cit.*, párr. 185.

20. *Prosecutor v. Kunarac, Kovac, Vukovic, Case No. IT-96-23&23/1, de 22 de febrero de 2001*, disponible en http://www.icty.org.

21. *Prosecutor v. Kunarac, Kovac, Vukovic*, párr. 132.

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 [22]. Particularmente, el Estatuto de la Corte para Sierra Leona menciona, en su 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* [23]. En él aparte de enjuiciar y condenar los delitos de violación, esclavitud sexual y otras formas de violencia contra la población femenina, el Tribunal emitió 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.

La dimensión de género en el Estatuto de la Corte Penal Internacional

No cabe duda de que las disposiciones contempladas en los Estatutos de los dos primeros tribunales penales especiales, así

22. En la doctrina puede verse Eaton, Shana, «Sierra Leona: the proving ground for prosecuting rape as a war crimen», *Georgetown Journal of International Law*, vol. 35, núm. 4, 2004, págs. 873-919.

23. *Prosecutor v. Issa Hassan Sesay, Morris Kallon, Augustine Gbao, Case* núm. *SCSL-04-15-T. Trial Chamber I, 2 de marzo,* especialmente los párrafos 117 y 131. Disponible en http://www.sc-sl.org.

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 Corte Penal Internacional de 1998 [24], 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, este Estatuto 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 (artículo 8.2.a.xxii). Y el artículo 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 (artículo 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 (artículo 7.1.h). 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 artículo 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 [25].

De esta guisa, el Estatuto de Roma constituye el primer instrumento internacional de naturaleza convencional que ha incorporado una definición del vocablo género, aunque para muchos en términos muy restrictivos [26]. Justamente, en el artículo 7.3 se

24. Zorrilla, Maider (2005), *La Corte Penal Internacional ante el crimen de violencia sexual*, Bilbao, Universidad de Deusto.

25. Así se dijo en la sentencia *Akayesu*, que fue la primera condena internacional por genocidio. Más recientemente, lo ha corroborado el Tribunal Internacional de Justicia, en la Sentencia de 27 de febrero de 2007, sobre la Convención contra el Genocidio *(Bosnia and Herzegovina c. Serbia and Montenegro)*, párr. 278.

26. El primer borrador de 1994 no contuvo el término género. Véase un examen de las negociaciones en este sentido en Oosterverld, Valerie, «The definition of «Gender» in the Roma Statute of the International Criminal Court: A step forward or back for International Criminal Justice?», *Harvard Human Rights Journal*, vol. 18, 2005, págs. 55-84.

dice que «a los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término «género» se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término «género» no tendrá más acepción que la que antecede».

Una definición de género como la transcrita, basada fundamentalmente en diferencias biológicas, puede suponer una regresión, de manera que sólo puede encontrar una explicación en la búsqueda por aunar los intereses de los movimientos de mujeres que durante los trabajos preparatorios defendieron con insistencia que figurase tal definición en dicho Estatuto y las reservas que, sobre el particular, manifestaron algunas delegaciones —como la Santa Sede y el grupo de Estados islámicos—, con el propósito de que no se incluyera la homosexualidad [27].

Con mayor precisión, y con una clara finalidad antiabortista, se ha descrito el embarazo forzado en el artículo 7.1.h. En virtud del cual se entenderá por tal

> el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer violaciones graves del derecho internacional. En modo alguno se entenderá que esta definición afecta a las normas de derecho interno relativas al embarazo.

Como se ha escrito, la prostitución forzada y el embarazo forzado entran dentro de una descripción moderna del crimen de lesa humanidad, en virtud del papel que juegan en la política de represión contra las poblaciones civiles (Cassese, 2008: 499) [28].

Otra importante dimensión de género la encontramos en las normas relativas a la composición y funcionamiento de la Corte. Por lo que se refiere a la composición, tanto en la selección de los magistrados por los Estados parte (artículo 36.8.a.iii), como en la selección de los funcionarios por el Fiscal y el Secretario (artículo 44.2 por remisión expresa al artículo 36.8), se ha debido tener en cuenta inexorablemente «una representación equilibrada de hom-

27. Véanse más explicaciones en las págs. 83 y 84 del trabajo citado en la nota anterior.

28. Cassese, Antonio (2008), «The Statute of International Criminal Court: Some Preliminary Reflections», en *The Human Dimension of International Law. Selected Papers Antonio Cassesse*, Oxford, Oxford University Press, págs. 499-527.

bres y mujeres». Esta exigencia no ha tenido por qué cumplirse, sin embargo, con respecto al nombramiento del Fiscal y Secretarios del Tribunal. Además, entre los Magistrados —se entiende, por remisión, que también entre los funcionarios— debe haber juristas especializados en cuestiones específicas que incluyan, entre otros, la violencia contra las mujeres y los niños (artículo 36.8. b)). El Fiscal tiene la obligación, a su vez, de nombrar asesores jurídicos especialistas en determinados temas, tales como la violencia sexual, por razón de género y contra los niños (artículo 42.9).

En el momento de redactar estas líneas hay varias causas pendientes ante la Corte en las que se van a enjuiciar, entre otras, las violaciones de mujeres y niñas que se vienen perpetrando en la región sudanesa de Darfur, en la República Centroafricana, en la República Democrática del Congo y en Kenia. Veamos, sucintamente, en qué momento procesal se hallan dichos asuntos.

La situación de Sudán-Darfur es la primera que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mediante la Resolución 1593 de 31 de marzo de 2005, ha remitido a la Corte Penal Internacional [29], que ya había recibido con anterioridad algunas demandas estatales para investigar delitos graves cometidos en Uganda, la República Democrática del Congo y la República Centroafricana. En abril de 2005, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, envió a la Corte una lista de 51 sospechosos de matanzas, violaciones y saqueos en Darfur, entre los que se encontraban destacados funcionarios y miembros del ejército sudanés, líderes de milicias y rebeldes, además de soldados de ejércitos extranjeros.

De las cuatro causas pendientes hoy ante la Corte, conviene destacar el asunto *El Fiscal c. Omar Hassan Ahmad Al Bashir,* (la situación en Sudan —Darfur—), ICC-02/05-01/09. En este caso se imputan a un Jefe de Estado en ejercicio cinco cargos correspondientes a crímenes de lesa humanidad, incluidas violaciones. Asimismo, sobre el Presidente sudanés 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

29. En la doctrina puede verse Wagner, Justin, «The sistematic use of rape as a tool of war in Darfur: A blueprint for international war crimes prosecutions», *Georgetown Journal of International Law*, vol. 37, núm. 1, 2005, págs. 193 y ss.

de países africanos que, por haber ratificado el Estatuto de la Corte Penal Internacional, están obligados ineludiblemente a ejecutar esa orden.

En cuanto a los procesos abiertos y en curso destacan, de un lado, el asunto *El Fiscal c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui* (la situación en la República Democrática del Congo), ICC-01/04-01/07, en el que se está juzgando a dos ex-dirigentes de grupos armados por siete cargos por crímenes de guerra y tres cargos correspondientes a crímenes de lesa humanidad, entre los que figuran delitos de esclavitud sexual y violaciones. Y, de otro lado, en el asunto *El Fiscal c. Jean-Pierre Bemba Gombo* (situación de la República Centroafricana), ICC-01/05-01/08, al ex Presidente y Comandante en Jefe del Movimiento para la Liberación del Congo se le imputan tres cargos por crímenes de guerra y dos cargos por crímenes de lesa humanidad, entre ellos violaciones.

Por su parte, en el asunto *el Fiscal C. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta y Mohammed Hussein Alí*, ICC-01/09-02/11, la Corte acaba de confirmar los cargos contra altos responsables políticos de la República de Kenia (Muthaura y Kenyatta, exclusivamente), a quienes se les imputan presuntos crímenes de lesa humanidad cometidos entre el 1 de junio de 2005 y el 26 de noviembre de 2009,y entre los que se registran centenares de violaciones.

Aunque es pronto para evaluar las actuaciones que se están llevando a cabo ante la Corte, lo cierto es que la experiencia nos indica que la justicia penal internacional puede tropezar con el comprensible miedo a las represalias y la desconfianza de las víctimas a la hora de comparecer y testificar sobre tales crímenes [30]. Así las cosas, y anticipándose a un eventual fracaso en el enjuiciamiento de los mencionados delitos, el Estatuto de Roma ha previsto, en el artículo 68, que el Fiscal, mientras se desarrollan las investigaciones, y la Corte, durante el juicio, deben prestar una atención especial a la condición de víctimas y testigos de las mujeres, así como a la naturaleza de los crímenes de violencia

30. Sobre la importancia de la prueba testifical en el enjuiciamiento de los delitos de naturaleza sexual puede verse Chinchón Álvarez, Javier (2007), «Principios y procedimientos de prueba en caso de crímenes sexuales ante los Tribunales Penales Internacionales: su aplicación en las instancias judiciales internas», en VV.AA.: *Justicia y Reparación para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en contextos de Conflicto armado interno,* Lima, PCS, págs.171-210.

sexual y por razones de género, aparte de que es factible establecer excepciones al carácter público de las audiencias en estos casos. A estos efectos, la Corte debe encontrar apoyo en la flamante Dependencia de Víctimas y Testigos, creada por e integrada en la Secretaría del Tribunal, que contará con personal especializado para atender a las víctimas de traumas, incluidos los relacionados con delitos de violencia sexual (artículo 43.6).

Una mención especial merece el caso de Libia: la Resolución 1970, de 26 de febrero de 2011, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, remitió la situación de Libia a la Corte Penal Internacional para que investigase sobre los supuestos crímenes que se han venido cometiendo en este país desde el 15 de febrero de 2011. De ahí que, el 19 de julio de 2011, se emitiera formalmente una orden de arresto contra el ya fallecido Muammar abu Minayar Gaddafi, su hijo Saif Al Islam Gaddafi y el jefe de los servicios secretos libios, Abdullah Al Sanousi, por presunta responsabilidad penal por la comisión de actos de asesinato y persecución de civiles con carácter de crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, la Fiscalía de la Corte continúa investigando y reuniendo pruebas para determinar quiénes son los responsables principales de crímenes de naturaleza sexual, particularmente de violaciones masivas de mujeres y de la distribución de medicamentos entre el ejército libio para incitar dichas violaciones y otros abusos sexuales [31].

Para concluir lo ya expuesto cabe dejar apuntado que, entre los devastadores efectos de la crisis alimentaria y el estado de hambruna que afronta Somalia, la Representante especial de Naciones Unidas sobre violencia sexual en los conflictos ha alertado sobre la violencia sexual que se ejerce contra las mujeres somalíes durante el éxodo o la huída de la hambruna y la sequía hacia los campamentos de refugiados, así como la perpetrada en el interior de los mencionados campamentos [32].

31. Ver la Déclaration devant le Conseil de sécurité de l´Organisation des Nations Unies à propos de la situation en Libya, en application de la Résolution 1970 (2011) du Conseil de Sécurité, emitida el 2 de noviembre de 2011 por el Fiscal de la Corte Penal Internacional Luis Moreno-Ocampo

32. Noticia publicada el 11 de agosto de 2011 http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=21546

REFLEXIONES FINALES

Concluiremos estas líneas calificando de inestimable la contribución de la justicia penal internacional al reconocimiento, persecución y condena de los actos execrables de violencia sexual cometidos contra las mujeres y las niñas en el marco de los conflictos armados. 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 ofensas, permite dejar atrás y superar ampliamente la consideración anacrónica y desfasada de la violación y otros actos de violencia sexual como meros atentados contra el honor, prevista en el IV Convenio de Ginebra de 1944 y en sus dos Protocolos Adicionales.

A pesar de los logros descritos arriba, sin embargo, no debemos pasar por alto la persistencia de algunos obstáculos que perpetúan la impunidad de los crímenes de naturaleza sexual. En efecto, 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 dudas, 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. Igualmente reseñable es la lentitud de tales procesos judiciales, que pueden llegar a prolongarse durante más de diez años. Y, por lo demás, sigue habiendo prófugos de la justicia. Además, la justicia internacional ha tropezado con las reticencias de ciertos Estados de la comunidad internacional a ratificar el Estatuto de la Corte o a cooperar sin ambages con dichos Tribunales. Así, por citar dos países importantes, ni Estados Unidos ni China han ratificado el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Para más abundamiento, durante algún tiempo, Serbia se ha resistido a ofrecer una cooperación leal e incondicional al Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, lo que le ha podido costar su candidatura de ingreso en la Unión Europea.

Por lo tanto, la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres corresponde a cada Estado y es una obligación que trasciende particularidades religiosas, culturales o de tradición. Sobre los autores, inductores o conspiradores de crí-

menes sexuales debe recaer, principalmente, todo el peso de la justicia estatal, local, interna, de manera que son 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

ANKER, Deborah E., «Refugee Law, Gender, and the Human Rights Paradigm», *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, spring, 2002, págs. 133-154.

BENNOUNE, Karima, «Do we need new international law to protect women in armed conflict?» *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 38, núm. 2, 2006/2007, págs. 363-391.

CASSESE, Antonio (2008), «The Statute of International Criminal Court: Some Preliminary Reflections», en *The Human Dimension of International Law. Selected Papers Antonio Cassesse*, Oxford, Oxford University Press, págs. 499-527.

CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier (2007), «Principios y procedimientos de prueba en caso de crímenes sexuales ante los Tribunales Penales Internacionales: su aplicación en las instancias judiciales internas», en VV.AA.: *Justicia y Reparación para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en contextos de Conflicto armado interno*, Lima, PCS, págs.171-210.

CHINKIN, Christine, «Rape and Sexual Abuse of Women in International Law», *European Journal of International Law*, núm. 3, 1994, págs. 326-341.

DE THAN, Claire, SHORTS, Edwin (2003), *International Criminal Law and Human Rights*, London, Sweet & Maxwell.

EATON, Shana, «Sierra Leona: the proving ground for prosecuting rape as a war crimen», *Georgetown Journal of International Law*, vol. 35, núm. 4, 2004, págs. 873-919.

FELLMETH, Aaron Xavier, «Feminism and International Law: Theory, Methodology, and Substantive Reform», *Human Rights Quarterly*, vol. 22, núm. 3, 2000, págs. 658-733.

FREEMAN, Marsha A., «International Institutions and Gendered Justice», *Journal of International Affairs*, núm. 2, 1999, págs. 513-532.

GARDAM, Judith, «La mujer, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. . 47, 1998, págs. 453-467.

GODEC, Samantha T., «Between rhetoric and reality: exploring the impact of military humanitarian intervention upon sexual violence. Post-conflict sex traficking in Kosovo», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 877, 2010, págs. 235-258.

Informe de Amnistía Internacional *Vidas Rotas. Crímenes contra mujeres en situaciones de conflicto*, Editorial Amnistía Internacional, Madrid, 2004.

Informe del Secretario General de a la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI*, de 27 de marzo de 2000, A/54/2000.

MACKINNON, Catherine A., «Crímenes de guerra, Crímenes de paz», en Shute, Stephen, Hurley, Susan (eds.), *De los Derechos Humanos. Las Conferencias Oxford Amnesty 1993*, trad. de H. Valencia Villa, Madrid, Trotta, 1998, págs. 87-115.

MERON, Theodor, «Rape as a crime under International Humanitarian Law», *American Journal of International Law*, vol. 83, núm. 3, 1993, págs. 424-428.

OJINAGA RUIZ, María del Rosario, «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.

OOSTERVERLD, Valerie, «The definition of «Gender» in the Roma Statute of the International Criminal Court: A step forward or back for International Criminal Justice?», *Harvard Human Rights Journal*, vol. 18, 2005, págs. 55-84.

SEGURA SERRANO, Antonio (2007), *El Derecho Internacional Humanitario y las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz*, Madrid, Plaza y Valdés.

SIVAKUMARAN, Sandesh, «Lost in translation: UN Responses to sexual violence against men and boy in situations of armed conflict», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 877, 2010, págs. 259-277.

TACHOU-SIPOWO, Alain-Guy, «The Security Council on women in war: between peacebuilding and humanitarian protection», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 877, 2010, págs. 197-219.

WAGNER, Justin, «The sistematic use of rape as a tool of war in Darfur: A blueprint for international war crimes prosecutions», *Georgetown Journal of International Law*, vol. 37, núm. 1, 2005, págs. 193 y ss.

ZORRILLA, Maider (2005), *La Corte Penal Internacional ante el crimen de violencia sexual*, Bilbao, Universidad de Deusto.

LAS MUJERES EN LOS PROCESOS DE PACIFICACIÓN

M.ª Luisa Grande Gascón

Profesora Titular de Universidad, Departamento de Enfermería, Universidad de Jaén

El enfoque de género en los procesos de pacificación

Aunque es ampliamente conocido el concepto de género, es conveniente hacer una referencia al sistema sexo-género pues es fundamental para entender el planteamiento que se hace a lo largo de este trabajo. Mientras que con la palabra sexo denominamos las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, el género hace referencia a las diferencias sociales entre ambos sexos y al rol que cada sociedad atribuye de manera diferente y desigual a cada uno de ellos. Históricamente, las mujeres han estado discriminadas ocupando una posición inferior al hombre en todas las sociedades y épocas históricas. La capacidad reproductiva de las mujeres, que las diferencia de los hombres, se ha utilizado para asignar social y culturalmente funciones sociales diferentes a hombres y a mujeres y ha servido de excusa para discriminarlas. Un hecho puramente biológico se ha utilizado para justificar y legitimar la posición de inferioridad que las mujeres han tenido en la sociedad.

Esta situación va cambiando y progresivamente las mujeres van ocupando cada vez más parcelas de la vida pública y tienen cada vez un mayor protagonismo en la sociedad, incluso en aquellos ámbitos que tradicionalmente han estado más masculinizados como son los conflictos bélicos. Progresivamente, también, se va incrementando su presencia en los procesos de pacificación, aunque todavía están escasamente representadas. Pero tal y como señala Magallón, «¿pueden las mujeres contribuir, de manera es-

pecífica, a la construcción de la paz?» [1]. A las mujeres tradicionalmente se las ha considerado más pacíficas que los hombres. El papel asignado a las mujeres en la sociedad, de madres y cuidadoras, incluye también la idea de que tienen una inclinación natural a la paz, mientras que se entiende que el hombre por naturaleza es más violento y proclive a la guerra.

Por otra parte, la escasa participación de las mujeres en los procesos de pacificación se explica por el déficit de representación de las mujeres en las esferas políticas y diplomáticas. La esfera privada y doméstica ha estado reservada a las mujeres, y la esfera pública y el trabajo remunerado a los hombres. Si extrapolamos este planteamiento al ámbito bélico, los hombres hacían la guerra, defendiendo el territorio y protegiendo a las mujeres y a las familias, mientras que las mujeres se encargaban del cuidado del hogar. Tal y como señala Alcañiz,

> la seguridad en el nivel macro social la controlaban los hombres mientras que la seguridad en el nivel micro social, la alimentación, la calidad de vida personal, el equilibrio emocional y el cuidado de los miembros de la familia, se convertían en tareas femeninas [2].

Y a la seguridad del Estado, que era cosa de hombres, se le ha dado mucha más importancia que a la seguridad basada en la cobertura de las necesidades básicas (Alcañiz, 2007: 32).

De tal manera que, históricamente, en las manifestaciones artísticas, la paz era representada con cuerpo de mujer, siendo una de las más emblemáticas la figura de la diosa griega de la paz, Eirene [3]. Pero, en la práctica y a lo largo de la historia, las mujeres han participado como combatientes en las guerras, aunque en menor medida que los hombres, y en la actualidad forman parte de los ejércitos profesionales. En este sentido, se desmonta el estereo-

1. Magallón Portolés, Carmen, «Las mujeres como sujeto colectivo de construcción de la paz». *Centro de Documentación y estudios para la paz (Bakeaz),* 2004, núm. 61, págs. 1-8.

2. Alcañiz Moscardó, Mercedes, «Aportaciones de las mujeres al discurso y a la práctica de la paz», *Feminismo/s*, 2007, núm. 9, págs. 31-50.

3. Martínez López, Cándida, «Las mujeres y la paz en la Historia. Aportaciones desde el mundo antiguo», en Muñoz Muñoz, Francisco; López Martínez, Mario (eds.), *Historia de la paz. Tiempos, espacios y actores*, Granada, 2000, Instituto de la paz y los conflictos, págs. 255-290.

tipo de que los hombres son guerreros y las mujeres son pacificas por naturaleza. Se trata, en definitiva, de atribuciones sociales y culturales que tanto hombres como mujeres van interiorizando en un proceso de socialización que dura toda la vida. Como señala Álvarez [4], tradicionalmente, la militarización de la sociedad hunde sus raíces en una determinada forma de entender la masculinidad y la feminidad en el que se adscriben roles diferenciados a los hombres y a las mujeres y que legitima el establecimiento de relaciones jerarquizadas entre ambos. Así, «En tiempos de guerra, las mujeres necesitan ser protegidas, y los hombres, por su parte, deben optar por enrolarse en el conflicto armado violento, debido a que no hacerlo implica poner en peligro su propio estatus como hombres» (Álvarez, 2007: 88).

Pero las mujeres siempre han participado en las guerras jugando papeles diferentes. Además de ser combatientes, en la mayoría de las ocasiones han realizado funciones de soporte y mantenimiento de los ejércitos y cuidando a los heridos. En este sentido, una de las mujeres más conocidas que participaron en la guerra de Crimea fue Florence Nightingale, enfermera, escritora y estadística que, además, sentó las bases de la moderna enfermería.

Sin embargo, la participación de las mujeres en los conflictos bélicos y los efectos que éstos tienen sobre las mujeres han estado invisibilizados a lo largo de la historia y no han sido tenidos en cuenta por las diferentes disciplinas científicas que han investigado sobre el tema, de manera similar a lo que ha sucedido en otros campos del saber, que han ignorado todo lo relacionado con las mujeres. Esta invisibilización ha sido denunciada en multitud de ocasiones por los movimientos feministas que han reivindicado que era necesario incorporar el enfoque de género en el estudio de las situaciones que afectaban a las mujeres de manera diferente y desigual que a los hombres [5]. La aplicación del género, como categoría de análisis en los ámbitos científicos, supuso un avance en este sentido y se empezó a dar visibilidad y

4. Álvarez Molinero, Natalia, «Aportaciones del feminismo al derecho internacional en la construcción de la paz», *Feminismo/s*, 2007, núm. 9, págs. 79-91.

5. Alcañiz Moscardó, Mercedes, «La presencia de las mujeres en la resolución de los conflictos armados: mediación y capacitación», *Información Psicológica*, 2009, núm. 96, págs. 45-53.

a denunciar esta situación. La realidad social, que hasta ese momento era valorada de igual manera para los hombres y las mujeres, se empezó a analizar con datos desagregados por sexo, demostrando que la desigualdad social que sufren las mujeres influye en sus condiciones de vida, que son peores que las de los hombres, y en la posición que éstas ocupan en la sociedad.

Una de las contribuciones más importantes a la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres fue su inclusión en las agendas políticas de los organismos internacionales, pasando posteriormente a formar parte de las agendas nacionales. Las Conferencias Internacionales sobre la Mujer han jugado un papel importante en este proceso. La más paradigmática ha sido la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en 1995 en Beijing, donde 189 países aprobaron y se comprometieron con la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. En ésta se marcó como objetivo prioritario la eliminación de los obstáculos que impiden la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y que perpetúan las desigualdades de género. Se identificaron 12 áreas de actuación donde era necesario hacer más hincapié, siendo una de ellas los efectos de los conflictos armados en las mujeres.

En esta Conferencia se acuñó el concepto de transversalidad o mainstreaming de género entendido como la «incorporación de la problemática de género en los análisis, formulación y seguimiento de las políticas, programas y proyectos con el fin de asegurar que las mujeres y los hombres alcancen una igualdad real». Este término ha sido asumido por numerosos países que lo han incorporado en sus políticas de igualdad, comprometiéndolos a incluir la perspectiva de género en todas las fases de las políticas públicas y en todas las iniciativas gubernamentales que pongan en marcha, incluidos los procesos de pacificación en los que participen.

Otro hecho importante que ha marcado un punto de inflexión en este tema ha sido la no existencia en los conflictos bélicos más recientes de un frente de batalla específico donde se libre el combate. En los últimos conflictos hay más víctimas civiles que militares, como consecuencia del uso de modernas técnicas de combate (Alcañiz, 2009). Si, tradicionalmente, las víctimas militares han sido mayoritariamente hombres, en la actualidad hay más víctimas civiles y como consecuencia ha aumentado

el número de mujeres que han sido masacradas o agredidas durante el conflicto y en el periodo post-conflicto. Las agresiones a las mujeres, que han sido constantes y frecuentes en todas las guerras, históricamente no han sido reconocidas ni relatadas, sólo se han contabilizado las bajas de los hombres en las batallas. Las violaciones planificadas y masivas a mujeres se han convertido en un arma de guerra que ha sido escasamente denunciada por los organismos internacionales. No ha sido hasta fechas muy recientes cuando el Tribunal Penal Internacional ha considerado las violaciones como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Los casos de Ruanda y la antigua Yugoslavia se han convertido en un referente en este sentido.

Aunque, en la actualidad, la incorporación de las mujeres a los ejércitos profesionales es un hecho indiscutible y escasamente cuestionado, sigue sin haber una igualdad real y una presencia paritaria en todos los ámbitos de decisión política, siendo mucho menor su presencia en los foros diplomáticos donde se realizan las declaraciones de guerra y de paz.

Seguridad humana y cooperación para el desarrollo

En todos estos cambios que se han producido en las últimas décadas ha tenido una gran influencia la transformación que ha sufrido el concepto de seguridad humana, lo que ha motivado que se modifique también la forma de afrontar los conflictos bélicos y la resolución de los mismos. Las amenazas ya no vienen del exterior de las fronteras, ni están relacionadas con la invasión por parte de ejércitos enemigos, sino que están más relacionadas con el nivel de desarrollo de los pueblos y con el nivel de pobreza de sus habitantes.

Este cambio tuvo un referente en 1994 cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo dedicó el Informe sobre Desarrollo Humano, que elabora anualmente, a la seguridad humana y a su vinculación con el desarrollo de los pueblos. En este sentido, ponía de manifiesto que la seguridad, tal y como tradicionalmente se ha entendido, no está basada en la necesidad de protección de las fronteras para protegerlas de enemigos externos y de las amenazas de invasión de otros países, sino que el sentimiento de inseguridad que sufren las personas está relacionado con problemas y asuntos más cercanos y cotidianos como son, la

seguridad en el empleo, en los ingresos económicos, en la salud, en el medio ambiente, etc. Por lo tanto, la seguridad humana que ha estado vinculada a la capacidad militar de un país y a la defensa del territorio y de sus fronteras, en la actualidad está relacionada directa y proporcionalmente al nivel de desarrollo humano que disfrute ese país. El eje central sobre el que pivota el nuevo paradigma de la seguridad humana se centra en la seguridad de la población, y no en la seguridad del territorio, tal y como se ha entendido históricamente (PNUD, 1994).

En este informe se señala que la seguridad humana afecta a todas las personas, independientemente de la zona geográfica en la que vivan, pues existe una preocupación generalizada sobre la seguridad de la que no se libra ningún país. Esta situación está influenciada por un aumento de las amenazas a nivel mundial que son multisectoriales y que provienen de diferentes ámbitos. Las amenazas, las crisis y los conflictos no afectan sólo a un país o región, sino que puede tener repercusión en varios o en todos los países del mundo, como consecuencia de la globalización existente. Los Estados y los Gobiernos no pueden proveer de seguridad a su ciudadanía en un mundo donde las amenazas son globales y multidimensionales. El terrorismo internacional, las redes internacionales de delincuencia, las pandemias, el cambio climático, las crisis económicas, etc. son peligros a los que los Estados de manera aislada no pueden hacer frente.

Estos riesgos afectan a las capacidades de las personas para tener una vida en la que puedan cubrir sus necesidades básicas de manera mínimamente aceptable y con un cierto nivel de bienestar. Los procesos de desarrollo de los pueblos deben tener como objetivo que todas las personas puedan ampliar sus capacidades en los diferentes ámbitos donde se desenvuelve su vida cotidiana (social, económica, política y cultural) y la seguridad humana debe entenderse, en consonancia con este enfoque, como la seguridad para llevar a cabo esas capacidades de forma libre y sin amenazas [6]. Por lo tanto, seguridad humana y desarrollo humano

> son interdependientes, de tal forma que si se merma el desarrollo en un país se provoca un aumento en las privaciones humanas, la

6. Magaña Hernández, Diana Margarita, «El otro paradigma de la seguridad», *Alegatos*, 2009, núm. 72, págs. 127-150.

> miseria, el hambre, la enfermedad, lo que desembocará en el sufrimiento y en la inseguridad de la población. De igual forma si no hay seguridad en el hogar y en el trabajo, las personas no pueden contribuir al desarrollo de su país (Magaña, 2009: 133).

Actualmente, se está produciendo un aumento de los conflictos civiles que no son causados por agresiones externas de otros países sino que las causas son internas y están relacionadas con factores políticos, económicos y culturales. En la mayoría de las ocasiones se evidencia un fracaso de un modelo de desarrollo que deja a la población en una situación de vulnerabilidad importante.

Las siete dimensiones de la seguridad humana según el informe del PNUD de 1994 son (Magaña, 2009):

1. Seguridad económica. Centrada en asegurar unos ingresos provenientes del desempeño de un trabajo digno. Las altas tasas de paro, la precariedad laboral y los bajos salarios son algunos de los indicadores que afectan a la seguridad económica de las personas.
2. Seguridad alimentaria. La inseguridad alimentaria se ocasiona cuando no se puede acceder a una alimentación adecuada para cubrir las necesidades nutricionales, bien porque no se tienen alimentos o porque no se pueda acceder a los mismos.
3. Seguridad en materia de salud. Existe una relación directa entre el nivel de desarrollo de un país y el nivel de salud de que disfruta su población. A más nivel de pobreza más enfermedades padece la población. En la actualidad son millones las personas que mueren por no tener unas condiciones de vida digna y ven disminuidas en gran medida su esperanza de vida y la de sus hijos e hijas.
4. Seguridad ambiental. El cambio climático está ocasionando un grave deterioro medioambiental e importantes catástrofes naturales que están afectando en mayor medida a los países pobres. Las catástrofes ambientales producidas por la mano del hombre también están influyendo en una creciente inseguridad ambiental.
5. Seguridad personal. Está relacionada con la violencia física a la que están expuestas muchas personas y que procede del propio Estado, de otros Estados o de otros grupos

de población y que tiene su cara más abominable en la violencia dirigida contra las mujeres y la infancia.

6. Seguridad de la comunidad. La identidad cultural de las comunidades y grupos étnicos concretos forma parte de la seguridad de la comunidad. Sin embargo, ciertas prácticas culturales atentan contra la seguridad de algunos de sus integrantes y es necesario erradicarlas cuando se vulneran derechos humanos fundamentales.
7. Seguridad política. La protección de los derechos humanos de la población debe estar asegurada por los Gobiernos, en aquellos casos en los que el poder político se basa en la represión y en la falta de libertades políticas y sociales, pues crea una gran inseguridad a toda la población.

En España, en consonancia con este planteamiento, la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo reconoce el papel que tiene que desarrollar la cooperación española para el desarrollo en la prevención y resolución de conflictos, incluyendo actuaciones de mantenimiento y consolidación de la paz.

Posteriormente, en el año 2007, por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores se elabora la Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo en la que se parte de un concepto de construcción de la paz que incluye la prevención de conflictos violentos, la gestión de la crisis, la resolución de conflictos y la consolidación de la paz. Esta estrategia tiene como objetivo «contribuir a un mayor conocimiento sobre las implicaciones que el desarrollo tiene para la seguridad y la estabilidad, sentar las bases de una política de cooperación al desarrollo que sirva para incrementar la seguridad humana» [7]. Parte de un planteamiento de desarrollo sostenible en el que los derechos humanos juegan un papel fundamental y en un enfoque de género basado en el empoderamiento de las mujeres en la construcción de la paz.

Las actividades de la cooperación española en la construcción de la paz incluyen actuaciones en tres ámbitos concretos:

7. Nuñez Villaverde, Jesús; Hagegraats, Balder, (2007), *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo,* Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pág. 12.

—Desarrollo de aspectos relacionados con la seguridad y la defensa: desarme, desmovilización y reintegración, desminado humanitario, control de armas pequeñas y ligeras y reforma del sector de seguridad.
—Desarrollo social y económico: repatriación y reinserción de refugiados y desplazados internos, atención social a las víctimas de la violencia, atención social a la infancia y a menores excombatientes, reconstrucción de infraestructuras y de funciones públicas, desarrollo social básico (educación y sanidad), desarrollo del sector privado, creación de empleo y promoción del comercio e inversiones.
—Desarrollo político: apoyo a autoridades y estructuras políticas y administrativas, refuerzo de la administración de justicia, gobernabilidad democrática, respeto a los derechos humanos, capacitación en negociación y mediación de conflictos, contención y transformación de la crisis, desarrollo de sistemas de alerta temprana y respuesta temprana y reconciliación.

El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 establece como una prioridad sectorial de la política de cooperación española la construcción de la paz, asumiendo los planteamientos recogidos en la Estrategia de Construcción de la Paz. En este sentido se marca como objetivo general

> contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad en situaciones de conflicto y post-conflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, el respeto a la legalidad internacional, la defensa de los derechos humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entorno físico, económico y social.

Hay que destacar el fuerte compromiso de la cooperación española con la construcción de la paz, asumiendo e incorporando los planteamientos de Naciones Unidas sobre la importancia que la cooperación al desarrollo tiene en la seguridad humana de los pueblos. Y prueba de ese compromiso es que en todas las iniciativas que configuran la política de cooperación del Estado Español se ha incluido como una parte importante la construcción de la paz.

El enfoque del «género en desarrollo» en la cooperación internacional para el desarrollo [8]

En la actualidad, la integración del enfoque de género en la cooperación para el desarrollo es unánimemente aceptada por todos los actores y sectores que participan en la misma. Son varios los argumentos que se utilizan para justificar esta integración, siendo dos los que más se repiten: por una parte, razones de justicia social y por otra parte, razones de eficacia. La justicia social, independientemente del componente ético que tiene, está recogida en el ordenamiento jurídico español, concretamente en la Constitución Española que reconoce en el artículo 14 el principio de igualdad entre hombres y mujeres, siendo por lo tanto una obligación jurídica a la que tienen que dar respuesta todos los actores de la cooperación española. Las razones de eficacia están contrastadas en el tiempo, pues se ha demostrado que los proyectos que contemplan la desigualdad entre hombres y mujeres y dan respuesta a la misma son más eficaces que aquéllos que no la abordan [9].

En los años 80 se empezó a plantear el papel de la mujer en la cooperación para el desarrollo. Hasta este momento, en los procesos de desarrollo no se hacían distinciones entre hombres y mujeres, entendiendo que los beneficios del proyecto se distribuían de manera igualitaria entre toda la población. La discriminación que sufrían las mujeres era ignorada, siendo invisibles la mayoría de sus problemas. No fue hasta los años 90 cuando se generaliza la incorporación del enfoque de género en los proyectos de cooperación para el desarrollo.

La incorporación de la perspectiva de género en la cooperación para el desarrollo ha atravesado por diferentes etapas que han recibido diferentes denominaciones según el enfoque predominante en cada una de ellas. En un primer momento no se

8. Este apartado forma parte de la siguiente ponencia: Grande Gascón, María Luisa, et al., (2009) *La incorporación del enfoque de género en la cooperación para el desarrollo española. El caso de la salud sexual y reproductiva en Latinoamérica* presentada en el IX Congreso de Ciencia Política y de la Administración, 2009.

9. Alcalde González-Torres, Ana; López Méndez, Irene (2004), *Guía práctica para la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los proyectos de la cooperación española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, págs. 11-13.

tenían en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres. Se consideraba que la repercusión que podía tener para ambos sexos era similar y que no era necesario abordar las desigualdades entre hombres y mujeres.

Pero, como señala García, «lo cierto es que las mujeres han estado presentes de alguna manera en las estrategias y políticas de desarrollo, aun cuando hasta hace muy poco tiempo esa presencia era apenas perceptible, muy opaca y hasta irreal» [10]. Se consideraba que las mujeres entraban dentro del ámbito masculino y, por lo tanto, fueron excluidas de todo lo relacionado con el desarrollo y no eran objeto de consideración independientemente de la del hombre. De hecho, la teoría y la práctica en las políticas de desarrollo ignoraron durante muchos años a las mujeres, no cuestionando en ningún caso la discriminación que sufrían ni la posición que ocupaban en la sociedad. Tampoco fueron consideradas como agentes activas, sino como beneficiarias pasivas de los procesos relacionados con el desarrollo. Sin embargo, en el caso de otros colectivos o grupos humanos que estaban discriminados, o no gozaban de una igualdad de derechos o de oportunidades, sí se denunciaron estas desigualdades y se pusieron en marcha estrategias para solucionar esa situación.

García señala varias fases en la evolución de la atención brindada por los Gobiernos a las necesidades, intereses y asuntos de las mujeres centradas fundamentalmente en las actuaciones de Naciones Unidas, que fueron asumidas por un gran número de países (García, 2008: 11-13). En este sentido hay que destacar la Declaración Universal de Derechos Humanos y la creación de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Con posterioridad se aprueba la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y sucesivamente se van celebrando los Conferencias Mundiales de la Mujer, siendo una de las más conocidas la celebrada en Beijing en 1995.

Esta evolución también ha tenido su reflejo en la progresiva incorporación del enfoque de género en la cooperación para el desarrollo que ha atravesado por varias etapas. Aunque existen varias cla-

10. García Prince, Evangelina (2008), *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*, San Salvador, PNUD, pág. 8.

sificaciones, la más concreta es la descrita por Agirregomezkorta que distingue entre tres enfoques principales: el enfoque tradicional, el enfoque Mujer en el Desarrollo (MED) y el último, que está vigente en la actualidad, Género en el Desarrollo (GED) [11].

El enfoque tradicional parte del supuesto de que no es necesario hacer distinciones entre hombres y mujeres, pues ambos se benefician por igual de las iniciativas de desarrollo. Este modelo se basa en la falacia de que estas iniciativas, en relación al género, pueden ser neutrales y por lo tanto no hay que tener en cuenta las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres en la comunidad. Como consecuencia de este planteamiento, las mujeres tampoco participan activamente en ninguna de las fases de los procesos de desarrollo, siendo, en todo caso, beneficiarias pasivas. Tampoco se cuestiona la posición que las mujeres ocupan en la sociedad, ni el rol que tradicionalmente desempeñan. Por este motivo, en numerosas ocasiones se legitima y refuerza el rol de las mujeres en la comunidad, fundamentalmente el rol reproductivo e, incluso, puede producirse un aumento de las desigualdades entre hombres y mujeres. Este modelo ha sido ampliamente superado, desmontándose la supuesta neutralidad de género de las estrategias de cooperación. El impacto que las iniciativas de desarrollo tienen sobre hombres y mujeres, si no se incorpora la perspectiva de género, es desigual porque ambos parten de posiciones diferentes [12].

El enfoque Mujer en el Desarrollo intenta integrar a las mujeres en los procesos de desarrollo porque era un recurso desaprovechado fundamentalmente en el ámbito productivo. Mediante la incorporación de las mujeres en los procesos de desarrollo, éstos son más eficaces pues no se desaprovechan las aportaciones de las mujeres, sobre todo cuando se facilita su incorporación al mercado laboral. De esta manera, se consigue un mayor bienestar de la familia y de la comunidad, al mismo tiempo que se mejoran sus condiciones de vida y se produce una mayor equidad social.

11. Agirregomezkorta Ibarlucea, Rosabel; Soler Fernández, Lola (2005), *La perspectiva de género en las ONGD andaluzas,* Córdoba, MZC.

12. Antolín, Luisa (1997), *Cooperación en salud con perspectiva de género*, Madrid, Federación de Planificación Familiar en España.

El enfoque Género en el Desarrollo ha sido fruto de la lucha de los movimientos feministas desde mediados de la década de los 80. La generalización de la categoría de análisis de género, y su aplicación en todos los ámbitos, tuvo un impacto importante en los procesos de desarrollo. Tanto a nivel académico, como político e ideológico, supuso la aceptación de que existía un orden patriarcal que impregnaba todos los ámbitos de la sociedad y que estaba en la base de unas determinadas relaciones de poder en las que las mujeres estaban subordinadas a los hombres (García, 2008). Este enfoque pretende transformar esta realidad y sustituirla por otra en la que exista una igualdad real entre hombres y mujeres. Para ello, parte de un instrumento fundamental como es el análisis de género, que consiste «en el que se tengan en cuenta las prioridades y necesidades diferenciadas de mujeres y hombres, así como sus implicaciones en la toma de decisiones y en la participación» (Agirregomezkorta, 2005: 23).

Este enfoque tiene como objetivo fundamental conseguir un mayor empoderamiento de las mujeres para eliminar la desigualdad existente y modificar las relaciones de poder que caracterizan a la sociedad patriarcal. Para ello, es necesario que el acceso y control de los recursos y bienes de la sociedad se realicen en igualdad de condiciones para hombres y para mujeres.

En este sentido, hay que destacar que la transversalidad, o mainstreaming, está ampliamente aceptada en este enfoque donde se define como la incorporación de la perspectiva de género en todas las estrategias, políticas, programas y, en general, en todas las iniciativas que se desarrollen a nivel político, social y económico, con el objetivo de conseguir una mayor equidad de género en los procesos de desarrollo de los pueblos.

El mainstreaming de género incluye un diagnóstico inicial con perspectiva de género de la realidad social sobre la que se pretende incidir y un análisis de las consecuencias que para hombres y mujeres, de manera diferenciada, tenga esa intervención, lo que se denomina el impacto de género. Una vez identificadas las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, deben establecerse medidas tendentes a corregir o disminuir estas desigualdades. Y en todo este proceso una cuestión importante a tener en cuenta es la creación de mecanismos que aseguren una participación efectiva e igualitaria de hombres y mujeres en todas sus fases.

En la actualidad, el GED es el enfoque asumido de manera unánime en el campo de la cooperación, tanto a nivel de las administraciones públicas, como por el resto de entidades tanto públicas como privadas que se dedican a la cooperación al desarrollo.

En España, en la actual ley que regula la cooperación española, Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se recogen escasas referencias al género. Hay que tener en cuenta que es una ley que se aprobó en el año 1998, pocos años después de que Naciones Unidas estableciera muchos de los principios que han sentado las bases para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de cooperación al desarrollo, sin que posteriormente sufriera ninguna modificación. Los principales avances se han producido en materia de género en la política de cooperación española han sido incorporados en los sucesivos Planes Directores de la Cooperación Española.

El artículo 2, apartado b), de esta Ley establece que uno de sus principios de la cooperación española debe ser «la defensa y promoción de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, la paz, la democracia y la participación ciudadana en condiciones de igualdad para mujeres y hombres y, en general, la no discriminación por razón de sexo, (…)». En el apartado c) de este mismo artículo se señala, como otro de sus principios, la necesidad de promover un desarrollo humano global con equidad de género. Por último, en el artículo 7 de la Ley se establece como una prioridad sectorial la igualdad de oportunidades, participación e integración social de la mujer. No hay más referencias en el texto a las mujeres o al enfoque de género.

En este sentido, no hay referencias a la situación de las mujeres y a la necesidad de incluir la perspectiva de género en la cooperación. Obviamente, en relación con los planteamientos actuales sobre el género en la cooperación, la ley está desfasada. Es más, la palabra género sólo aparece una vez en el texto en el apartado de los principios y la palabra mujer tres veces. Si está ley es el marco normativo legal por el que debe regirse toda la cooperación española desarrollada por actores públicos y privados, no recoge la obligatoriedad o, en todo caso, la recomendación de que todas las iniciativas en materia de cooperación deben incluir la perspectiva de género.

Sin embargo, el último Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 sí que establece de manera expresa la importancia

del enfoque de género en la cooperación para el desarrollo. En concreto, reconoce que dentro de los enfoques y principios de las políticas para el desarrollo humano debe estar el enfoque de Género en el Desarrollo, señalando expresamente que debe incluirse la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Asimismo, mantiene como prioridades horizontales y sectoriales el Género en el Desarrollo y señala en este sentido como una estrategia fundamental la transversalidad o mainstreaming de género. En la política sectorial de Género en Desarrollo se marca como objetivo general

> alcanzar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento, entendido como mecanismo para superar la pobreza, la discriminación y la brecha de desigualdad e injusticia que padecen las mujeres en sus relaciones de género.

En la actualidad, la cooperación española está en gran medida determinada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio que firmaron, a instancias de Naciones Unidas, 189 Jefes de Estado y de Gobierno en el año 2000, en lo que se ha denominado la Declaración del Milenio. En la misma se establecían ocho objetivos, con metas e indicadores concretos que tenían el año 2015 como fecha para su cumplimiento. Los ocho objetivos son: 1. erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. lograr la enseñanza primaria universal; 3. promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; 4. reducir la mortalidad infantil; 5. mejorar la salud materna; 6. combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. garantizar la sostenibilidad medioambiental; y 8. fomentar una asociación mundial para el desarrollo. España, como país adherido a los mismos, los ha incorporado a su política de cooperación.

Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el número tres hace referencia a la promoción de la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer. Para este objetivo sólo se señala una meta que es: «Eliminar las disparidades entre los sexos en educación primaria y secundaria». Esta meta, como señala Martínez Oses, parece más apropiada para el objetivo relativo a la enseñanza y es bastante reduccionista [13]. Conseguir la igualdad entre

13. Martínez Oses, Pablo J. (2005), *Objetivos del Milenio ¿Se puede acabar con la pobreza?,* Madrid, PPC.

hombres y mujeres, además de lograr que un mayor número de mujeres accedan a la educación, necesita algunas acciones más, tal y como se ha señalado anteriormente. Por lo tanto, en estos objetivos no aparece nada relativo al enfoque GED como mecanismo para conseguir un aumento de la igualdad y la autonomía de la mujer.

En 2008, se publica la Estrategia Sectorial de Género de la Cooperación Española, desarrollando la prioridad sectorial de género marcada en el Plan Director [14]. En el mismo se describe el marco de referencia, el marco de intervención, la puesta en práctica de la estrategia, el seguimiento y la evaluación de la estrategia. Como se expresa en el documento, se trata de una estrategia feminista que desarrolla los planteamientos del enfoque Género en el Desarrollo y que tiene como objetivo fundamental conseguir una redistribución de poderes y aumentar el empoderamiento de las mujeres para lograr una igualdad real entre hombres y mujeres.

Hoy en día todas las entidades públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales, han asumido plenamente la incorporación del enfoque de género en todas las iniciativas de cooperación para el desarrollo que llevan a cabo, incluidas aquellas relacionadas con la construcción de la paz.

Aportaciones de las mujeres en la construcción de la paz

El feminismo a lo largo de su historia y desde sus inicios ha tenido una aportación relevante en la construcción de la paz, sosteniendo en este sentido algunas autoras que el feminismo «desde el punto de vista teórico y desde el punto de vista práctico ha sido, es, un movimiento de paz» (Alcañiz, 2007: 32). Las sufragistas, a principios del siglo XX, al reivindicar el sufragio femenino utilizaron como uno de sus argumentos más potentes que el voto de las mujeres sería un voto más favorable a la paz que el de los hombres.

La alemana Bertha von Suttner recibió en 1905 el premio Nobel de la Paz por su lucha a favor de la paz y dirigió el Movimiento de Mujeres Alemanas por la Paz. Posteriormente, en 1914, la Alianza Internacional de Mujeres por el Sufragio presenta un

14. San Miguel Abad, Nava (2007), *Estrategia de «Género en Desarrollo» de la Cooperación Española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

manifiesto a los gobiernos de Alemania, Francia e Inglaterra en contra de la guerra, haciendo un llamamiento para que cesaran las hostilidades (Magallón, 2004).

En 1915 se crea en La Haya, en el I Congreso Internacional de Mujeres, la Liga Femenina Internacional por la Paz y la Libertad. Este Congreso fue presidido por Jane Addams que fue premio Nobel de la Paz en 1931. También en Inglaterra se creó en el inicio de la I Guerra Mundial la Cruzada de Mujeres por la Paz. Durante esta primera gran guerra fueron muchas las mujeres que públicamente se posicionaron en contra de la guerra, siendo algunas de ellas condenadas a penas de cárcel por ese motivo (Magallón 2004). También en 1915 se celebra en Berna la Conferencia Pacifista organizada por mujeres en contra de la guerra.

En Suiza, en 1955, se celebra el I Congreso Mundial de Madres Opositoras a la Guerra donde se reúnen representantes de 71 países, siendo organizado por la Federación Internacional de Mujeres Democráticas.

La lucha de las mujeres del Reino Unido en contra de la OTAN y de la instalación de bases militares en Europa se recuerda con la conmemoración del 24 de mayo, declarado en 1982 Día Internacional de las Mujeres por la Paz y el Desarme.

Más cercano en el tiempo, la organización Mujeres de Negro, que tuvo sus inicios en Israel en 1988, se ha extendido a otros países que han sufrido conflictos, como por ejemplo las Mujeres de Negro de Belgrado creada en 1999. Este movimiento ha denunciado la política belicista de los gobiernos de sus respectivos países y ha reivindicado un entendimiento pacífico entre personas y grupos enfrentados en estos conflictos.

También en Latinoamérica, los múltiples conflictos que han afectado y que, en algunos casos, siguen afectando a países como Colombia, Argentina, El Salvador o Guatemala han sido el caldo de cultivo de numerosas organizaciones de mujeres que han reivindicado el fin de los mismos. Fundamentalmente, se han centrado en la denuncia de las agresiones sufridas por las víctimas, sobre todo, las violaciones de mujeres, el robo de sus hijos e hijas y en la lucha contra la impunidad de los genocidas. La Ruta Pacifica de las Mujeres Colombianas y la Organización Femenina Popular de Colombia, las Madres y las Abuelas de la Plaza de Mayo de Argentina, la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala, el Comité de Madres y Familiares de Presos, Desapareci-

dos y Asesinados Políticos de El Salvador, el Movimiento de mujeres de Ecuador y Perú en contra de los enfrentamientos entre ambos países son algunos ejemplos de estos movimientos de mujeres latinoamericanas a favor de la paz (Magallón, 2004).

En otras zonas geográficas podemos destacar las organizaciones de mujeres en Rusia, Irlanda del Norte, Ruanda, Somalia, Sudáfrica o Palestina que han protagonizado iniciativas lideradas por mujeres que se han implicado en la construcción de la paz en estos países [15].

Las mujeres, a pesar de esta larga lucha a favor de la paz, han sido excluidas de las mesas de negociación de la paz, tal como señala Anderlini [16], con dos argumentos fundamentales: primero, en las negociaciones sólo deben estar los contendientes, que mayoritariamente son hombres y, segundo, la igualdad de género es irrelevante en estos procesos, donde se abordan cuestiones mucho más importantes.

Sin embargo, las situaciones de conflicto afectan de manera diferente a hombres y a mujeres y con frecuencia aumentan las desigualdades previas existentes en la sociedad. En este sentido, como se ha comentado anteriormente, no siempre los hombres son los soldados ni las mujeres se quedan en el hogar cuidando de los hijos mientras el marido está en el frente. Las mujeres también son combatientes en los ejércitos regulares, en las guerrillas, en los grupos terroristas, además de que son víctimas de las situaciones de violencia extrema que pueden llegar a producirse en un conflicto armado y son las que suelen mantener a la familia y a la comunidad en medio del enfrentamiento. Esta diversidad de papeles que desempeñan las mujeres en los conflictos tiene que ser tenida en cuenta cuando se abordan los procesos de pacificación, el desarme, la desmovilización y la reinserción [17].

También, en las situaciones de conflicto, los roles de género pueden cambiar porque las mujeres con frecuencia tienen que asu-

15. Portugal, Ana María (edit.), «Pacifistas. La larga marcha», *Perspectivas*, 1999, núm. 16, págs. 22-23.

16. Anderlini, Sanam Naraghi, (2000), *Women at the Peace Table: Making a Difference*, Nueva York, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

17. El Jack, Amani (2003), *Género y conflictos armados. Informe general*, Londres, BRIDGE. Instituto de Estudios de Desarrollo.

mir papeles que tradicionalmente desempeñaban los hombres, ocupando el vacío dejado por ellos. Por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial, fueron numerosas las mujeres que se incorporaron al ámbito laboral trabajando en las fábricas, pues la mayoría de los hombres estaba en el frente. Pero cuando termina la guerra tienen que volver a asumir los roles que desempeñaban, con anterioridad, al inicio del conflicto. Esto puede ocasionar en algunos momentos tensiones importantes cuando las mujeres, que han empezado a ocupar parcelas en la vida pública al acceder a trabajos remunerados y al tener un mayor protagonismo en los ámbitos económicos y políticos, son obligadas a ocuparse de nuevo y en exclusividad de los asuntos domésticos una vez terminado el conflicto [18].

Por otra parte, las mujeres y los hombres tienen una visión y una perspectiva de la situación diferente, ofreciendo soluciones y alternativas que no siempre coinciden, dado que las preocupaciones de unos y otras difieren. Por eso, es importante la participación de hombres y mujeres en todas las iniciativas que se pongan en marcha porque, como señala el IASC, «no se puede obtener un cuadro nítido y exacto de una situación si no se ha consultado al 50% o más de la población. Eso puede significar que va a faltar el 50% de la información necesaria» (IASC, 2008: 8).

En los procesos de construcción de la paz, las mujeres pueden participar en la gestión del conflicto de manera no violenta con iniciativas que promuevan la paz y eviten los conflictos. Pueden ayudar al mantenimiento de la paz con actividades solidarias, pueden realizar iniciativas de mediación y diálogo y pueden desarrollar las capacidades fomentando y transmitiendo valores de paz y tolerancia. Además, las mujeres juegan un papel fundamental en la comunidad, que se refuerza en las situaciones de conflicto, por lo que no tiene ningún sentido la exclusión que sufren de procesos que tienen una repercusión importante en toda la comunidad en su conjunto. Y aunque pueden llegar a ejercer la violencia en la misma medida que los hombres, en muchas

18. (IASC) Comité Permanente entre Organismos (2008), M*ujeres, niñas, niños y hombres. Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes. Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria*, disponible en: www.humanitarianinfo.org/iasc/gender.

culturas han sido socializadas en la evitación de la violencia y en actitudes de diálogo y mediación de conflictos en el seno de las familias, por lo que pueden realizar aportaciones valiosas en estos procesos [19].

La incorporación de la igualdad de género en el abordaje de las situaciones de crisis o conflicto es fundamental si se quiere asegurar que tanto hombres como mujeres de manera igualitaria se beneficien de los procesos que se pongan en marcha. La experiencia previa nos demuestra que en las actuaciones que han sido ciegas al género sólo se han atendido los problemas y las necesidades de los hombres, obviando a las mujeres y beneficiándose éstos en mayor medida que las mujeres como consecuencia de una injusta distribución de los recursos que puede aumentar aún más las desigualdades existentes.

Por lo tanto, las actuaciones que no cuestionen y aborden la posición que ocupan las mujeres en la sociedad no tienen un enfoque de género. Hay que evitar la confusión que a veces se produce entre iniciativas que afectan a mujeres e iniciativas con perspectiva de género. No todas las actuaciones dirigidas a mujeres y en las que participen éstas son iniciativas con enfoque de género. La participación de las mujeres en los procesos de pacificación no consiste solamente en que haya un mayor número de presencia femenina en las mismas, sino que tiene que incorporarse la perspectiva de género en todos los procesos de paz y en todas las fases que los configuran.

Para hacer un adecuado análisis de género hay que recoger la información necesaria que nos permita conocer las diferencias entre hombres y mujeres en relación con el rol que desempeñan en la sociedad, el acceso que tienen unos y otras a los recursos y quién tiene el control y distribuye esos recursos. En este sentido, no hay que olvidar que todos los datos deben estar desagregados por sexo; si no es así, es muy difícil hacer una valoración exacta y si la información no es la correcta las decisiones tampoco serán las correctas. Asimismo, en esta recogida de información deben incorporarse las opiniones y experiencias de las mujeres en la misma medida que las de los hombres. Es importante comprender el

19. Schirch, Lisa y Sewak, Manjrika, «Mujeres y construcción de la paz: usando el enfoque de género», *Documentación Social,* 2006, núm. 142, págs. 49-65.

contexto cultural, social y religioso que marca la posición que ocupan hombres y mujeres en la sociedad y las relaciones de género establecidos entre ambos. Y siempre hay que tener presente que no existen actuaciones «neutras»: o se utiliza un enfoque de género para que de manera igualitaria se beneficien todas las personas afectadas o se beneficiará más los hombres que las mujeres.

El IASC en su *Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria* establece un marco para integrar la igualdad de género en los programas de acción humanitaria que se desarrollen en situaciones de crisis o conflicto y que puede ser utilizado por cualquier agente o entidad que desarrolle este tipo de programas. Consta de nueve elementos que sistematizan y aseguran que la perspectiva de género está contemplada:

—Analizar las diferencias de género
—Diseñar servicios para satisfacer las necesidades de todos
—Asegurar el acceso de mujeres, niñas, niños y hombres
—Promover la participación en pie de igualdad
—Transmitir información y capacitar a mujeres y hombres por igual
—Abordar la violencia por razón de género en programas sectoriales
—Compilar, analizar y comunicar datos desglosados por sexo y edad
—Tomar medidas focalizadas a partir de un análisis de género
—Coordinar las medidas con todos los asociados
—Adaptar y actuar colectivamente para asegurar la igualdad de género

En el año 2009, se elabora por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores español un Plan de Acción denominado Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española, que es el resultado de la aplicación de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad de la ONU en la política española de cooperación para el desarrollo. En esta resolución se marcan las directrices para conseguir la participación de las mujeres en los procesos de paz y la eliminación de la violencia a la que son sometidas las mujeres en los conflictos armados.

Este Plan de Acción (2009: 12) «explora y propone vías para el empoderamiento de las mujeres en los procesos de construcción de la paz». Asimismo recoge que el papel de las mujeres en

este sentido es fundamental porque, por una parte, son víctimas de los conflictos armados y, por otra parte, pueden desempeñar el rol de agentes activas, pudiendo ser relevantes en la resolución pacífica de los conflictos. En consonancia con este planteamiento establece cuatro líneas de acción:

—Aumento de la participación de las mujeres en todos los ámbitos y procesos que se articulen para la construcción de la paz.
—Incorporación del enfoque de género en la recogida y análisis de datos, así como en los sistemas de información.
—Formación con perspectiva de género sobre la construcción de la paz y el mantenimiento de la misma.
—Protección de las mujeres frente a la violencia ejercida sobre ellas tanto en los conflictos armados como en el periodo post-conflicto.

En cada una de las líneas se describen los ámbitos de intervención, la identificación y planificación de recursos y cómo tiene que llevarse a cabo la gestión de los mismos. Se trata de un documento muy concreto y exhaustivo y que da respuesta e integra la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el año 2009, elaboró una Agenda Ocho Puntos para reforzar el papel de las mujeres y fomentar la igualdad de género en las situaciones de conflicto y crisis, tanto en la prevención como en la recuperación post-conflicto. Los ocho puntos son:

1. Detener la violencia contra las mujeres
2. Ofrecer justicia y seguridad a las mujeres
3. Hacer avanzar a las mujeres como responsables de la toma de decisiones
4. Involucrar a las mujeres en todos los procesos de paz
5. Apoyar a las mujeres y a los hombres para reconstruir mejor
6. Promover a las mujeres como líderes de la recuperación
7. Incluir los asuntos relativos a las mujeres en el orden del día nacional
8. Trabajar juntos para transformar a la sociedad.

En la actualidad, son pocos los que cuestionan la participación de las mujeres en la resolución de conflictos y en los procesos de pacificación que contribuyen a ellos. Éstas ya han demostrado una larga experiencia en iniciativas de paz, aunque se hayan realizado de manera informal y al margen de los mecanismos institucionales y políticos establecidos. Pero, a pesar de todas las resoluciones de organismos internacionales, de todos los avances conseguidos en la lucha por la igualdad de hombres y mujeres, la presencia de las mujeres en los últimos procesos de paz ha sido escasa y el enfoque de género ha sido ignorado. Sin embargo, las mujeres siguen y seguirán luchando a favor de la paz pero, en gran medida, en organizaciones e instituciones no gubernamentales, utilizando foros y ámbitos alternativos.

Bibliografia

Agirregomezkorta Ibarlucea, Rosabel; Soler Fernández, Lola (2005), *La perspectiva de género en las ONGD andaluzas,* Córdoba, MZC.

Alcalde González-Torres, Ana; López Méndez, Irene (2004), *Guía práctica para la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los proyectos de la cooperación española,* Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.

Alcañiz Moscardó, Mercedes, «Aportaciones de las mujeres al discurso y a la práctica de la paz», *Feminismo/s*, 2007, núm. 9, págs. 31-50.

Alcañiz Moscardó, Mercedes, «La presencia de las mujeres en la resolución de los conflictos armados: mediación y capacitación», *Información Psicológica*, 2009, núm. 96, págs. 45-53.

Álvarez Molinero, Natalia, «Aportaciones del feminismo al derecho internacional en la construcción de la paz», *Feminismo/s*, 2007, núm. 9, págs. 79-91

Anderlini, Sanam Naraghi, (2000), *Women at the Peace Table: Making a Difference*, Nueva York, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

Antolín, Luisa (1997), *Cooperación en salud con perspectiva de género*, Madrid, Federación de Planificación Familiar en España.

Farr, Vanesa, «La desmilitarización con perspectiva de género como herramienta para la construcción de la paz», *Cuadernos INER*, 2005, núm. 2, págs. 1-40.

(IASC) Comité Permanente entre Organismos (2008), M*ujeres, niñas, niños y hombres. Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes. Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria,* disponible en: www.humanitarianinfo.org/iasc/gender.

García Prince, Evangelina (2008), *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*, San Salvador, PNUD.

EL JACK, Amani (2003), *Género y conflictos armados. Informe general*, Londres, BRIDGE. Instituto de Estudios de Desarrollo.

MAGALLÓN PORTOLÉS, Carmen, «Las mujeres como sujeto colectivo de construcción de la paz». *Centro de Documentación y estudios para la paz (Bakeaz),* 2004, núm. 61, págs. 1-8.

MAGALLÓN PORTOLÉS, Carmen, et al. (2009), *Plan de Acción: Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española. Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de seguridad de la ONU en la Política Española para el Desarrollo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MAGAÑA HERNÁNDEZ, Diana Margarita, «El otro paradigma de la seguridad», *Alegatos*, 2009. núm. 72, págs. 127-150.

MARTÍNEZ OSES, Pablo J. (2005), *Objetivos del Milenio ¿Se puede acabar con la pobreza?* Madrid, PPC.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Cándida, «Las mujeres y la paz en la Historia. Aportaciones desde el mundo antiguo», en Muñoz Muñoz, Francisco; López Martínez, Mario (ed.), *Historia de la paz. Tiempos, espacios y actores*, Granada, Instituto de la paz y los conflictos, 2000, págs. 255-290.

NUÑEZ VILLAVERDE, Jesús; HAGEGRAATS, Balder (2007), *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo,* Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2009), Plan Director de la Cooperación Española. 2009-2012. Disponible en: www.aecid.es

PORTUGAL, Ana María (edit.), «Pacifistas. La larga marcha», *Perspectivas*, 1999, núm. 16, págs. 22-23.

PNUD (1994), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

SAN MIGUEL ABAD, Nava (2007), *Estrategia de «Género en Desarrollo» de la Cooperación Española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

SCHIRCH, Lisa y SEWAK, Manjrika, «Mujeres y construcción de la paz: usando el enfoque de género», *Documentación Social,* 2006, núm. 142, págs. 49-65.

Parte iii

ASESORÍA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO MILITAR

EL ASESOR DE GÉNERO EN OPERACIONES

Ignacio Carvajal Cervera
Armada del Estado Mayor Conjunto, División de Logística

Introducción

Tras la aprobación 31 de octubre de 2000 de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre prevención, protección y participación de la mujer en situaciones de conflicto armado, algunas organizaciones internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OSCE), el Consejo de Europa y la Unión Europea (UE), así como los Estados individualmente, iniciaron un proceso de adopción de medidas dirigidas a la aplicación de la citada Resolución. El 27 de enero de 2010, el Secretario General de OTAN, Anders Fogh Rasmussen, dijo:

> Es necesario integrar las cuestiones de género en nuestra planificación y nuestras operaciones, y trabajar activamente para desarrollar nuestras capacidades en este campo (…) para un mayor empoderamiento y protección más efectiva de las mujeres frente a los riesgos específicos a los que se enfrentan en los conflictos armados … porque no sólo es un beneficio para las mujeres, sino para todos nosotros. Es un componente esencial de un enfoque global a los desafíos de seguridad del siglo XXI».

El mainstreaming de género [1] en el marco de la gobernanza global es una realidad, que introduce una nueva perspectiva en el

1. Se entiende como Transversabilidad o mainstreaming de género, la incorporación de la problemática de género, formulación y seguimiento de las políticas, programas y proyectos con el fin de asegurar que las mujeres y los

planeamiento y ejecución de las operaciones. De ahí la necesidad de contar con Asesores de Género en Operaciones (AGO) responsables de estas cuestiones y de su impacto en las operaciones.

El Asesor de Género (gender advisor)

El Asesor de Género es una figura de nueva creación que se ha incorporado como componente fundamental en los Cuarteles Generales, tango a nivel estratégico como operacional. La tarea encomendada está en proceso de desarrollo por su carácter novedoso y, sobre todo, porque todavía no está asumida como elemento independiente, ya que algunos consideran que se corresponde con otros ya existentes, como pueden ser personal (J1), inteligencia (J2), Operaciones (J3), Logística (J4) y CIMIC (J9) del Estado Mayor (EM) o incluso otros componentes como el POLAD [2] y LEGAD [3]. Pero la realidad ha demostrado que estos elementos no son suficientes y existe necesidad, tal como decía el Secretario General de la OTAN, de crear una figura responsable capaz de integrar todas las cuestiones de género y su impacto en el desarrollo de las operaciones. De ahí que la perspectiva de género se considere como un elemento más y complementario de los que actualmente existen, donde la protección a mujeres y niñas, su integración y su participación en los procesos de paz, se considera esencial para el éxito de las operaciones de paz y seguridad.

El Asesor de Género, por su preparación y adiestramiento, es un experto en cuestiones de género, en medidas concretas e iniciativas para integrar la Resolución 1325 en las operaciones y misiones encomendadas a los contingentes internacionales que actualmente operan desplegados en aquellas áreas o regiones don-

---

hombres alcancen una igualdad real. Es un proceso que evalúa las implicaciones para las mujeres y los hombres en cualquier acción planificada, incluyendo la legislación, las políticas y los programas en cualquier área y a cualquier nivel. El objetivo final es alcanzar la igualdad de género (4.ª Conferencia Mundial de la Mujer. Beijing 1995).

2. POLAD = Political Advisor puesto desempeñado por un oficial diplomado en Estado Mayor con una alta formación en estrategia y política exterior.

3. LEGAD = Legal Advisor, puesto desempeñado por un oficial jurídico militar.

de se produce una situación de conflicto armado. No obstante, dada su novedad y reciente incorporación, es preciso concretar cuales son sus funciones y relaciones con el Comandante de la Fuerza (COMARFOR), su Estado Mayor y otros componentes, como un factor multiplicador de la eficacia de las operaciones.

Como fruto de esta iniciativa, ya existen algunos contingentes como la operación ISAF en Afganistán o la misión EUTM-Somalia, liderada por España, que cuentan con un AGO y, en el Cuartel General de SACEUR (Mons) y en de SACT (Norfolk), están pendientes de la cobertura de puestos específicos de AGO.

Marco jurídico del Asesor de Género

Para determinar las funciones del AGO, hay que recurrir no sólo a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, sino también al marco jurídico y normativo que contiene cuestiones relativas al mainstreaming de género de los organismos internaciones como la OSCE, el Consejo de Europa, la OTAN y la UE. La pluralidad normativa, la diversidad funcional y operativa de este concepto y su complejidad estructural dada la transversabilidad de la norma, hacen que no sea fácil definir las funciones del AGO por ser estas complejas y muy variadas. El objetivo es determinar «QUÉ» es un AGO para luego concretar el «CÓMO» y el «PARA QUÉ».

La Resolución 1325

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada por unanimidad el 31 de Octubre de 2000, constituye el marco jurídico-político decisivo para incorporar la perspectiva de género en la prevención, gestión y solución de los conflictos armados. La Resolución reconoce que:

—Las mujeres y las niñas sufren de manera específica las consecuencias de los conflictos armados, incluso en calidad de refugiadas y personas desplazadas internamente.
—El importante papel que desempeñan las mujeres, tanto en la prevención y solución de los conflictos, como en la construcción de la paz, y subraya la necesidad de que participen, en igualdad con los hombres, en las iniciativas de mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad.

—Las mujeres como actoras fundamentales en los procesos de negociación de los acuerdos de paz y planificación de los campos de refugiados y refugiadas en los países devastados por los conflictos.
—El papel decisivo de las organizaciones de mujeres [4] en la resolución de conflictos y en el fomento de la paz y seguridad.
—La necesidad de incrementar la participación de las mujeres, en los procesos de toma de decisiones que tengan lugar para el fomento de la paz, seguridad, prevención y solución de conflictos.
—La necesidad de promover la mayor participación de mujeres en las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP).
—Necesidad de incorporar la perspectiva de género en estas misiones, asegurando la formación específica del personal que participe en ellas, para garantizar los derechos de las mujeres y niñas en zonas de conflicto y posconflicto.

La OSCE

En el Plan de Acción de 2004 de la OSCE se introduce el mainstreaming de género como estrategia mundialmente reconocida para el mantenimiento de la paz y la seguridad. Por tanto, es un objetivo transversal, reconocido y garantizado como responsabilidad común. Dentro de los objetivos prioritarios se establecen políticas de entrenamiento, promoción y reclutamiento, así como ofrecer asistencia a los Estados miembros promoviendo el intercambio de experiencias y una mayor participación de la mujer en los órganos de decisión, en las FAS y en las operaciones.

No obstante, en la Cumbre de Viena de junio de 2010 se hizo un balance sobre la aplicación de la Resolución 1325, obteniéndose la conclusión que, ante los pocos logros conseguidos en una década, era necesario establecer acciones concretas y de control de la aplicación de esta resolución (creación de indicadores). También se consideró la necesidad de promocionar la citada resolución en terceros países.

4. En concreto, cabe mencionar las Conferencias Mundiales sobre la Mujer de Nairobi (1985) y Beijing (1995), auspiciadas por Naciones Unidas, y los acuerdos en ellas adoptados, en los que se insta a incorporar mecanismos que defiendan los derechos de las mujeres, particularmente, las víctimas de violación y discriminación por razón de género.

El Consejo de Europa

En este marco de cooperación, destacan las siguientes resoluciones y conclusiones que tratan sobre el mainstreaming de género y su importancia en la prevención y resolución de conflictos:

—La Resolución 1385 (2004) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa relativa al papel de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos.
—Conclusiones del Consejo de Europa de 2006 sobre promoción de la igualdad de género e integración de la mujer en la gestión de crisis.

La OTAN

Desde su creación la OTAN ha venido integrando las cuestiones de género, los hitos más importantes son:

—1970: Creación del Comité Femenino de las Fuerzas de la OTAN (CWINF)
—1980: Creación de la Oficina del Personal Femenino de las Fuerzas de la OTAN (OWINF) en el seno de su Estado Mayor Militar (IMS)
—2007: Se establece la política de actuación para la implementación de la UNSCR 1325, contemplada en la Directiva OTAN BI-SC 40-1 de septiembre de 2009.
—2009: Transformación del CWINF en el Comité de la OTAN sobre Perspectiva de Género (NCGP) con dos objetivos: Integrar el mainstreaming de género en las operaciones militares de la OTAN y apoyar la aplicación de las resoluciones de la ONU relacionadas (1325, 1820, 1988, 1889 y 1960) con el objetivo de prevenir y sancionar los actos de violencia contra mujeres y niñas en el contexto de conflictos armados e incorporar a la mujer en los distintos procesos de solución de conflictos.

En septiembre de 2009, se adopta la Directiva OTAN BI-SC 40-1 que introduce las políticas de la Resolución 1325 y la perspectiva de género dentro de las estructuras militares. Incorpora asimismo la figura del AGO, como elemento fundamental para

la aplicación de esta resolución ante conflictos militares y ofrece unos parámetros generales sobre cuales deber sen sus funciones y relaciones con el mando (Key Concepts):

—El adiestramiento en el respeto a los derechos y medidas de protección de mujeres y niñas en los conflictos armados, como comportamiento estándar de los miembros de la OTAN (NATO Standard of Behaviour).
—La necesidad de contar con un AGO, que deberá compartir e intercambiar información relativa a perspectiva de género con otros organismos internacionales en el Teatro de Operaciones, como son la ONU, OSCE, UE, Cruz Roja Internacional y ONG.
—Analizar las medidas disponibles contra la violencia de género, especialmente, violaciones y otras formas de abuso sexual en situaciones de conflictos armados.
—Incluir AGO como observadores en los procesos de selección de civiles.
—Apoyar directamente al mando sobre cuestiones de género y sobre la Resolución 1325, en colaboración con su «staff», por lo que participa en las tareas de planificación, conducción y evaluación de las operaciones como un elemento más.
—Establecer las líneas generales o directrices en cuestión de integración, concienciación y adiestramiento en materia de género y aplicación de la Resolución 1325, por lo que deberá redactar su propio anexo en la Orden de Operaciones (OPORD).
—Mantener seminarios e invitar expertos para proporcionar charlas informativas sobre estos temas que aseguren una mejor integración y entendimiento de la Resolución 1325 y la perspectiva de género.
—Establecer planes de operaciones (OPTASK) relacionados con la Resolución 1325 sobre el teatro de operaciones y la información que va a necesitar de otras áreas como puede ser Inteligencia, CIMIC, POLAD y LEGAD.
—Apoyar al COMARFOR, al Jefe de Personal y al LEGAD en cualquier investigación relacionado con los NATO Standards of behaviour, como violencia de género, violaciones o cualquier otro tipo de abusos sexuales.
—Redactar informes y análisis sobre las acciones planificadas y los resultados obtenidos, así como llevar a cabo un control de la aplicación de las medidas de MG.

—Medidas de protección de mujeres y niñas: La Resolución 1325 y el mainstreaming de género deben de ser integrados imperativamente en las estrategias creadas para todo el espectro de escenarios de gestión de crisis. Incorporación de AGO cualificados para aumentar y mejorar la preparación y planificación de las operaciones. Empleo de fuerzas y patrullas mixtas para mejorar el intercambio de información, conocimiento, inteligencia y para obtener mayor credibilidad y aprobación entre la población.
—Analizar los procedimientos concretos para proteger a los civiles y, en particular a las mujeres y niñas. Los mandos de la OTAN abrirán una investigación en el plazo de 72 horas desde que se haya tenido conocimiento de cualquier incidente o denuncia sobre el incumplimiento de los Estándares de Comportamiento. En caso de que la investigación sea fundada, el mando comunicará a las autoridades nacionales el resultado de la investigación. Ambas autoridades deberán buscar una solución a este incumplimiento.

La UE

Como consecuencia de la cooperación de la OTAN con la UE en cuestiones de género en el marco de los conflictos armados, existe un compromiso de trabajar de forma proactiva para integrar las cuestiones de género en las políticas, programas y operaciones, así como mejorar las capacidades de la OTAN y, en particular, en lo que se refiere al personal femenino y a la formación de AGO.

En general, la UE ha seguido el camino trazado por la OTAN en todo lo referente a la aplicación de la Resolución 1325. Entre los documentes emitidos sobre MG destacan:

—Comunicación de la Comisión de 2006 sobre Igualdad de Género
—Comunicación de la Comisión de 2007 sobre MG en la cooperación al desarrollo.
—Documento sobre la aplicación de la Resolución 1325 en el contexto de la PESD
—Documento sobre aproximación comprensiva de la UE a la aplicación de las Resoluciones 1325 y 1820 sobre mujer, paz y seguridad de 2008.

FUNCIONES DEL AGO

Las funciones del AGO de forma genérica se pueden explicar, siguiendo el criterio de su ámbito de aplicación, en dos categorías principales: externas (sobre la población objeto) o internas (dentro del contingente):

Las funciones externas son dos: a) Prevención del impacto desproporcionado en mujeres y niños, la protección de mujeres y niños en situación de conflicto armado y promocionar la participación de la mujer y organismos de mujeres durante el desarrollo de la operación; y b) Trato directo con organismos de mujeres y autoridades locales con el fin de fomentar la cooperación, desarrollo y protección de mujeres y niños.

Por su parte, las funciones internas consisten en:

—Formar, concienciar y adiestrar al personal del contingente en cuestiones de perspectiva de género.
—Realizar un control y seguimiento sobre el comportamiento de la tropa según lo establecido en las «NATO standards of behavior for operations and missions» sobre todo en aquellos aspectos relacionados con la Resolución 1325.

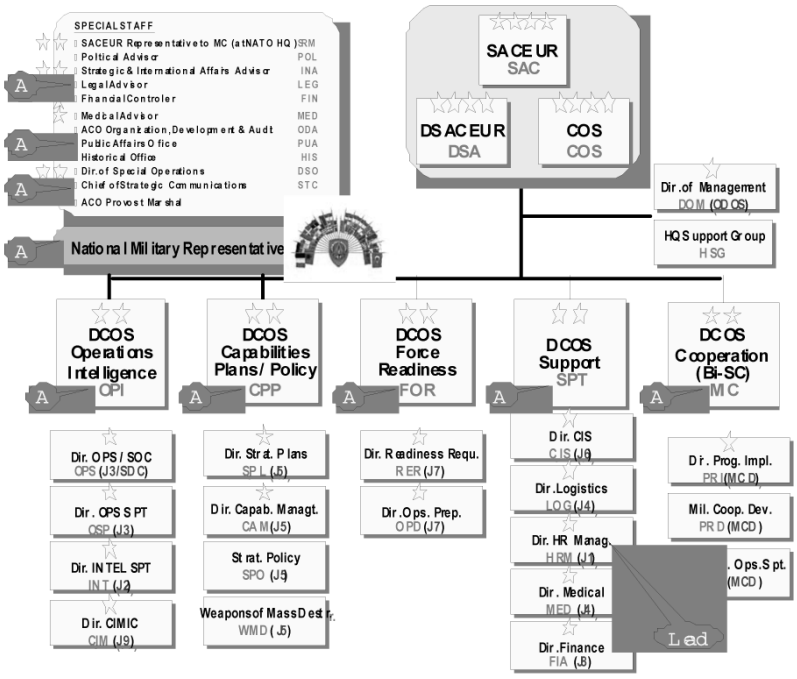
Hay, asimismo, una acción común a las dos categorías anteriores: detectar cuando y donde hombres y mujeres son afectados de manera diferente por una operación o situación dada, por razón exclusiva de su género.

RELACIONES DEL ASESOR DE GÉNERO

Desde el punto de vista del nivel en que se encuentra operando el AGO (estratégico, operativo o táctico) se distingue entre tres tipos de asesores: el Asesor de Género del nivel Estratégico (AGE), el Asesor de Género del Comandante de las Operaciones (AGC) y los Puntos Focales de Género (PFG).

Nivel estratégico

Este AGE es el que opera en el Cuartel General del Mando Estratégico como, por ejemplo, SACEUR (ver gráfico)

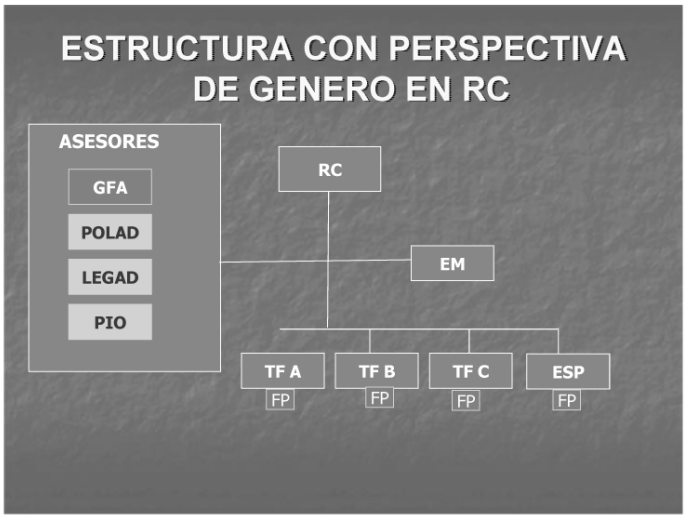


Estructura del Cuartel General de Shape (mando estratégico de la OTAN)

Como se aprecia en este gráfico, debe haber varios AGO, distribuidos por Divisiones (Operaciones e Inteligencia, Capacidades Planes y Política, Alistamiento de Fuerzas, Logística, Cooperación y dentro de logística con especial atención en Recursos Humanos (HR)), así como asesores especiales que dependan directamente del Mando Estratégico. Todos estos asesores se relacionan entre sí. Estas funciones pueden ser realizadas por personal con «doble gorra» es decir con doble función. En este gráfico se representan aquellas áreas o autoridades donde debe relacionarse el AGO. Concretamente, dentro de los asesores particulares del SACEUR, debe existir relación con el LEGAD, Public Affairs Office (PAO) y con el Jefe de las Comunicaciones estratégicas.

Nivel operativo

El nivel operativo es todo aquel relacionado con los Cuarteles Generales de los Mandos Regionales (ISAF/ IJC [5]), en el que la participación del AGO debería ser la siguiente:



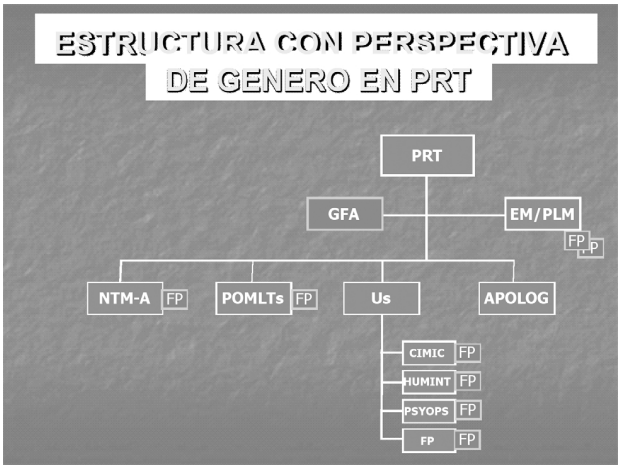
Estructura de un cuartel general regional con perspectiva de género

En este caso el AGO, también denominado Asesor de Género de Campo (GFA [6]), depende directamente del Comandante Regional, como asesor especial junto con el POLAD, el LEGAD y el PIO. Mantiene relaciones funcionales con los Gender Focal Point (GFP-expertos en cuestiones de género) en las diferentes Task Forces.

Nivel táctico

Este nivel es el directamente relacionado con las operaciones sobre el terreno, es decir, la parte ejecutiva de las operaciones, normalmente agrupadas en PRT [7] donde su estructura operativa sería la siguiente:

5. IJC = International Joint Command
6. GFA= Gender Field Advisor
7. Provintial Reconstruction Team



Estructura de un cuartel general provincial con perspectiva de género

En este caso, el GFA depende directamente del Comandante del PRT y mantiene relaciones con los GFP de las distintas unidades.

Relación del AGO con el comandante de la fuerza (COMARFOR)

El AGO es el colaborador y asesor principal en cuestiones de género y depende directamente del COMARFOR para estas cuestiones. Por ello, el asesor debe participar en todas las fases de planeamiento, conducción y análisis de las operaciones. Para ello, debe tener en cuenta los siguientes parámetros y operar en esas condiciones:

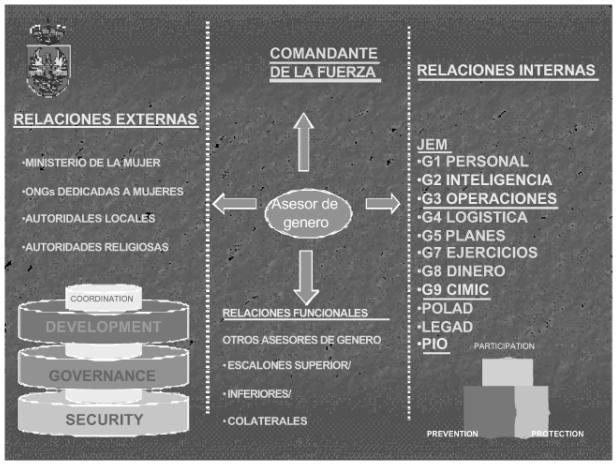
—El tiempo del COMARFOR es muy valioso, por lo que la información que proporcione el AGO debe ser precisa y concisa, tratando únicamente cuestiones importantes, no distrayéndolo con cuestiones poco relevantes o en proceso de estudio.
—Debe establecer una estrecha colaboración con el resto de asesores especiales, POLAD, LEGAD y PIO, así como con el Jefe de Estado Mayor (JEM) para un estudio adecuado de la viabilidad y aceptabilidad de todas las tareas u acciones sobre perspectiva de género que se pretenden proponer.
—Tras la toma de decisiones del COMARFOR, conviene informar periódicamente del resultado y análisis de las ac-

ciones que se están llevando a cabo, para ello el AGO deberá tomar parte activa en los Battle Rhythm [8], junto al «staff» del COMARFOR.

—Debe aprovechar estas reuniones para lo que se denomina Awareness Gender, es decir, concienciar a todos los componentes del personal que asiste al COMARFOR de la necesidad de integrar las cuestiones de género y recabar cualquier información y colaboración que pueda ser interesante para sus cometidos.

—Es importante ganarse la confianza del COMARFOR, en el sentido de ofrecerle resultados para demostrarle la utilidad y aprovechamiento de las cuestiones relacionadas con la prevención, protección y participación de mujeres en tareas de reconstrucción de paz y seguridad.

El entorno del asesor de género en operaciones



Entorno del asesor de género en operaciones

8. Battle Rhythm son los períodos en los que el Comandante de la Fuerza se reúne con su personal para que le informe sobre el desarrollo de la operación y de las propuestas sobre las que el COMARFOR deberá decidir. Estos períodos habitualmente son dos, uno por la mañana y otro por la tarde. Normalmente, asisten el JEM con los Jefes de cada una de las Secciones (Branch) y los asesores especiales. También puede asistir otro personal que se considere oportuno. En definitiva, es la herramienta clave del Comandante donde establece sus prioridades y las líneas de acción a tomar.

En esta ilustración se aprecian los dos tipos de relaciones que debe mantener el AGO: por una parte, relaciones internas con el JEM, POLAD, LEGAD y el PIO para todo lo relativo a la obtención de información, coordinación y análisis de las cuestiones que interesen al asesor para luego informar adecuadamente al COMARFOR; y, por otra parte, las relaciones externas con organismos como el Ministerio encargado de las cuestiones de la Mujer, ONG dedicadas a mujeres y aspectos relacionados con la Resolución 1325, autoridades locales y religiosas y otros que pudieran ser de interés.

Por ello, la actividad del AGO debe ser intensa, teniendo en cuenta que su campo de actuación es muy amplio y donde el objetivo fundamental debe ser el desarrollo, empoderamiento y seguridad de la mujer y niños, como elementos esenciales para la reconstrucción de la paz y la seguridad durante y con posterioridad al conflicto, dado que son éstos a los que más afecta y los que están más desprotegidos. Por ello, estas acciones son consideradas muy positivas por organismos internacionales de desarrollo y cooperación, así como por los gobiernos de los países que participan en las operaciones. Las tareas llevadas a cabo por el asesor suelen tener una visibilidad que conviene tener siempre presente. El AGO debe mantener continuamente una estrecha relación con el LEGAD, POLAD y PIO para conocer en todo momento la legalidad de sus acciones, así como sus posibles repercusiones mediáticas y para ganarse la confianza de la población.

Conclusiones

Las acciones del AGO deben ir encaminadas a la integración de las cuestiones de género en todos los niveles (estratégico, operacional y táctico) y fases de la operación (planificación, ejecución, informe y evaluación).

El AGO es un asesor especial del Comandante y debe mantener relaciones internas con el JEM, alguno de los componentes del EM (Personal, Inteligencia, Operaciones, Logística y CIMIC) y otros asesores especiales (LEGAD, POLAD y PIO).

El AGO también debe mantener relaciones externas según donde se encuentre operando. En el caso de las operaciones, con las asociaciones de mujeres, Ministerio encargado de asuntos de la mujer, autoridades locales y religiosas, ONG y cualquier organismo externo competente en materia de cooperación y desarrollo.

La información y las propuestas aportadas por el AGO al COMARFOR deben ser oportunas, razonadas, breves y concisas aprovechando los momentos del Battle Rhythm, donde el asesor debe no sólo convencer sobre las tareas a realizar, sino también informar de los resultados obtenidos y crear conciencia de género, porque todo el personal que asiste al COMARFOR debe tener conocimiento y prestar colaboración.

Por último, hay que destacar que la visibilidad de estas acciones y la repercusión sobre la población porque, como decía el Secretario General de la OTAN, «todos ganan», no sólo las mujeres y niños desprotegidos sino todos los Estados que operan y contribuyen a la paz y la seguridad internacional.

EL INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO EN EL MINISTERIO DE DEFENSA

Mónica Cuervo de la Calle

Teniente de Navío, de la Vicesecretaría General Técnica, Unidad de Organización y Métodos del Ministerio de Defensa

Introducción. ¿Qué es un informe de impacto de género?

El «impacto de género» es un concepto que se genera con el objetivo de identificar y valorar los diferentes resultados que las disposiciones normativas o las políticas públicas pudieran producir sobre mujeres y hombres, de forma separada. El estudio sobre impacto de género hace referencia al análisis sobre los resultados y los efectos de las normas o las políticas públicas en la vida de mujeres y hombres, de forma separada, con el objetivo de identificar, prevenir y evitar la producción o el incremento de las desigualdades de género.

Un «informe de impacto de género» acompaña a las disposiciones normativas que se deban someter a la aprobación del Consejo de Ministros, con carácter general. Se elabora por el departamento competente antes de la aprobación de la propuesta normativa y en el mismo se recoge una evaluación previa sobre los resultados y los efectos de las disposiciones normativas sobre mujeres y hombres de forma separada y la valoración de estos resultados en relación con la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Se trata de verificar si, en el momento de planificar las medidas contenidas en la disposición, se ha tenido en cuenta el impacto que producirán en los hombres y en las mujeres, advirtiendo de cuáles pueden ser las consecuencias deseadas y no deseadas y proponiendo, en su caso, la modificación.

El resultado que se pretende es que, en el momento de la toma de decisiones, se cuente con un mayor nivel de información sobre la realidad social desde una perspectiva de género. Se trata, pues,

de una herramienta que ha sido concebida para promover la *integración* de los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades y la *perspectiva de género* en toda la legislación.

ANTECEDENTES

La regulación de los informes de impacto de género en nuestro país se encuentra recogida en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. En esta Ley se modifican el apartado 2 del artículo 22 de la Ley 50/1997, del Gobierno, que queda redactado de la siguiente forma:

> 2. El procedimiento de elaboración de proyectos de ley a que se refiere el apartado anterior, se iniciará en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, *un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo*, así como una memoria económica.

Se modifica asimismo el artículo 24.1.b) de la misma Ley añadiéndole un párrafo con la siguiente redacción: «En todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de *un informe sobre el impacto por razón de género* de las medidas que se establecen en el mismo».

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, va más allá y en sus artículos 19 y 55 contempla que los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género, así como la aprobación de convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público. El Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis del impacto normativo, recoge varias referencias a los informes por razón de género.

Dentro del Ministerio de Defensa, la Orden Ministerial 105/2002, de 22 de mayo, por la que se regula la producción normativa en el ámbito del Ministerio de Defensa, ya regula dentro del procedimiento a seguir para la aprobación de las disposiciones la inclu-

sión de un informe de impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el texto de la disposición proyectada.

Elaboración de un informe de impacto de género

Los contenidos que debe tener un informe de impacto de género se clasifican en cuatro bloques básicos de información:

A) Situación de partida: Diagnóstico sobre la situación de partida de mujeres y hombres en el ámbito tratado por la norma y relación con las políticas de igualdad de oportunidades.
B) Previsión de resultados: Prospección de cómo incidirá la aplicación de la norma sobre la situación de partida identificada.
C) Valoración del impacto de género: Calificación de los efectos de la norma, respecto del avance en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
D) Formulación de propuestas de mejora: Sugerencias de modificación del texto o recomendaciones de aplicación para garantizar o mejorar los resultados de la norma en relación con su impacto de género.

El conocimiento imprescindible que debe facilitar un informe de impacto de género es el siguiente:

—Una información básica para valorar la situación de partida de mujeres y hombres.
—Una valoración de los posibles efectos de la norma sobre mujeres, hombres e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

La elaboración del informe de impacto de género se organiza y concreta en los siguientes términos:

A) Situación de partida: Para la elaboración de esta parte del informe de impacto de género se tendrá que trabajar con tres tipos de información:

1. Información estadística: a) Número y porcentaje de mujeres y hombres a que afecta; b) Características principales de cómo afecta, cuantitativamente; c) Principales di-

ferencias y consecuencias sobre la posición social de hombres y mujeres.
2. Información cualitativa sobre roles y estereotipos de género: a) Identificación de valores, costumbres y opiniones sociales respecto al género que puedan incidir en ese ámbito; b) Relación de los elementos identificados con las diferencias de participación detectadas
3. Identificación de los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades: a) Relacionados con las situaciones de desigualdad detectadas; b) Relacionados con los contenidos del texto normativo c) Que afecten al departamento que elabora la norma.

B) Previsión de resultados: previsión sobre el modo y manera en que la norma ayudará a eliminar desigualdades y/o implementar la igualdad entre hombres y mujeres.

1. Resultados directos de la aplicación de la norma: Esos resultados se expresan en términos cuantitativos y separados por sexos (proporción de mujeres y hombres que participarán de los resultados). Es importante recoger las características de esa participación en los resultados, así como las diferencias que pueden existir en la forma en que mujeres y hombres participan en los resultados.
2. Incidencia sobre los roles y estereotipos de género: Es necesario prever si se espera que la aplicación de la norma produzca algún cambio sobre el sistema de creencias, costumbres y opiniones sociales respecto al género (conjunto de roles y estereotipos de género). Asimismo se debe realizar una valoración temporal sobre este tipo de resultados (corto, medio o largo plazo).
3. Contribución al desarrollo de los objetivos de igualdad de oportunidades: Relación que tienen los resultados previstos con los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades a los que se da cumplimiento.

C) Valoración del impacto de género: Se fundamenta en la comparación de datos entre la primera parte (situación de partida) y la segunda parte (previsión de resultados) del informe de impacto de género. La valoración del impacto puede ser de dos tipos:

1. En sentido negativo: La norma no contribuirá a la eliminación de las desigualdades de género identificadas, ni se prevé que, como consecuencia de su aplicación, se dé cumplimiento a ningún objetivo de las políticas de igualdad de oportunidades.
2. En sentido positivo: La norma contribuirá a la eliminación de las desigualdades de género y, por lo tanto, los resultados previstos van a contribuir al desarrollo de los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades.

D) Recomendaciones y propuestas de mejora: Es la parte final del informe de género. En ella se deben recoger las conclusiones a las que se haya llegado a lo largo del proceso de elaboración del mismo. Están referidas a dos aspectos:

1. Modificaciones que deben realizarse en el texto y los contenidos de la norma, dirigidos a evitar un impacto negativo de género o a fortalecer los aspectos positivos contenidos en la norma. Resultados de la revisión del lenguaje, para evitar una redacción sexista de la norma.
2. Recomendaciones sobre la aplicación de la norma y para el desarrollo de medidas complementarias. No tienen por qué suponer una modificación del texto de la norma. Pueden estar referidas a la implementación de las medidas que contiene, su complementariedad con otras líneas de intervención pública o la necesidad de modificar el funcionamiento, recogida de datos, etc. de los departamentos competentes en la puesta en marcha de la medida. Estarán basadas en los contenidos del informe y su objetivo será la mejora y el refuerzo del impacto positivo de género.

Aplicación en el Ministerio de Defensa

La normativa sobre informe de impacto de género que afecta específicamente al Ministerio de Defensa es la siguiente:

—Orden Ministerial 105/2002, de 22 de mayo, por la que se regula la producción normativa en el ámbito del Ministerio de Defensa, modificada por la Orden Ministerial 169/2003, de 11 de diciembre

—Instrucción 116/2002, de 31 de mayo, por la que se aprueban las normas para la producción normativa en el Ministerio de Defensa, modificada por Instrucción 170/2003.
—Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.
—Real Decreto 1287/2010, de 15 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

Esta normativa sobre el informe de impacto de género es de aplicación a los anteproyectos y proyectos de disposiciones que se refieran a normas de carácter general, quedando excluidas del ámbito de aplicación de la Orden Ministerial 105/2002 las disposiciones que, aun teniendo la misma denominación que las ahí reflejadas, constituyan materia operativa militar.

De acuerdo con la legislación vigente, *la iniciación y la elaboración* de un anteproyecto o proyecto normativo será responsabilidad de:

a) Los Organismos públicos dependientes del Ministerio.
b) Las Direcciones Generales establecidas en la normativa vigente que regula la estructura del Ministerio, así como las Subdirecciones Generales u órganos asimilados del Departamento no encuadrados en ninguna Dirección General.
c) Los que determinen el Jefe del Estado Mayor de la Defensa y los Jefes de Estado Mayor de los tres Ejércitos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Para su elaboración, el órgano de origen abrirá un expediente que contendrá el texto de la disposición, la memoria de análisis de impacto normativo, informes de la asesoría jurídica y de los órganos superiores implicados en la disposición e, incluso, del propio órgano de origen evaluando las observaciones formuladas.

La memoria de análisis de impacto normativo debe contener necesariamente los siguientes apartados:

—Oportunidad de la propuesta
—Contenido y análisis jurídico
—Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias
—Impacto económico y presupuestario
—Impacto por razón de género

Hay que destacar la importancia del informe de impacto de género ya que, en determinados casos en los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, se realiza una memoria abreviada. En ella, uno de los apartados que se mantiene siempre es el de impacto por razón de género.

En la elaboración del informe de impacto de género, la responsabilidad recae sobre el órgano que elabora la norma, pudiendo ser asesorado por el Observatorio Militar para la Igualdad. La elaboración del informe debe desarrollarse paralela y complementariamente al proceso de elaboración de la norma; así:

a) Identificación de los objetivos en materia de igualdad que son de aplicación: antes de la redacción del texto.
b) Previsión de resultados y valoración del impacto: una vez redactada la norma, antes de la ronda de consultas y petición de informes preceptivos y los no preceptivos que se consideren necesarios.
c) Las recomendaciones y propuestas de mejora se efectuarán a lo largo de todo el proceso.

Una vez aprobado el expediente (que incluye la memoria de impacto normativo), por parte del órgano que dio la orden de proceder, se remite al Secretario General Técnico. Aquí se inicia la fase de coordinación y dictamen:

a) Comprobará que el expediente está completo y, de no ser así, procederá a devolverlo al órgano de origen.
b) Admitido el expediente, procederá a coordinarlo con otras disposiciones en tramitación.
c) Si el Secretario General Técnico considera la conveniencia de introducir modificaciones, podrá recabar los informes que estime pertinentes de departamentos del Ministerio de Defensa e, incluso, de otros Ministerios, otras Administraciones Públicas, del Consejo de Estado, etc.
d) Cuando el informe del Secretario General Técnico sea favorable, se procederá a completar el expediente con los informes que sean preceptivos.

El informe del Secretario General Técnico es preceptivo y vinculante dentro del Ministerio de Defensa.

Finalmente, el proyecto de disposición se remitirá al Subsecretario de Defensa, si corresponde al Ministro aprobar la citada disposición o al titular del órgano de origen en los demás casos. Éstos lo presentarán al órgano a quien corresponde la decisión (fase de decisión) para su aprobación definitiva. Una vez firmada la disposición por el órgano competente, se remitirá al Secretario General Técnico a los efectos de numeración y, en su caso, de publicación.

El informe de impacto se integra en el expediente normativo. Será, por tanto, un «antecedente legislativo» que, de acuerdo con el artículo 3.1 del Código Civil, se ha de tener en cuenta a la hora de interpretar la disposición.

EJEMPLO DE UN *INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO*
EN EL MINISTERIO DE DEFENSA
Anteproyecto de Ley Orgánica de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas

Impacto de género 1 [1]
6. Impacto por razón de género:
6.1. Identificación de los objetivos en materia de igualdad de oportunidades que son de aplicación:
Este anteproyecto regula el ejercicio por los miembros de las Fuerzas Armadas de los derechos fundamentales y libertades públicas establecidos en la Constitución española de 1978, así como sus derechos y deberes de carácter profesional y de protección social. Asimismo, crea el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas y el Observatorio de la vida militar.
Entre los objetivos transversales del citado anteproyecto figuran, sin duda, la aplicación del criterio de género en el contenido de los derechos y libertades regulados, la efectividad de la igualdad entre las mujeres y los hombres militares y la eliminación de toda discriminación por razón de sexo o género.

1. Informe preceptivo en virtud del artículo 24, apartado 1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada al precepto por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno y del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, sobre la memoria del análisis del impacto normativo. Asimismo se ha seguido la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

A este respecto, se señala que la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas, además de en el propio texto constitucional, está consagrada en diferentes textos normativos. Así, el artículo 66 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres establece claramente que:«Las normas sobre personal de las Fuerzas Armadas procurarán la efectividad del principio de igualdad, entre mujeres y hombres, en especial en lo que se refiere al régimen de acceso, formación, ascensos, destinos y situaciones administrativas».

La actual ley de la Carrera militar, Ley 39/2007, establece igualmente la transversalidad del principio de igualdad de género, en su artículo 6 según el cual «La igualdad de trato y de oportunidades es un principio que en las Fuerzas Armadas se aplicará de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y que estará especialmente presente en el desarrollo y aplicación de esta Ley en lo relacionado con el acceso, la formación y la carrera militar». Asimismo, establece previsiones específicas sobre la conciliación de la vida familiar, laboral y profesional, así como la prevención de la violencia de género.

Finalmente, también hay que tener en cuenta, dentro del Derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos, las resoluciones de Naciones Unidas sobre mujer, paz y seguridad, cuyo punto de partida es la Resolución 1325 (2000), que insta a los Estados y al Secretario General de Naciones Unidas a aplicar el criterio de género en las situaciones de conflictos armados y reconstrucción de paz, respecto al personal desplegado y la población local. La actuación de España respecto a la citada resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas viene determinada en el Plan de Acción del Gobierno de aplicación de la Resolución 1325, aprobado, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, en noviembre de 2007.

6.2. Descripción de la situación de partida:

En poco más de 20 años, las Fuerzas Armadas españolas han sido protagonistas de una profunda transformación que ha afectado tanto a su organización y misiones como a su procedencia y composición. Así, hasta finales de la década de los 80, nuestros Ejércitos contaban con personal voluntario y forzoso, exclusivamente masculino, y con unas funciones de Defensa limitadas territorialmente, habiendo evolucionado desde entonces hasta la actualidad en unas Fuerzas Armadas profesionales, compuestas e integradas por hombres y mujeres voluntarias, nacionales y extranjeras, con mayor proyección internacional y cuyas funciones son difundidas y percibidas positivamente por la sociedad. Uno de los elementos fundamentales del cambio ha sido precisamente la

feminización de las Fuerzas Armadas y la profesionalización de las mismas. En 1988 se permite la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas y se produce con ello una ruptura de la dicotomía histórica imperante en los roles de género en cuanto a las profesiones masculinas y femeninas. La presencia de la mujer en las Fuerzas Armadas no se reduce a un mero incremento de efectivos, sino que ha conllevado y conlleva un preceptivo e ingente cambio normativo, cultural, logístico, de infraestructuras y de usos y costumbres.

6.3. Previsión de resultados:

Este anteproyecto de ley orgánica incorpora en su articulado importantes previsiones dirigidas a la efectividad de la igualdad de género en el ámbito de las Fuerzas Armadas, sus miembros y sus misiones. Entre otros aspectos, pueden destacarse los siguientes:

—El artículo 4 establece claramente la prohibición de discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Asimismo, insta a la promoción por parte de las autoridades competentes de la igualdad real y efectiva en las Fuerzas Armadas.

—Entre las reglas de comportamiento militar (artículo 6) se contempla expresamente que el militar ajustará su conducta al respecto de las personas, al bien común y al Derecho internacional aplicable en conflictos armadas. La dignidad y los derechos inviolables de la persona son valores que tiene la obligación de respetar y el derecho a exigir.

—El artículo 9 regula el derecho a la intimidad personal de los y las militares, al respecto de su orientación sexual, a la propia imagen y dignidad en el trabajo, especialmente, frente al acoso, tanto por razón de sexo como profesional.

—El derecho a la igualdad real de los hombres y mujeres en su carrera militar aparece expresamente regulado como uno de los derechos de carácter profesional y social, en el artículo 17, dando pie al establecimiento de medidas de acción positiva en caso necesario.

—La consideración del y de la militar como un empleado público con derecho a compatibilizar su vida profesional, con la personal y familiar también aparece presente en el articulado, por ejemplo, en los artículos 21 y 29.

—Finalmente, tan importante como la regulación de los derechos es la articulación de mecanismos de evaluación independientes sobre la situación de la efectividad de los mismos, así como la creación de medidas en las que los y las militares, bien directamente o a través de sus asociaciones, puedan plantear sus opiniones y sugerencias al respecto. Estas dos vías están previstas a través del Obser-

vatorio de la Igualdad Militar y del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas. Se trata, en definitiva, de implementar, entre otros aspectos, la perspectiva de género en unas actuaciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres militares, y removiendo obstáculos que podrían encontrar en su ámbito profesional, especialmente, éstas últimas. El anteproyecto remite a desarrollo reglamentario la composición de ambos órganos, en los que también se tendrá en cuenta el criterio de género, en su caso.

6.4. Valoración del impacto de género:

Por lo tanto, este anteproyecto de ley orgánica culmina la regulación del estatuto del personal de las Fuerzas Armadas, ajustándose a la nueva realidad existente en las mismas, a su composición mixta y al desarrollo de sus misiones y operaciones actuales.

De todo lo ya expuesto, puede afirmarse que, teniendo en cuenta su finalidad y objeto, cabe calificar como positiva, desde la perspectiva de género, la aprobación de este anteproyecto de Ley Orgánica. Este texto tiene un impacto positivo y transformador de género al regular expresamente la efectividad de la igualdad en las Fuerzas Armadas e intervenir directamente sobre las causas que pueden dificultar una equilibrada participación de mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas, contener principios y derechos y perseguir resultados que favorecen y facilitan la igualdad de oportunidades.

DOCUMENTACIÓN Y LEGISLACIÓN

—Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el Gobierno de acuerdo a la Ley 30/2003. Instituto de la Mujer.

—Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo. Ministerio de la Presidencia.

—Orden Ministerial 105/2002, de 22 de mayo, por la que se regula la producción normativa en el ámbito del Ministerio de Defensa.

—Instrucción 116/2002, de 31 de mayo, del Subsecretario de Defensa, por la que se aprueban las normas para la producción normativa en el ámbito del Ministerio de Defensa. (Modificada por la Instrucción 170/2003, de 15 de diciembre, del Subsecretario de Defensa).

—Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

—Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
—Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de impacto normativo.
—Real Decreto 1287/2010, de 15 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

FEMALE ENGAGEMENT TEAM

Manuel Pozo Rodríguez

Capitán de la Armada, con destino en el Tercio de la Armada/Brigada de Infantería de Marina

Introducción

Desde el inicio de la humanidad, los conflictos entre los seres humanos han enfrentado a grupos, ejércitos o países con una característica común: el protagonista del conflicto armado ha sido casi en exclusiva la parte masculina de la población. Sin embargo, si se analiza en profundidad la situación de conflicto, es evidente que las consecuencias de las guerras, y de las paces, han sido sufridas en gran medida por las mujeres y los niños.

Los primeros imperios del Creciente Fértil esclavizaban pueblos enteros, los deportaban o simplemente disponían a su antojo de estos seres humanos como botín de guerra (babilonios, asirios, egipcios, hititas…). En civilizaciones más próximas, ni griegos ni romanos se libran de ese concepto material de la guerra en virtud del cual el que pierde lo pierde todo. Así, la táctica romana en Hispania consistió en aniquilar a los guerreros y esclavizar a mujeres y niños en el mejor de los casos (el peor consistía en seguir los pasos de sus maridos y hermanos). Si se les consideraba botín de guerra, el término violencia sexual no era de aplicación pues se trataba de su derecho sobre el vencido. En realidad, la violencia sexual y el uso de la mujer como moneda de cambio no es nuevo sino todo lo contrario. Lo que sí es nuevo es la preocupación de las sociedades más desarrolladas de la actualidad de desenganchar a las mujeres de esos conflictos haciéndolas objeto de una especial protección.

El desarrollo del papel de la mujer en las sociedades occidentales y su acceso a los puestos de dirección de agencias y organis-

mos internacionales han cambiado el prisma con el que hasta ahora se observaban los conflictos. Durante años, sólo los hombres diseñaban el mundo y la perspectiva femenina en la organización de la sociedad y la resolución de conflictos era inexistente. Esta carencia dejaba sin comprensión, ni solución, a la mitad de la población mundial. Su importancia se elevaba si tenemos en cuenta que, tras los conflictos armados (y durante éstos), los hombres sufren una merma en la medida en que se incrementa el papel de la mujer como perpetuadora de una sociedad. Este protagonismo durante la reconstrucción de naciones devastadas por las guerras no tenía su refrendo en la capacidad de decisión en las altas instituciones. Era evidente que, tarde o temprano, el enfoque femenino debía hacerse presente en las esferas de poder.

De esta manera se llega al concepto de perspectiva de género, no como una concesión más o menos voluntaria de los hombres a unas mujeres subyugadas por siglos de opresión, sino como una forma más eficiente de organizar la sociedad y por tanto de resolver los conflictos. Si en un conflicto olvidamos a la mitad de los actores difícilmente esa sociedad pueda superar sus contradicciones.

Conceptos y resoluciones

Aunque el concepto de perspectiva de género no es nuevo, es cierto que hasta hace muy poco tiempo no se ha desarrollado convenientemente. Las mujeres eran consideradas únicamente como víctimas y no como parte del conflicto (más o menos pasivo) y no participaban en la resolución de los conflictos.

Después de décadas de peticiones, en el año 2000 ve la luz la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que reconoce a la mujer un estatuto diferente del que se recogía en el Derecho internacional humanitario. Junto a la obligatoriedad de su protección en todos los conflictos de manera especial, se añade la prevención de las agresiones, así como la necesidad de incrementar la participación de las mujeres en la resolución de cualquier controversia. Esta resolución exige la aplicación de una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz. Después vendrán las Resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010), en las que se completa y perfecciona la Resolución 1325 añadiendo medidas concretas de

implementación y sanciones en caso de incumplimiento, con especial atención a la lucha contra la violencia sexual en los conflictos.

En España, se ha desarrollado en las últimas décadas una sensibilidad especial hacia la perspectiva de género pasando así, en apenas treinta años, de ser uno de los países más atrasados en derechos de la mujer a formar parte del club de países más avanzados en la protección y desarrollo de políticas de igualdad. Es, en este contexto, en el que se comprende el enorme empeño desarrollado por nuestro país en la integración de la perspectiva de género en operaciones, creándose un Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución 1325 y su informe de seguimiento que hace suyos los objetivos de la resolución. Ambos documentos hacen hincapié en la formación de personal cualificado en perspectiva de género en aquellas unidades que se desplieguen en conflictos en el exterior.

Las organizaciones internacionales europeas de las que España es parte, como la OTAN y la UE, tienen sus propios planes de implementación de la Resolución 1325 en las misiones que desarrollan y que deben coordinar con la guía de la ONU para incorporar la perspectiva de género en aquellas operaciones de mantenimiento de la paz que lideran.

Por último, el JEMAD emite la Directiva 06/2011 para la aplicación de la Resolución 1325 que es la guía fundamental de actuación para las fuerzas en operaciones. Todo este esfuerzo tiene el objetivo no sólo de cumplir las resoluciones de la ONU sino, también, de incrementar la eficacia en operaciones pues estudios llevados a cabo por la OTAN y la UE han demostrado que una actuación complementada por la perspectiva de género influye muy positivamente en el resultado de la misión.

La Directiva 06/2011 focaliza el esfuerzo en la formación de asesores para que «el comandante tenga la capacidad de detectar cuando hombres y mujeres son afectados por una situación u operación militar de manera diferente debido únicamente a su género» [1] . La lucha contra la violencia sexual, sus consecuencias para la misión y la aplicación de las tres P de la Resolución 1325 (prevenir-proteger-participar) son las líneas maestras que marca el JEMAD.

1. Cita literal de la Directiva 06/2011.

ANTECEDENTES DEL FET

El combate moderno es hijo de la sociedad en la que se desarrolla de manera que, como ésta, cada vez es más complejo y por tanto más especializado. En este contexto es dónde se crean nuevas unidades más especializadas como los PRT o los FET. En el COIN (Contrainsurgencia), la lucha es llevada a cabo por hombres pero la mujer tiene un grado de influencia sobre la sociedad y sus hijos que no se debe minusvalorar. En escenarios tan complejos y alejados, son las mujeres las más proclives a la evolución social y por ello se convierten en aliados en potencia. Hombres, mujeres y niños son posibles fuentes de información que se debe aprovechar en beneficio de la misión. En el combate asimétrico, la función de combate inteligencia cobra especial relevancia lo que, junto a la aceptación de la fuerza por parte de la población local, constituyen las dos «incógnitas» que han de dar solución a la ecuación fundamental.

Los teatros actuales de conflicto son países islámicos con una sociedad poco evolucionada y severamente patriarcal. Por ello, el problema del acercamiento a la mujer debe abordarse desde una sensibilidad especial que sólo puede llevar a cabo otra mujer. Estas culturas impiden de manera taxativa la relación intergéneros [2], razón por la cual la relación de los contingentes con las mujeres es más un problema que una solución cuando se rechaza a los hombres categóricamente.

Aunque a lo largo de la historia hay muchos ejemplos de la labor de las mujeres en los ejércitos, el ejemplo más cercano en el tiempo y en el concepto a los FET actuales se encuentra en el conflicto franco-argelino de mediados del siglo pasado.

En ese contexto, los franceses crean los EMSI: equipos móviles de sanidad y apoyo social. Estos equipos tuvieron un gran éxito y fueron desplegados de manera masiva. Su misión principal era aumentar el prestigio de la metrópoli y la aceptación por parte de la población. Para ello, sus cometidos se concretaban en un apoyo sanitario y educacional consiguiendo solventar los proble-

2. Las etnias pastunes aceptan el contacto de sus mujeres con las occidentales con normalidad, aunque las soldados son consideradas una especie de tercer género diferente del masculino y femenino.

mas más acuciantes de estas mujeres. Lo novedoso, y quizás de ahí deriva su éxito, es que integraba personal nacional, con lo que la comunicación y la relación eran aún más directas. Más de 350 EMSI fueron desplegados redundando en el despegue de la población local de los movimientos insurgentes [3].

Las siguientes experiencias de esta naturaleza son llevadas a cabo por el US Army e integradas en las estructuras cívico militares en países como Bosnia, Kosovo, Irak y en los primeros momentos del despliegue en Afganistán, pero no bajo la denominación FET. Una vez que el conflicto afgano ha ido evolucionando hacia un combate asimétrico a gran escala se hizo necesaria una actuación en todo el espectro del conflicto desarrollando todos los ámbitos del combate que resultasen en beneficio de la misión. Los US Marines explotaron el concepto a gran escala antes que el resto de contingentes (incluyendo el US Army) y desplegaron numerosos FET, sobre todo, en la provincia de Helmand.

Los FET son estructuras operativas creadas para unas condiciones específicas de combate por el ejército americano, ya sea el US Army o los Marines [4]. Estas condiciones específicas son las derivadas de operar en países islámicos y de la idiosincrasia religiosa y social del trato a las mujeres. Esa forma indirecta de aproximación al conflicto a través de la mujer musulmana fue la que propició la aparición de esta necesidad operativa aunque sólo fuese para efectuar registros.

Las nuevas formas de combate denominadas Contrainsurgencia (COIN) y las necesidades de operar en ambientes permanentemente hostiles han llevado al ejército americano a enfocar de manera diferente sus relaciones con la población civil. La principal dificultad, tanto en Irak como en Afganistán, ha sido la oposición de una parte de la población autóctona y, como mínimo, la indiferencia del resto. En Afganistán se da la circunstancia de que la mayoría de las mujeres son antitalibanes y representan prácticamente a la mitad de la población. Ignorar este hecho ha supuesto contar con menos recursos de los posibles porque, aun-

3. De hecho los franceses consiguieron convertir un conflicto colonial, con muy pocas posibilidades de éxito, en una guerra civil.

4. Es un tema controvertido entre las fuentes americanas determinar quienes han sido los primeros en desarrollar el concepto FET.

que la mujer se encuentre en una clara posición de inferioridad, su apoyo puede resultar clave en muchos aspectos.

En el centro de lecciones aprendidas del conflicto iraquí aparece el Iraquí Women´s Engagement Programm (IWE) que se dedica al «knock and greet», esto es, a llamar a la puerta y saludar, pero con el objetivo ineludible de contar con un apoyo a la fuerza. Primero se ocupan de identificar los focos de inestabilidad y de hacer de enlace de la fuerza (unidades CIMIC, sobre todo) y la población civil a través de los lazos de confianza que surgen entre mujeres que se ayudan. Con el desarrollo de la misión, los cometidos se amplían dirigiéndose a misiones de inteligencia y trabajando cerca de las unidades HUMINT, si es que en sí mismas no lo eran, como defiende algún estudio norteamericano [5]. Los resultados son positivos, lo que motiva que se pongan en funcionamiento unidades femeninas en Afganistán en los primeros meses de 2009. Sus cometidos no pasan de ser el enlace con la población femenina, pero rápidamente evolucionan hacia unidades creadas *ex profeso* para misiones concretas pero con una estructura determinada.

El primer FET USA, desplegado de manera permanente en Afganistán, llega en Marzo de 2010 y los siguientes en desplegar son los británicos en octubre de 2010. A finales de 2011 existen 33 FET desplegados en ISAF, la mayoría pertenecientes a países anglosajones. El modelo FET fue estudiado por COMISAF (Gen. David Petraeus) y decidió que todos los mandos regionales debían tener en su estructura estas unidades operativas pues contribuían de manera significativa al cumplimiento de la misión. En este momento se está implementando esta misión por parte de los países participantes.

USA MARINES

Los marines comienzan su experiencia con equipos femeninos en Irak orientados, sobre todo, a los registros a mujeres o los check points. En Afganistán, en 2009, una operación de cerco contra un grupo de insurgentes fracasa debido a que los

5. Reese, Jackson L., *Women in the United States Marine Corps. CI/HUMMINT Community*, B.S Texas A&M University, College Station

talibanes escapan del cordón en el que habían quedado localizados al huir disfrazados con burkas. A finales de 2009, los marines crean una serie de FET que operan a la orden de las peticiones de las unidades. A partir de esta fecha, los FET de los marines son empleados a gran escala en todos los centros de apoyo civil y se intenta liderar un programa de adiestramiento conjunto de las FAS norteamericanas. En marzo de 2010, despliegan el primer FET a tiempo completo y como única misión. Después de operar bastante tiempo en el terreno, se dieron cuenta que había dos creencias erróneas en el imaginario ISAF: ni los Pastunes se ofendían por la presencia de mujeres soldado, ni las mujeres carecían de influencia o conocimientos para ser un valioso aliado.

Antes de ser desplegados, los Marines FET completan un curso de cuatro meses de adiestramiento. En su composición, caracteres y funciones destacan los siguientes:

—Los FET tienen la misión de enlazar-contactar con hombres y mujeres afganos para conseguir influenciar a la población civil de acuerdo a los objetivos del Comandante y en apoyo del gobierno afgano.
—Composición: Los equipos están formados por dos soldados femeninos. Es una organización flexible a la que se puede asignar personal médico o traductoras. La unidad a la que apoyan suele ser un batallón o una compañía.
—Capacidades: contactar con la población civil para aumentar la influencia de la fuerza, reunir información de manera pasiva, difundir información, actuaciones médicas o educacionales, facilitar la labor CIMIC y apoyar la seguridad de la fuerza (registros a personal femenino, apoyo a operaciones de limpieza, entre otras).
—Lecciones aprendidas: los FET no sólo se relacionan con mujeres sino también con hombres. Su empleo corresponde al comandante directamente y en todas las fases de la COIN. Para conseguir una mayor eficacia en su empleo, el personal que forma parte de los FET no debe tener otras tareas, su empleo ha de ser integrado en el planeamiento desde el principio y no debe quedarse sólo en eso, sino que ha de integrarse en una estrategia femenina global

Como conclusión, desde el punto de vista de los marines, las unidades FET están más cerca de las unidades que actúan en el concepto de Guerra de Mando y Control (INFOOPS) que de la perspectiva de género desarrollada por las Naciones Unidas. Los cometidos de información-desinformación, inteligencia-contrainteligencia, seguridad a las operaciones y operaciones psicológicas [6] se dirigen a unidades de combate muy eficientes para el mando aportando un valor añadido que ninguna otra unidad puede desarrollar en un ambiente determinado por la ley islámica. El apoyo en las mujeres afganas está dando sus frutos, lenta pero constantemente, lo que redunda en un mejor conocimiento del campo de batalla y en una mayor adaptación de las unidades al medio en el que operan. Estos dos factores son determinantes en las operaciones de COIN y, de hecho, las unidades FET se parecen mucho a los equipos SAS, desplegados por los británicos en Borneo, y que han sido de los pocos que han tenido éxito en este tipo de operaciones.

US ARMY FET

El US Army aceptó más tarde y más lentamente que los Marines el concepto FET, aunque a finales del 2004 y principios del 2005 empleó mujeres en unidades de operaciones especiales. El programa del Army adolece quizás de una falta de sistematización y organización que sí tienen los Marines. El programa de adiestramiento de los FET depende directamente de los Comandantes de BCT [7] y su calidad ha dependido, la mayoría de las veces, del interés que estos comandantes han mostrado por el programa, quedando a su albedrío el adiestramiento y el empleo. Por último, las soldados desplegadas no tenían experiencia anterior en misiones y la mayoría no eran voluntarias. La comprensión de la importancia que tienen los FET en el acopio de información para la COIN no siempre ha sido fácil. El concepto ha tenido que ser reformulado incorporando la práctica de to-

6. Las palabras clave «ganar influencia» y «diseminar información» repetidas constantemente enlazan en mayor medida con el concepto de guerra psicológica que con el tenor de la Resolución 1325.

7. Brigade Combat Team.

das las unidades que han tenido experiencias similares o programas estructurados de adiestramiento de FET.

Las primeras acciones del Army con equipos de mujeres fueron de nuevo en Irak, dónde al principio las mujeres autóctonas no confiaron porque consideraban a las integrantes de estos equipos como hombres. Con el tiempo, sin embargo, fueron aceptadas.

Desde 2004, las SOF [8] habían utilizado mujeres para cometidos específicos pero, en 2010, se dan cuenta de que tienen una carencia importante para tratar con una parte de la población que significa el cincuenta por ciento del total y por ello crean un programa FET al que denominan CST [9]. A finales de 2010, finalizaron los primeros alumnos de este curso siendo desplegados a continuación en apoyo del ARSOF [10]. La fuerza conjunta 101 también desarrolló un curso de cuarenta horas en el RCE [11].

En enero de 2011, se estableció un grupo de trabajo durante tres días cuyos objetivos eran: desarrollar una doctrina oficial y unificada para los FET, determinar su composición y adiestramiento y establecer claramente su misión. En definitiva, se trata de normalizar los FET de acuerdo a los estándares militares, incluyendo lecciones aprendidas, doctrina conjunta-combinada y aspectos legales.

Por parte de ISAF, a mediados de 2010, ya se intentó una estandarización de los FET, aunque no fue hasta marzo de 2011 cuando determinó que todos los FET desplegados en Afganistán después de agosto debían recibir una formación *ad hoc*. De acuerdo con todas estas directivas, el segundo JEME del Army ordenó el reclutamiento de voluntarias para formar parte de los FET, iniciar un proceso de formación y adiestramiento y el desarrollo de doctrina basada en las experiencias del CST Programm.

Misión y organización

La misión fundamental del FET es conseguir influencia y relación con la población local (sobre todo, mujeres) para lograr

8. Special Operations Forces.
9. Cultural Social Training.
10. Army Special Operations Forces.
11. Regional Command East.

los objetivos de la COIN. Cuando se despliegan las unidades aumentan la aceptación de la población local y consiguen información, que redundan en una mayor seguridad y un crecimiento de las operaciones.

Los FET Army se diseñan en apoyo de un BCT o un PRT y comprenden actividades educativas, sanitarias, de seguridad, de justicia y desarrollo económico para aumentar la confianza en las fuerzas internacionales. Además, ofrecen una mejor comprensión desde la perspectiva femenina del entorno operacional que resulta clave en el combate COIN.

A partir de septiembre de 2011, COMISAF requiere al menos 18 FET adiestrados y cualificados (FT&Q). Ha habido nuevos requerimientos pero, en el futuro, el despliegue se adecuará a las necesidades operativas.

Hay que destacar que se ha producido un importante cambio hacia los equipos FET a tiempo completo, dejándose los equipos «no full time» para complementar a los anteriores o para cubrir bajas.

La organización varía en dos opciones fundamentales: 1. la dependencia directa del Comandante que asigna los equipos FET a las misiones en forma de destacamentos; o 2. la agregación a los BCT, lo cual va en contra de la política y reglamentos del Army. Normalmente, se organiza un destacamento FET con tres secciones FET que, a su vez, se subdividen en equipos de dos soldados femeninos. A estos soldados se les puede agregar distinto personal especializado para una misión en concreto: personal sanitario, educativo, traductores, etc.

Por último, los empleos de este personal suelen ser los de suboficial o los de tropa, aunque también hay oficiales que están como responsables de la cadena FET y cuyas responsabilidades son, fundamentalmente, las siguientes: asesorar al Comandante y las planas/EM en lo referente a las operaciones FET y sus capacidades; supervisar el adiestramiento de los FET y los FT&Q; y supervisar las operaciones FET y llevar a cabo los planes e informes preceptivos. Es necesario recordar que la publicación del Army hace hincapié en que los componentes de los FET PRT sólo pueden ser personal militar (en los BCT es evidente), lo cual demuestra que su misión es puramente militar.

FET BRITÁNICOS

Hay una gran diferencia de los FET británicos con los anteriores porque Gran Bretaña sigue el modelo europeo a grandes rasgos y su objetivo es implementar la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad materializada en un plan nacional que contiene las siguientes áreas: FET, especialistas y unidades especializadas en cultura local y desarrollo doctrinal y del adiestramiento.

Los FET británicos se despliegan a partir de 2010-2011 con las directivas de COMISAF y sus misiones son: relacionarse con afganas/os, aumentar el consentimiento de la población, incrementar el conocimiento de las consideraciones de género y mejorar el proceso de la decisión. En general, sus cometidos son similares a los FET USA pero aquí se tiene en cuenta de manera explícita la Resolución 1325 y las diferencias culturales estudiando el problema desde una postura empírica e integrándose a través de las shuras o los programas de apoyo sanitario, alfabetización, etc. Al parecer, según la poca información que es posible conseguir, los FET británicos son un paso intermedio entre los norteamericanos y el resto de países europeos o, lo que es lo mismo, entre recopilar información o ganar el corazón de los pobladores autóctonos aunque siempre en beneficio de la misión.

CONCLUSIONES

Las Naciones Unidas han hecho un esfuerzo por reorganizar desde un nuevo punto de vista la interrelación de la mujer y los conflictos aportando un nuevo enfoque que tiene como origen la parte femenina de la realidad. Esto se ha traducido en una serie de resoluciones que se han reflejado en unos planes nacionales y directivas de organizaciones regionales como la OTAN y la UE. Esta perspectiva de género aplicada a los conflictos se resume en prevención, protección y participación. Sin embargo, hay una serie de países que han desarrollado una nueva aplicación de esta perspectiva de género. Esta nueva forma de enfrentar los conflictos se ha materializado en una estructura operativa nueva denominada FET. Estas unidades surgen de una nueva realidad que tiene en cuenta a la mitad de la población que supone la mujer y que hasta ahora era ignorada.

No hay que olvidar, sin embargo, que los FET surgen en un ambiente operacional determinado por la ley islámica de manera radical. Esto hace que la forma de acercamiento a la población civil sea compleja y, tratándose de la mujer afgana, se precisa una sensibilidad especial para hacerlo. Esta sensibilidad necesaria para relacionarse con la mujer afgana es el origen de los FET, unidades que, con variaciones de unos países a otros, tienen en común la búsqueda de apoyos entre la parte femenina de la población (y, también, en la masculina) para ayudar al combate COIN. Esta búsqueda de aceptación y de cumplimiento de las resoluciones de la ONU no es la misión más importante de los FET norteamericanos, que van más allá buscando la seguridad de las fuerzas propias con labores más cercanas a unidades HUMMINT que a unidades CIMIC dónde a veces se integran otras unidades FET.

Durante el periodo de mandato del general Petraeus en ISAF, se ha desarrollado y evolucionado el concepto FET para hacerlo extensivo a todos los contingentes desplegados. Estos FET aportarán una mayor influencia en las áreas operacionales y un mejor conocimiento de la realidad operacional en que se desenvuelven los Comandantes y, por tanto, apoyarán el proceso de decisión redundando en un mejor cumplimiento de la misión asignada.

RELACIONES INTERNAS DEL ASESOR DE GÉNERO EN OPERACIONES: EL OFICIAL DE INFORMACIÓN PÚBLICA

José Carlos García Castellano

Teniente Coronel del Ejército de Tierra, con destino en el Cuartel General del Mando de Canarias

Introducción

La revolución en marcha en las comunicaciones mundiales y la introducción de nuevas tecnologías de la información hacen que en estos momentos los medios de comunicación puedan aportar una contribución histórica al avance de la mujer. No obstante, la prensa y los medios audiovisuales de muchos países no ofrecen una imagen ponderada de la diversidad en la vida de la mujer y de su contribución a la sociedad. También puede limitar ese avance la elaboración de políticas y programas centrales que refuerzan las funciones tradicionales de la mujer.

En la Plataforma de Acción, aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se considera una esfera de especial preocupación la constante proyección de imágenes negativas y degradantes de la mujer, así como su desigualdad en el acceso a la tecnología en la información. La Conferencia pidió que se potenciara el papel de la mujer mejorando sus conocimientos teóricos y prácticos y su acceso a la tecnología de la información, lo que aumentaría su capacidad de luchar contra las imágenes negativas que de ella se ofrecen. La Conferencia destacó la necesidad de que las mujeres intervinieran en la adopción de decisiones que afectaran al desarrollo de las nuevas tecnologías, a fin de participar plenamente en su expansión y en el control de su influencia.

En 1996, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas abundó en las recomendaciones formuladas en la Plataforma de Acción de Beijing sobre la cues-

tión de la mujer y los medios de comunicación y propuso a los Estados, a la comunidad internacional y a la sociedad civil que adoptaran nuevas medidas a este respecto e, incluso, que se incorporara una perspectiva de género en todas las políticas y programas pertinentes. Entre las conclusiones convenidas de ese período de sesiones figuraron medidas para sensibilizar la función de los medios de comunicación en la promoción de imágenes no estereotipadas de la mujer y el hombre y crear un entorno propicio para la mujer en los medios de comunicación.

El oficial de información pública

Los medios de comunicación social son los encargados de hacer llegar la realidad al conjunto de los ciudadanos. Durante una operación militar, se debe proporcionar a la opinión pública información adecuada y oportuna para que entienda las misiones que va a desarrollar porque se necesita el apoyo de la sociedad y de los medios de comunicación social para la conducción de las operaciones. Es necesario prever las medidas necesarias para atender a los medios de comunicación.

Para asesorar al comandante de una operación en dicho cometido, se cuenta con el apoyo de un Oficial de Información Pública (PIO). El PIO y su equipo están integrados, desde el principio, en el Cuartel General o Plana Mayor, con el fin de asesorar al Mando en todo lo relativo a información pública.

Desde el inicio de la década de los noventa, los militares españoles participan en operaciones desempeñando puestos de información pública, tanto de carácter nacional como integrados en cuarteles generales multinacionales. Es previsible que, a corto plazo, el personal militar español también ocupe puestos relacionados con la perspectiva de género. El impacto del tratamiento de las actividades de una fuerza militar en los medios de comunicación social puede tener implicaciones al más alto nivel político, debiendo considerar también este impacto desde la perspectiva de género.

El objetivo de cualquier operación militar es el cumplimiento de la misión, tanto si se realiza en un ambiente bélico, como si se trata de una operación de mantenimiento de la paz. En estas situaciones, la demanda de información concerniente a las actividades de las fuerzas empleadas se incrementa notablemen-

te debido al interés que muestra el público en general y que los medios de comunicación tratan de satisfacer. Se solicita información sobre la estructura, composición, personal y actividades de la fuerza nacional proyectada.

La política de información pública de Defensa durante las operaciones busca mantener informada a la opinión pública de la manera más amplia posible, con la finalidad de conseguir su comprensión y apoyo, incidiendo especialmente en los aspectos políticos de la operación. No obstante, la información pública tiene tres límites que han de respetarse: la seguridad de las operaciones, la seguridad de la Fuerza y el derecho a la intimidad de los militares y sus familias.

Durante una operación, la información pública debe ser reflejo de la política informativa del Gobierno y, por tanto, ha de contemplar cualquier indicación que pueda ser realizada por su Gabinete de Comunicación. El aspecto político de la información pública será responsabilidad del Ministerio de Defensa y el aspecto operativo podrá ser dirigido por el Jefe de la Operación con el apoyo de las oficinas de información pública desplegadas.

La importancia que la información pública tiene dentro del desarrollo de las operaciones ha quedado reflejada en los últimos años. En este sentido, no se puede obviar el considerable incremento que, recientemente, se ha producido en el número de noticias publicadas en los medios de comunicación social sobre cuestiones de género. Por ello, la política a seguir, los objetivos a alcanzar, los medios a emplear, en definitiva, el concepto de información pública, junto con el de género, no son más que una materialización de la voluntad de cómo se quiere contribuir al éxito de las operaciones.

El Cuartel General o Plana Mayor se estructura con elementos que asesoran al mando, que deben tener contacto directo con el Jefe y entre los que se pueden encontrar el PIO y el Asesor de Género (AGO).

Información pública y perspectiva de género

No hay duda sobre la necesidad de que la información pública y la perspectiva de género estén presentes en las operaciones, tanto en la fase de planeamiento, como durante el desarrollo y después de la ejecución de las mismas. Esta realidad conlle-

va una exigencia de integración de estos aspectos con las demás funciones o actividades, contribuyendo así a la sinergia de las operaciones. De esta manera se consigue incluir las funciones del OPI y del AGO dentro de los cometidos generales de la unidad.

Para ello es necesario establecer una estrecha relación y coordinación con los demás elementos del Cuartel General o Plana Mayor. Las relaciones claramente definidas hacen posible esta coordinación, que permite la consecución del objetivo final, consiguiendo que una correcta integración de la información pública y la perspectiva de género faciliten el planeamiento y la ejecución de las operaciones.

El análisis de la información

Una de las actividades principales del PIO es analizar la información publicada. El objetivo de esta actividad es proporcionar una visión del tratamiento informativo y la repercusión que las actividades de las FAS y de la misión tienen en los medios de comunicación social. En ese contexto se puede establecer una coordinación previa con el AGO para recoger, traducir, revisar, analizar y resumir la información publicada referente a las operaciones, actividades y sucesos del personal militar desde la perspectiva del impacto de género. Esa coordinación se puede establecer tanto en el análisis diario o semanal como en los específicos sobre un determinado asunto. En este último caso, el Jefe puede tener la necesidad de conocer los datos que los medios han publicado sobre temas relacionados con el género. De este análisis pueden obtenerse los enfoques, valoraciones y actitudes que los diferentes medios hacen desde la perspectiva de género y vislumbrar cual puede ser su comportamiento en un futuro próximo. Este análisis resultan ser de gran interés para aquellas operaciones que se prolongan en el tiempo, de manera que las conclusiones obtenidas en los períodos precedentes no se pierden y sirven en el futuro.

La información y coordinación interna

La información interna es la específicamente dirigida a los militares, empleados civiles y familias de los miembros de las FAS

que toman parte en la operación con objeto de mantener alta la moral y la cohesión. Puede hacerse llegar por diferentes medios que incluyen periódicos, panfletos, boletines, programas de radio y televisión, Internet e Intranet. Esa información puede ser objeto de una valoración previa entre el PIO y el AGO desde la perspectiva de género.

Ha de ser habitual realizar frecuentes coordinaciones entre el PIO y el AGO para abordar conjuntamente aquellas cuestiones que, posteriormente, se hayan de tratar con el asesor jurídico con la finalidad de garantizar que en todo momento las informaciones difundidas, en asuntos relacionados con el género, están dentro de la legalidad que enmarca el desarrollo de las operaciones y, en general, dentro de la legalidad vigente. En especial, se podrá estudiar cualquier información que haga referencia a la detención de mujeres pertenecientes a la fuerza y la relacionada con el Derecho internacional humanitario aplicado a mujeres y niños en controles, detenciones y registros.

Con la finalidad de simplificar, reducir y optimizar el proceso de coordinaciones múltiples y, en ocasiones, solapadas y superpuestas entre los diferentes elementos del Cuartel General o Plana Mayor, será conveniente establecer relaciones previas entre el PIO y el AGO, evitando posteriores duplicidades y reiteraciones y simplificando así la coordinación con el resto de asesores y secciones de Estado o Plana Mayor. Si bien la dependencia del PIO y del AGO es directa del jefe de la operación, al desarrollar sus funciones en un cuartel general o plana mayor, la figura del jefe del Estado o Plana Mayor tiene una gran importancia en lo referente a la coordinación de actividades.

Personal y asistencia sanitaria

En lo relativo a las funciones de personal y asistencia sanitaria (G-1), en general, ha de ser objeto de coordinación previa entre el PIO y el AGO la solicitud de informes al Estado o Plana Mayor relativos a datos estadísticos del personal encuadrado en la Fuerza, en particular, su distribución por sexos y los puestos claves ocupados por mujeres.

Inteligencia y seguridad

En materia de inteligencia y seguridad (G-2), el PIO y el AGO coordinarán previamente las actividades encaminadas a proporcionar información difundida por los medios de comunicación social sobre cuestiones de género. Asimismo, han de cooperar en el análisis de la información de género emitida por los citados medios, así como facilitar la acreditación de representantes de medios relacionados con asociaciones de mujeres.

Operaciones

En lo relativo a operaciones (G-3), el AGO y el PIO se han de relacionar para:

—Conocer las operaciones en curso y realizadas con su resultado (Impacto de género).
—Apoyar las operaciones en curso mediante la difusión de las políticas relacionadas con el género.
—Aportar la perspectiva de género en la confección del juicio de información pública, para favorecer el desarrollo de la operación.
—Incluir la perspectiva de género en la redacción de la propuesta de anexo de información pública.
—Valorar el impacto de género que han tenido las operaciones ejecutadas en los medios de comunicación social.
—Cooperar, desde la perspectiva de género, en las operaciones de información.

Cooperación cívico-militar

En el marco de la cooperación cívico-militar (G-9), el PIO y el AGO analizarán y coordinarán cuestiones relativas a:

—La información existente sobre los medios de comunicación social locales y su influencia, directa o indirecta, en la población de la zona de actuación, desde la perspectiva de género.
—La difusión de noticias sobre el apoyo sanitario prestado a las mujeres afectadas por las operaciones militares.
—La difusión del apoyo prestado a organizaciones de carácter nacional e internacional especializadas en mujeres.

—La difusión de noticias relacionadas con reuniones mantenidas con agencias y organismos civiles relacionados con la protección de la mujer.
—La difusión de las acciones de ayuda humanitaria dirigida a mujeres.
—La difusión de noticias relacionadas con proyectos de cooperación cívico-militar dirigidos a mujeres, en especial aquellos que tengan lugar en escuelas, hospitales y asociaciones u organizaciones relacionadas con las mujeres.
—Las relaciones con medios de comunicación social relacionados con la protección de mujeres y colectivos de mujeres.

LAS OPERACIONES DE INFORMACIÓN Y PSICOLÓGICAS

Las operaciones de información son acciones en apoyo para el logro de los objetivos políticos y militares. Dado el carácter complementario de la información pública, a la hora de desarrollar las acciones derivadas de las actividades de la célula de operaciones de información, el AGO y el PIO analizarán la difusión de aquellas informaciones veraces que animen ciertos comportamientos en las mujeres o en los hombres en relación con éstas y con los niños.

En esta línea se podrá colaborar para analizar la información susceptible de ser difundida para que incida en los valores, conocimientos, actitudes y prácticas respecto a los derechos de las mujeres y niños en amplios sectores de la sociedad mediante la utilización de diversos medios de comunicación. Entre las posibles aplicaciones se podrían considerar las siguientes: impulsar la emisión de programas de radio de cobertura local; promover la difusión de los derechos humanos de las mujeres en distintos medios de comunicación social; apoyar a la realización de campañas en el marco de los Días Internacionales de la Mujer; y fomentar la producción de material informativo y educativo sobre la situación de las mujeres (libros, trípticos sobre salud y nutrición, etc.).

Las operaciones psicológicas son el conjunto de actividades planeadas y dirigidas a audiencias enemigas y neutrales, para influir en sus actitudes y comportamientos, con la finalidad de facilitar el cumplimiento de los objetivos políticos y militares propios. Los objetivos de las operaciones psicológicas son tanto el personal militar como el civil, a quienes se les hace llegar la in-

formación directamente. La información difundida tiene un contenido estrechamente unido a la finalidad que se persigue. Como no se empleará personal, ni instalaciones, ni otros medios de información pública para apoyo a estas actividades, la relación entre el PIO y el AGO será inexistente.

No hay duda de que las operaciones son una excelente oportunidad para llegar a la opinión pública mostrándoles en detalle la realidad del trabajo de las FAS. Parte de ese trabajo consistirá en la protección de la mujer en los conflictos bélicos, la prevención de ataques a este colectivo y el fomento de la participación de la mujer en los procesos de paz. Por tanto, es una buena oportunidad para proporcionar a la población española, así como a la de la Zona de Operaciones, la posibilidad de conocer de cerca la forma de trabajar de las FAS.

Los medios de comunicación social solicitarán entrevistas y acceso directo al personal participante en la operación, así como a las instalaciones y oportunidades informativas. En ocasiones, podría coincidir el «día de las autoridades», el de la «prensa» y, desde la perspectiva de género, hacerlos coincidir con días señalados con la mujer como, por ejemplo, el «aniversario del ingreso de la mujer en las Fuerzas Armadas» u otros. Ante estas circunstancias, se debería preparar una documentación básica perfectamente definida semanas antes del evento. Así, el PIO y el AGO pueden coordinar, desde la perspectiva de género, la confección de la nota de prensa, el dossier de prensa, el argumentario de preguntas y respuestas, etc.

Las notas de prensa son elementos escritos que se utilizan para dar a conocer una información breve y rápida sobre una actualidad precisa. Está específicamente destinada a la prensa, para su publicación parcial o completa. Tiene un carácter informativo o descriptivo, con contenido claro y concreto, neutro y sin valoraciones. Incluyen el mensaje que se quiere transmitir. El AGO puede coordinar con el PIO la confección de notas de prensa relativas a la entrega de ayuda humanitaria, material sanitario y educativo a instituciones de mujeres, la visita de los jefes de contingente a asociaciones y organizaciones de mujeres, la reforma de edificios cuya finalidad sea, por ejemplo, la protección de mujeres refugiadas, la asistencia sanitaria a las mujeres, etc. En definitiva, informar sobre las actividades realizadas por el contingente en favor de la protección de la mujer y su presencia y

participación en los procesos de paz en los conflictos bélicos. En los comunicados de prensa se podrá incluir una valoración haciendo hincapié en este último sentido.

En las conferencias de prensa se realiza una exposición de información novedosa a un grupo de periodistas especializados. Generalmente, el único responsable de su organización es el PIO. Por ello, el AGO puede colaborar y coordinarse con éste, desde la perspectiva de género, en los siguientes aspectos:

—Preparar el dossier que se entrega a los medios de comunicación.
—Determinar la información a difundir, relacionada con los derechos y la protección de la mujer.
—Preparación de la documentación a manejar.
—Documentación a entregar a los medios.
—Medios y periodistas a invitar, analizando su influencia desde la perspectiva de género.

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA GENERACIÓN Y PREPARACIÓN DE CONTINGENTES Y LAS OPERACIONES EN AFGANISTÁN

Fernando Sánchez Pérez

Comandante del Ejército de Tierra, con destino en el Cuartel General de la Fuerza Terrestre (FUTER)

Introducción

El estudio de la perspectiva de género en operaciones puede resultar algo novedoso, pero el tratar la perspectiva de género en una operación de contrainsurgencia no lo es. David Galula, una de las referencias actuales para todo lo relacionado con este tipo de operaciones, en su obra *Pacificación en Argelia, 1956-1958*, llega a la siguiente conclusión:

> Hay que promover los derechos de la mujer para contrarrestar el apoyo a los insurgentes (…) reflexionando sobre quienes podrían ser potenciales aliados entre la población, pensé que la mujer de la Kabyla, dada su condición de sometida, estaría de nuestra parte si conseguíamos su emancipación [1].

David Galula [2] combatió con el Ejército francés en Argelia desde el año 1956, siendo destinado como jefe de compañía del 45 Batallón colonial a la región de Aissa Mimun, en la Kabilia. Este capitán inició por su cuenta y riesgo una serie de acciones que sus superiores autorizaron con cierto escepticismo: privilegió en su zona las iniciativas sociales sobre las militares, involucró a las fuerzas indígenas en la lucha contra la rebelión, comprometió a oficiales y soldados en programas sociales como construcción de escuelas o prestación de primeros auxilios y apoyó a las mujeres nativas empeñadas en la emancipación femenina.

1. Disponible en www.rand.org
2. Famoso por su obra *Contrainsurgencia: teoria y práctica.*

Otro de los «gurús» de la contrainsurgencia, el Teniente Coronel australiano David Killcullen [3] enumera en el punto 19 de su famoso documento *28 artículos: fundamentos sobre contrainsurgencia a nivel compañía* que: «Atrae a las mujeres, protege a los niños: la mayoría de los insurgentes son hombres, pero en las sociedades tradicionales (especialmente las musulmanas), las mujeres tienen gran influencia en la creación de las redes sociales que los insurgentes emplean en su beneficio».

A pesar de que la Resolución 1325 es relativamente moderna pues data del año 2000 y de que la OTAN no ha emitido un documento oficial tratando la perspectiva de género hasta el año 2009, con la BI-SC Directive 40-1, la experiencia en operaciones demuestra que, especialmente en las sociedades islámicas, ganar el apoyo de la población es la base del éxito y ese apoyo pasa, entre otras cosas, por hacer ver a las mujeres que una victoria de la contrainsurgencia significa que su situación ha de mejorar de forma notable. El Ejército de Tierra participa en la Operación R/A con un contingente de más de 1.100 hombres y mujeres, cuya generación, preparación y desarrollo de las operaciones se analiza a continuación.

La generación de contingentes

El proceso de integración de la mujer en las Fuerzas Armadas (FAS) españolas se ha completado satisfactoriamente y queda poca literatura que escribir sobre este asunto que comenzó hace más veinte años y se puede considerar modélico, por poder servir de ejemplo para muchos países. En la actualidad, las mujeres disfrutan legalmente de las mismas posibilidades de acceso y promoción que los hombres dentro de la institución militar, una vez que se eliminaron las últimas limitaciones para ocupar determinados destinos, como submarinos o ciertos buques de la Armada. Hoy no es difícil encontrar mujeres encuadradas en unidades de élite como la Legión, la Brigada Paracaidista o el Mando de Operaciones Especiales.

3. Formó parte del selecto grupo de asesores del General Petraeus y fue uno de los colaboradores en la redacción del manual americano sobre contrainsurgencia.

El proceso de generación de contingentes

Se entiende por contingente terrestre, el «conjunto de unidades del Ejército de Tierra desplegadas en una Zona de Operaciones, estén transferidas a la cadena multinacional o no». De forma resumida, el proceso de generación de un contingente es el siguiente:

—Diseño: Fase en la que se determina cual es la composición ideal del mismo.
—Generación: Fase en la que se encuadra el contingente sobre la base de las unidades elegidas para cumplir la misión.
—Adiestramiento operativo: Periodo de tiempo que se emplea para preparar adecuadamente al contingente antes de ser transferido al Mando de Operaciones.

En principio, la Resolución 1325 o la Directiva de la OTAN BI-SC 40-1 no interfieren en este proceso pues las mujeres tienen las mismas oportunidades de acceso que los hombres a cualquier unidad del Ejército y, desde el año 2009, superan el 12% las mujeres encuadradas en el mismo. Por ello, es bastante lógico pensar que, al generar un contingente, se encuadren en él hombres y mujeres de forma indistinta y en la misma proporción en que se encuentran en la unidad base de generación [4].

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que, especialmente en países de mayoría musulmana, el encuadrar mujeres en determinados puestos tácticos ha supuesto enormes beneficios para el cumplimiento de la misión y que, en determinados casos, se ha hecho imperativo que determinadas misiones sean llevadas a cabo por mujeres.

Las mujeres en los contingentes

La Directiva BI-SC 40-1 de la OTAN habla de la necesidad, siempre y cuando sea posible, de «incluir mujeres en todas las

4. Es cierto que el tanto por ciento de mujeres que participan en operaciones difiere sensiblemente del porcentaje de mujeres encuadradas en las FAS. Este dato se puede achacar al mayor perjuicio que aún supone el alejamiento de la mujer del núcleo familiar por un período de tiempo tan elevado.

actividades que impliquen contactos con la población civil» [5]. Dichos puestos podrían ser los siguientes:

—Puestos que requieran contactos con la población, relacionados con la seguridad: Este caso es el más claro y el ejemplo tradicional de la necesidad de encuadrar mujeres en el contingente. Hoy en día, a ningún soldado español se le ocurre registrar con sus propias manos a una mujer afgana. En las respectivas Órdenes de Relevo de cada contingente se obliga a encuadrar al menos un número mínimo de mujeres en la Unidad de Apoyo a la Base (UABA) para cumplir misiones en el control de entrada. Esta obligación podría hacerse extensiva al batallón de maniobra o la compañía de protección o seguridad, aunque la realidad es que tanto la proporción de mujeres en las brigadas, como la concienciación de los jefes sobre la necesidad de disponer de ellas, son suficientes para entender que se encuadrará un número suficiente en los pelotones y secciones de fusiles.

—Personal médico y de enfermería: La generación de las células de estabilización corresponde a la Inspección General de Sanidad de la Defensa. Tener una perspectiva de género es difícil debido a la escasez de médicos disponibles para desplegar en misiones en el exterior. Pero, el alto tanto por ciento de mujeres que componen el Cuerpo Militar de Sanidad hace prácticamente seguro que haya varias mujeres, tanto médicos como enfermeros. La experiencia en operaciones ha demostrado que, en los apoyos médicos a la población, se atienden muchas más mujeres y niñas cuando en el equipo médico hay alguna mujer o todas son mujeres. Este hecho es de suma importancia en un país donde un anciano con tos tiene preferencia en la cola del médico sobre una mujer con neumonía.

—Personal de Equipos CIMIC: Los equipos CIMIC son los principales encargados de interactuar con la población civil. Pueden ser generados por el Batallón CIMIC o por las propias Brigadas. En la medida de las posibilidades, estos equipos deberían ser mixtos o, al menos, tener alguna mu-

5. Apartado 3.3.h de la Directiva BI-SC 40-1.

jer, especialmente, en aquéllos cuya misión es el Enlace Cívico-Militar. En caso de no ser posible, se podrán sustituir con equipo organizados *ad hoc* durante la misión.

—Intérpretes: La responsabilidad de la contratación de intérpretes no corresponde al Ejército de Tierra, pero se debe tener en cuenta la necesidad de disponer tanto de hombres como de mujeres para la mejor aproximación a los diversos sectores de la sociedad afgana.

—OMLT: Una de las misiones que está adquiriendo mayor relevancia y que tendrá una importancia vital en el futuro, durante el proceso de transición, es la mentorización de las ANSF. Este trabajo supone un contacto directo entre oficiales afganos y sus homólogos que les orientan, aconsejan y guían en su trabajo diario. Lo idóneo sería que las mujeres mentorizaran a mujeres, creando unidades de policía o del ejército compuestas exclusivamente por ellas. Entretanto, hay que valorar las lecciones aprendidas del contingente que se encuentra actualmente en Zona de Operaciones y que tiene a una mujer mentorizando en la sección G-7 del Cuartel General de la 3.ª Brigada del Ejercito Afgano, que despliega en Baghdis.

La preparación de contingentes

El proceso de preparación 4+2

El Periodo de Adiestramiento Operativo es aquel que dedican los contingentes a instruirse y adiestrarse para estar en condiciones de cumplir la misión asignada. Tal y como repite constantemente el Jefe de la Fuerza Terrestre, «a Zona de Operaciones se va a responder, no a aprender». Este periodo dura 6 meses aproximadamente y se divide, a su vez, en dos periodos de 4 y 2 meses, respectivamente, uno de adiestramiento específico realizado en el ámbito orgánico y otro de adiestramiento final realizado bajo la dirección del jefe del contingente.

La preparación para la operación es progresiva, comenzando con la instrucción individual, continuando con el adiestramiento de las secciones y compañía y finalizando con el adiestramiento del contingente como un todo y la realización de una fase de concentración cuyo objetivo es conseguir la necesaria cohe-

sión del contingente con carácter previo a su despliegue en zona de operaciones. Gran parte del entrenamiento previo a una misión es una responsabilidad nacional y por ese motivo la Directiva BI-SC 40-1 solicita a los países que incluyan la perspectiva de género en este periodo de adiestramiento.

La perspectiva de género

Uno de los principales problemas a los que se han enfrentado las tropas de la OTAN en su misión es la falta de una doctrina común para operaciones de contrainsurgencia. En España, el MADOC publicó en enero de 2008 la PD3-301 sobre este tipo de operaciones, dedicando su capítulo 10 a la preparación de las fuerzas.

No existe ningún documento nacional o aliado que trate sobre la perspectiva de género en la preparación de las operaciones. El Joint Forces Command Brunssum está elaborando una guía para adiestrar a las fuerzas que participan en ISAF, la *Mission Specific Training Guidance*. El Anexo D de esta guía se titula *Gender*.

El hecho de que no haya mucha documentación sobre perspectiva de género no quiere decir que no se tenga en cuenta a la hora de la preparación de las operaciones. Durante el mes de noviembre de 2010, en el Cuartel General de la Fuerza Terrestre se desarrolló un ejercicio de toma de decisiones en el que oficiales llegados de zona de operaciones exponían diversas incidencias a oficiales que iban a desplegar en un futuro y que debían resolver de forma teórica. Una de las incidencias que, muy acertadamente, se introdujo fue la resolución del problema que crearon fuerzas aliadas al emplazar un puesto de policía afgana en una cota cercana a un pueblo. Este hecho recibió muchas quejas por parte de la población local, pues desde ese enclave se divisaban perfectamente los patios traseros de las casas particulares, dedicados al esparcimiento de las mujeres. Lógicamente, el puesto cumplía a la perfección con su cometido de seguridad pero fue emplazado sin tener en cuenta otros aspectos de la cultura tradicional afgana.

Cultural Awareness

Las operaciones de contrainsurgencia implican un contacto directo con la población local. Protegerla y ganarse su apoyo implican interactuar a diario con ella. Todo el personal del contin-

gente, desde el jefe del PRT hasta el último soldado, debe conocer la importancia que el respeto a la cultura local tiene para el correcto desarrollo de las operaciones. La situación de las mujeres, sus necesidades, su *status* social, sus derechos, las tradiciones tribales y otros aspectos deben ser estudiadas como una parte más de este «cultural awareness».

Durante el periodo 4+2, el personal de los contingentes estudia el manual de área y se imparten una serie de conferencias sobre el país, así como en materia de concienciación cultural. Por otro lado, durante los ejercicios de preparación se emplean fuerzas de oposición que simulan no sólo al enemigo, sino también a la población local incluyendo mujeres.

Female Engagement Teams

El Cuerpo de Marines de EEUU inició el año 2009 un proyecto para acceder a las mujeres de la zona de forma directa y con más facilidad. Esta iniciativa se puede tomar como modelo en otros contingentes dados sus buenos resultados. Debido a la segregación tradicional entre hombres y mujeres, la relación con éstas se convierte en una misión difícil de cumplir. Para solucionar el problema, los marines han creado unos equipos femeninos que se encargan de relacionarse directamente con las mujeres en las localidades.

En nuestros contingentes, estos equipos se podrían crear *ad hoc*, empleando a las mujeres disponibles en el mismo y preparadas durante el 4+2 con una serie de charlas sobre la Resolución 1325, primeros auxilios, derechos básicos, situación de la mujer en zona de operaciones, etc. Con un curso de una semana, estos equipos podrían estar preparados en la zona para cumplir una misión en un momento determinado, como puede ser acompañar a los equipos médicos en las atenciones a civiles, a los equipos CIMIC o a las compañías en sus patrullas a pie por las localidades.

La conducción de las operaciones

La primera Constitución de Afganistán se redactó durante el reinado de Amanamullah (1919-1929). Entre otras cosas, instaló un poder judicial independiente y mejoró los derechos de las mujeres. Después de realizar un gran viaje por Europa, en 1927,

decretó un cambio más rápido y anunció que las mujeres deberían ir sin velo, los funcionarios sólo podrían tener una esposa y todo el mundo en Kabul debería vestir al estilo occidental, haciendo incluso quitarse el velo a la princesa Soraya durante una sorprendida asamblea de notables.

El rey Zahir Shah (1933-1973) aprobó en 1964 la constitución más liberal que haya tenido nunca este país: instauró una monarquía constitucional, el sistema legal era secular e incluyó los mismos derechos para hombres y mujeres.

Desde esa época, las cosas han ido de mal en peor para las mujeres. Ni siquiera la llegada del presidente Karzai al gobierno (que, durante su juramento, hizo una llamada elocuente a la paz y prometió reconstruir la nación, proteger la libertad de expresión y respetar los derechos de las mujeres), impidió que se aprobara en 2009 la conocida como Ley de Estatus de Personal Chiíta que, entre otras cosas, permitía a los maridos de etnia hazara (9% de afganos) negar a las mujeres sus derechos básicos si ésta se negaba a atender sus peticiones sexuales.

En cualquier caso, es cierto que el periodo de dominación talibán ha sido uno de los momentos más desastrosos para la situación de las mujeres en este país, con medidas como limitación a la libertad de circulación, discriminación y violación de los derechos humanos.

International Security Asistance Force (ISAF)

La ISAF se creó como consecuencia de la Conferencia de Bonn en diciembre de 2001. En el Anexo I del Acuerdo de Bonn se habla de una fuerza que asista al gobierno de Afganistán en el mantenimiento de la seguridad de Kabul y zonas limítrofes, inicialmente, con la posibilidad de ir expandiendo progresivamente su zona de acción.

La misión de ISAF se puede resumir en apoyar al Gobierno de Afganistán en reducir la insurgencia, favorecer el desarrollo de las Fuerzas de Seguridad Afganas y facilitar el desarrollo económico y la gobernabilidad para conseguir un entorno seguro. La participación de ISAF se enmarca en la Estrategia de Desarrollo Nacional de Afganistán, elaborada por el Gobierno Afgano y que se basa en tres pilares —Seguridad, Gobernabilidad, Reconstrucción y Desarrollo—, además de unos asuntos transversa-

les, entre los que se encuentra la igualdad de género. ISAF lidera el pilar de la seguridad y apoya los otros dos mediante los Equipos de Reconstrucción Provincial.

El desarrollo de las operaciones

La perspectiva de género debe entenderse desde dos puntos de vista: por una parte, como un asunto de gran importancia para el futuro desarrollo de Afganistán como país, lo que justifica su inclusión en la ANDS como un asunto transversal; y, por otra parte, dentro del pilar de seguridad, como un beneficio al cumplimiento de la misión de ISAF. El manual americano FM 3-24 sobre contrainsurgencia, cuyo principal responsable es el General Petraeus, actual COMISAF y tercer «David» [6], hace referencia en temas de COIN al hecho de que «Cuando la mujer apoya los esfuerzos de la contrainsurgencia, la familia apoya la contrainsurgencia. Obtener el apoyo de la familia es un gran paso para movilizar la población contra la insurgencia».

La filosofía de las operaciones en Afganistán se corresponden con lo que el líder contrainsurgente francés Joseph Gallieni llamaba la «tache d´huile» (mancha de aceite) [7]: a medida que cada aldea o distrito se va pacificando y se va uniendo con otras zonas, la mancha va creciendo hasta que todo el país esté bajo control.

El marco de las operaciones de contrainsurgencia se conoce como SHAPE, CLEAR, HOLD y BUILD. Es en este marco doctrinal en el que se planean y se ejecutan las operaciones con la finalidad de crear un ambiente estable y seguro para hacer llegar la acción del gobierno a cualquier punto del país. La perspectiva de género debe tenerse en cuenta en cada una de estas operaciones, cronológicamente ordenadas en el caso más completo:

—SHAPE: Son operaciones que sirven para establecer las condiciones necesarias para el desarrollo exitoso de las siguientes. Suelen estar relacionadas con la recolección de información, la

6. Junto a Galula y Kilcullen, a los que se menciona al inicio de este trabajo.

7. Militar francés de finales del siglo XIX que desarrolló gran parte de sus actividades en las operaciones de colonización francesas.

preparación de las operaciones y la información a la población del beneficio que supondrán éstas en su seguridad.

La población no se debe estudiar como un todo, sino que se debe analizar el impacto que las operaciones tendrán en la situación de las mujeres de la zona. En función de la virulencia de las operaciones CLEAR, es posible que sea necesario que éstas abandonen la zona temporalmente (en la famosa Operación Mostharak de verano de 2009 se difundió deliberadamente información sobre la ofensiva para que mujeres, niños y niñas y no combatientes abandonaran la zona). Además de las jirgas que probablemente se desarrollen con los ancianos de la zona, será conveniente contactar con las mujeres para ver sus inquietudes, sus necesidades y convencerlas de que la operación redunda en su beneficio. En esta fase tienen gran importancia los equipos CIMIC trabajando con las ONG y otras organizaciones si las hubiera en la zona.

—CLEAR: Son operaciones militares ejecutadas para asegurar una zona. Los insurgentes se deben eliminar, detener o expulsar del área elegida. No tienen que ser violentas, aunque no se pueden descartar los enfrentamientos como consecuencia de la restricción en la libertad de acción del enemigo. Lo más importante durante esta fase es evitar a toda costa las bajas civiles, especialmente, de mujeres y niños y niñas, pues se provocaría el efecto contrario al deseado y no sólo se perdería el apoyo de la población, sino que más insurgentes se adherirían a la causa.

—HOLD: El objetivo de estas operaciones es mantener aseguradas las zonas limpiadas con operaciones CLEAR. Si no se llevaran a cabo, las operaciones anteriores no servirían de nada. Las fuerzas de seguridad locales adquieren el principal protagonismo, dedicándose las fuerzas de ISAF a apoyarlas.

Los Proyectos de Impacto Rápido (QIP) son de gran utilidad y conocer las necesidades de la población para su desarrollo es fundamental. Lo normal es que se coordinen con las autoridades locales y con los Elders. Es muy importante tener en cuenta las necesidades de las mujeres de la zona y su opinión sobre los proyectos a desarrollar.

—BUILD: Una vez que una zona es segura, las operaciones BUILD buscan el fomento de la gobernabilidad y el desarrollo económico. En estas operaciones tienen gran importancia el gobierno afgano, las ONG y las organizaciones internacionales. Con respecto a la situación de la mujer, se debe conseguir su partici-

pación en los órganos de decisión locales, el acceso a la educación y las oportunidades para trabajar.

CONCLUSIONES

Las mujeres afganas son posiblemente el principal colectivo antitalibán del país, aunque acceder a ellas no es tan fácil para soldados occidentales. El objetivo de la operación, ganarse el apoyo de la población, nunca se podrá obtener si sólo se habla con la mitad de ella.

De momento, la documentación sobre género es escasa a nivel de la OTAN. Además del Anexo D que publicará el Mando de Brunssum próximamente, el Mando Aliado de Transformación está preparando un curso sobre este asunto a realizar a distancia y orientado al personal que se va a desplegar en los Estados Mayores del HQ ISAF y del IJC (Mando Conjunto de Nivel Intermedio).

Dado que no se esperan cambios drásticos en los próximos años, el acceso más fácil a las mujeres afganas sólo se puede hacer mediante las mujeres del contingente. Por eso, además de encuadrar mujeres en los puestos relacionados con la seguridad, se deben incluir mujeres en aquellos puestos desde los que se pueda tener acceso a las mismas. La idea de entrenar previamente y reunir en zona de operaciones equipos exclusivos de mujeres para determinadas misiones puede ser un gran paso para conocer la realidad de la mujer en la zona. Además de ser una fuente de información, se pueden emplear para proporcionar cursillos de primeros auxilios, cursos ocupacionales, impartir clases y, sobre todo, para lanzar un mensaje positivo a este sector, a menudo, tan injustamente tratado.

Las operaciones de seguridad implican una serie de acciones, cinéticas, no cinéticas, de información, etc., debiéndose mantener en todas ellas una perspectiva de género. Cuando se construyó la actual base en Qala e Naw hubo que realizar una serie de acciones de INFOOPS y de Key Leader Engagement para informar a la población, molesta por la posibilidad de que se grabara a las mujeres. Por ello, se tuvo que informar de que las cámaras de seguridad del sistema Messeins perimetral se utilizaban para la seguridad de la base y que las imágenes se tratarían con la confidencialidad necesaria.

Finalmente, ahora que parece que está en curso realmente el proceso de transición, es de suponer que las características de la misión cambien en los próximos años, adquiriendo más importancias los OMLT. Es de suponer, asimismo, que este proceso sea gradual y por distritos hasta el total traspaso de una provincia y finalmente de todo el país. Este proceso se liderará desde el gobierno afgano con la ayuda de las fuerzas de ISAF. La responsabilidad es mantener la mentalidad de género tanto en los órganos de gobierno como en sus fuerzas armadas a través de los OMLT.

Por otro lado, las condiciones para determinar si una zona es o no transferible se decidirán con toda seguridad por una serie de indicadores. Será de gran importancia introducir entre esos indicadores datos sobre las mujeres como el acceso a la educación, al trabajo, a los puestos de gobierno local, el acceso a la sanidad o la violencia de género. Una vez transferida la zona, poco se podrá hacer y su situación como mucho empeorará o se mantendrá igual, pero no mejorará al menos en un tiempo.

LA INFLUENCIA DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA INTELIGENCIA MILITAR

SEGUNDO MARTÍNEZ MARTÍNEZ

Comandante de la Armada, con destino en la División de Operaciones del Estado Mayor de la Armada, Sección de Logística Operativa

INTRODUCCIÓN

En el ámbito militar, se define «Inteligencia» como «aquella función de combate que comprende el conjunto de actividades encaminadas a satisfacer las necesidades del Jefe con el fin de completar el necesario conocimiento del enemigo, meteorología, y características geográficas de la zona para el planeamiento y conducción de las operaciones, así como para identificar y contribuir a neutralizar la amenaza a la seguridad propia» [1]. No obstante, deben considerarse también aquellos factores *tangibles e intangibles* que, estando presentes en el espacio de batalla, pueden hacer sentir su influencia en el desarrollo de las operaciones.

La OTAN establece un concepto más amplio de Inteligencia militar definiéndola como «el producto del procesamiento de información relativa a naciones extranjeras, sobre fuerzas o elementos hostiles o potencialmente hostiles o sobre áreas de operaciones actuales o potenciales. El término también es aplicable a la actividad que genera inteligencia, y en sentido amplio, a aquéllos que llevan a cabo el proceso que la produce» [2].

Como ya es sabido, el final de la guerra fría y el colapso de la Unión Soviética han producido un cambio sustancial del escenario estratégico global. Las «guerras de baja intensidad», hasta

1. R-O-2-2, *Reglamento de Inteligencia Táctica*, Talleres del Servicio Geográfico del Ejército, 1988

2. AAP-6, NATO Glossary of Terms and Definitions.

ese momento consideradas secundarias, pasaron de la noche a la mañana a un primerísimo plano, constituyéndose en la máxima prioridad y en casi la única razón de ser (al menos, para la opinión pública) de las Fuerzas Armadas (FAS) de los países del mundo desarrollado.

Simultáneamente, las misiones de apoyo a la paz no sólo han proliferado espectacularmente, sino que además han sufrido una profunda mutación: de una mera interposición entre partes en conflicto, han pasado a convertirse en complejas operaciones «multidimensionales» que van desde la Monitorización de Elecciones hasta la Asistencia a la Reforma del Sector de Seguridad (SSR), pasando por el Desarme, Desmovilización y Reintegración de excombatientes (DDR), Apoyo Humanitario y muchas otras actividades de reconstrucción nacional que se enmarcan en el concepto general de «Construcción de la Paz» o «Peace Building».

A lo largo de todo el espectro del conflicto, el apoyo de la población local se ha convertido en el auténtico Centro de Gravedad de los actores involucrados en las operaciones. Las FAS no se mueven únicamente en un terreno geográfico en unas condiciones meteorológicas determinadas. También lo hacen en un «terreno humano», mucho más difícil de interpretar y de predecir. En definitiva, esos «factores tangibles e intangibles» que, tangencialmente mencionaba la doctrina, en particular, aquéllos relacionados con las personas, cobran ahora una importancia absolutamente capital. Y la población femenina, con su problemática específica, puede constituir una parte muy substancial de dicho «terreno humano». La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se hace eco de ello.

La Resolución 1325 no exige la creación de la figura del asesor de género y su participación en todas las operaciones militares, sino la aplicación de la perspectiva de género *en las operaciones de mantenimiento de la paz* (PKO), instando al Secretario General a que, *cuando proceda*, las operaciones sobre el terreno incluyan un *componente de género*. Así, en *el caso de que la naturaleza de la misión lo requiera*, la perspectiva de género en PKO ha de ser tenida en cuenta al más alto nivel e incluida en la Directiva Inicial e incluso en el mandato de la misión. De ese modo, quedaría asegurada la influencia de ésta a lo largo de todo el proceso de planeamiento y su implementación posterior sería mucho más sencilla. Hasta el momento, se han incluido las cuestiones de género una vez que la

misión ya había comenzado, en ocasiones, con un difícil encaje dado el diseño previo de las operaciones. Es preciso, por tanto, efectuar un cuidadoso estudio previo de la situación de la mujer en el área de conflicto al objeto de determinar en qué manera podría afectar al desarrollo de las operaciones y desarrollar un concepto de perspectiva de género que debería impregnar todas las líneas de acción, decisiones y desarrollo posterior de planes.

El objeto de este estudio es analizar y subrayar la importancia de la población femenina local como elemento activo y pasivo a lo largo de todo el ciclo de inteligencia, desde la fase de planeamiento hasta la de ejecución, especialmente en el marco de las operaciones de apoyo a la paz. Por otro lado, también se intentarán definir las relaciones que el Asesor de Género (AGO) ha de mantener con el (C) J-2 en las diferentes fases de las Operaciones, desde la recepción de la Directiva Inicial hasta alcanzar la situación final deseada.

La importancia de la cuestión de género en el proceso de JIPB

El proceso de JIPB (Joint Intelligence Preparation of the Battlefield»), o «Preparación de Inteligencia del Campo de Batalla Conjunta», es una de las principales herramientas empleadas por el CJ2 en la fase de planeamiento, más concretamente en el proceso de la decisión o «Military Decision Making Process» (MDMP), y sus conclusiones condicionan el diseño de todas las posibles líneas de acción que serán ofrecidas al comandante en la Conferencia de la Decisión. Según el JP 2-01.3 («Joint Tactics, Techniques and Procedures for Joint Intelligence Preparation of the Battlefield»), la Preparación Conjunta de Inteligencia del Campo de Batalla o JIPB es «un proceso continuo cuyo objetivo es permitir al comandante la visualización de la totalidad del espectro de capacidades del adversario y de sus posibles líneas de acción, en cualquiera de las dimensiones del espacio de batalla».

El JIPB se lleva a cabo antes y durante la ejecución de las operaciones, así como a lo largo del planeamiento de las mismas y de todas aquéllas que sea preciso en función del desarrollo de los acontecimientos, para lo cual toda la información relativa a la situación del adversario y al espacio de batalla ha de ser continuamente actualizada e integrada en un ciclo continuo. Dicho proceso se divide en tres etapas consecutivas y cíclicas:

—Definición del espacio de batalla.
—Descripción de los efectos que sobre el campo de batalla provocan los diferentes factores presentes en éste.
—Evaluación del adversario.
—Determinación de las más probables líneas de acción del adversario.

Dentro de éstas, sin duda es en la segunda etapa donde las cuestiones de género han de ser tenidas en cuenta en mayor medida.

La no identificación de esas características más relevantes y de las vulnerabilidades críticas puede conducir a que el comandante se vea sorprendido y no pueda reaccionar cuando algún aspecto del espacio de batalla no tenido en cuenta ejerza una influencia no deseada sobre las operaciones. También puede suponer un consumo innecesario de los limitados recursos disponibles contra unas capacidades del adversario que no existen en realidad. Sin embargo, dicho planteamiento (como la propia doctrina conjunta norteamericana reconoce) es incompleto, sobre todo si consideramos los escenarios más probables de actuación de las fuerzas militares hoy día, en particular, las fases de estabilización y reconstrucción de las operaciones.

Las intervenciones militares actuales no pueden limitarse a la mera destrucción de las fuerzas adversarias y a la ocupación del terreno. Para sembrar una paz duradera, es preciso garantizar la estabilidad regional a largo plazo. En este sentido, la legitimidad de la causa y el apoyo de la población local han de constituir el eje alrededor del cual han de girar todas las actividades. Además, las operaciones militares han de ser ejecutadas de forma coordinada con las que llevan a cabo todo el espectro de organizaciones civiles presentes en el JOA [3], en lo que actualmente se denomina «Enfoque Integral de las Operaciones» o «Comprehensive Approach».

El Terreno Humano («Human Terrain») constituye el verdadero espacio de maniobra de las Operaciones de Información (INFO OPS, en particular PSYOPS, PPP [4] y KLE [5]) y de las de cooperación cívico-militar (CIMIC), las cuales juegan un importan-

3. JOA: Joint Operacional Area (área de operaciones conjunta).
4. «Presence, Posture and Profile».
5. «Key Leader Engagement».

tísimo papel en aquellos teatros donde la insurgencia es la principal forma de actuación del adversario. Una interpretación incorrecta de la influencia que determinados factores pueden ejercer sobre dicho «terreno» puede resultar, como ya se ha mencionado, tremendamente perjudicial para el éxito de las operaciones. Así, el AJP-3.10 «Allied Joint Doctrine for Information Operations» establece explícitamente que

> el personal de INFO OPS debería colaborar con el de INTEL en la definición de aquellos requerimientos de inteligencia necesarios para planear, ejecutar y determinar la eficacia de las actividades de Información. El JIPB debería también incluir el análisis de factores humanos, IT, procesos e infraestructura de toma de decisiones y vulnerabilidades de redes de información.

Es cierto. Las INFO-OPS (y también las CIMIC-OPS) tienen por objeto influir en las personas y se desarrollan, por tanto, en un plano fundamentalmente humano. El terreno, la meteorología e incluso las tácticas empleadas por el adversario harán sentir su influencia en la ejecución de dichas operaciones, pero la influencia ejercida por las características sociales, culturales, religiosas y políticas de los diferentes grupos o individuos presentes en el Área de Operaciones será, sin duda, mucho mayor.

Las cuestiones de género constituyen uno de dichos factores humanos y, dada su profunda relación con los ya mencionados, deben ser incluidas en el JIPB, ya que la influencia de éstas en el planeamiento y desarrollo de las operaciones, (en particular, en las INFO OPS/CIMIC) puede ser muy relevante.

«Human Terrain System», «Human Terrain Teams»

Para incrementar la eficacia de las operaciones de estabilización, el ejército de EEUU ha desarrollado un nuevo concepto denominado «Mapping of the Human Terrain» o «Human Terrain System» (HTS), cuyo objetivo es la comprensión de la dinámica de la población civil local presente en el Área de Operaciones, de manera que sea posible incrementar la eficacia de los esfuerzos evitando causar malentendidos durante la interacción de la fuerza con dicha población [6]. Según este concepto, y siguiendo con la

6. *Human Terrain Handbook*, TRADOC, Fort Leavenworth, Texas, 2008.

inevitable comparación con el JIPB, se puede establecer que un país como Afganistán, desde el punto de vista del HTS, constituiría un terreno muy abrupto y extremadamente compartimentado, mientras que un país occidental típico sería una llanura con escasos obstáculos.

Para poner en práctica el HTS, se han diseñado equipos cívico-militares, denominados («Human Terrain Teams» o HTT), compuestos por especialistas en antropología, sociología, psicología, historia y otras disciplinas relevantes, cuya labor es asesorar al comandante y a su Estado Mayor sobre dichos aspectos, de tal forma que se asegure la transversalidad del concepto a lo largo de todo el proceso de planeamiento y ejecución de las operaciones. Los HTT han de estar dimensionados y diseñados *ad hoc* en función de la naturaleza de la misión y de la JOA y constituirán un elemento esencial en la preparación cultural del entorno operacional («Cultural Preparation of the Operational Environment» o CPOE), que no es otra cosa que un «JIPB humano».

Por otro lado, según la doctrina del US Army, el HTT puede constituir un equipo asesor directo del comandante o bien formar parte de la sección de operaciones o de cualquier otra (CJ2 entre ellas), siendo el propio comandante quien establecerá la dependencia funcional de dicho equipo. Es preciso compartir los conocimientos dentro del HTT de manera que se obtenga un conocimiento global que pueda ser transmitido a todo el Estado Mayor y también a toda la fuerza. Dado que todo aquello relacionado con la «perspectiva de género» supone un aspecto esencialmente social y por tanto humano, parece razonable proponer la inclusión de ésta dentro de las competencias de los HTT, lo que supone incluir también un especialista en dicha disciplina dentro del equipo.

A la hora de diseñar el «Mapa Humano», la distribución geográfica de mujeres, así como sus necesidades, adquiere una gran importancia. Sin embargo, los aspectos de género no deben (ni pueden) ser estudiados de manera aislada, sino dentro de la totalidad del entorno cultural propio de la JOA, que sin duda configurará de manera decisiva la respuesta de dicho colectivo ante determinados estímulos. Tratar de incluir en el proceso de planeamiento y conducción de las operaciones una perspectiva de género de manera aislada, sin entroncarla en el entorno cultural que le es propio, puede ser más perjudicial que beneficio-

so para las operaciones. El verdadero conocimiento y eficaz explotación de las cuestiones de género sólo puede ser alcanzado al poner a éstas en valor junto al resto de cuestiones con que están relacionadas. El entorno cultural comprende características específicas de carácter social, religioso e incluso antropológico. Así, por ejemplo, una mujer musulmana ha de ser tratada de manera muy diferente a como ha de serlo una mujer hindú y ello no puede ser estudiado exclusivamente por un asesor de género, sino por todo un equipo del cuál éste es sólo un componente más.

Durante la fase de planeamiento, especialmente durante el proceso de la decisión, el HTT deberá centrar su esfuerzo en el apoyo al CJ2, de tal manera que contribuya a la elaboración de una imagen lo más precisa posible de la realidad social y cultural de los diferentes colectivos humanos presentes en el AOA, de los cuales el femenino puede resultar especialmente relevante.

Por tanto, el HTT debe apoyar simultáneamente a todas las secciones del Estado Mayor durante la fase de planeamiento, ya que no sólo debe colaborar en la elaboración del Mapa Humano sino en el diseño de las operaciones, fundamentalmente, en lo que respecta al CJ3 (en particular PSYOPS, KLE, PI y PPP dentro del ámbito de las INFO OPS) y al CJ5 (CIMIC). Para ello, el HTT debe depender del Jefe de Estado Mayor, ya que si lo hiciera directamente del comandante, se producirían sin duda numerosos retrasos al ser preciso revisar los planes tras cada una de las conferencias intermedias. En definitiva, es preciso un asesoramiento e implicación continuos a lo largo de todo el proceso de planeamiento.

La mujer como fuente de información

Se entiende por «Información», los datos de cualquier tipo sin procesar que pueden ser empleados en la producción de inteligencia» [7]. De toda la información disponible en el campo de batalla, el comandante ha de identificar aquélla que es necesaria para tomar una decisión y diseñar un plan adecuado, que constituirá los Requerimientos Críticos de Información del Co-

7. AAP-6, NATO Glossary of Terms and Definitions.

mandante («Commander´s Critical Information Requirements» o CCIR). De los CCIR, el personal del CJ2 extraerá las denominadas Requerimientos Prioritarios de Inteligencia (PIR), o cuestiones clave de inteligencia absolutamente necesarias para desarrollar un plan coherente con garantías de éxito.

Por otro lado, son Fuentes de Inteligencia «aquellas personas o cosas de las cuales puede obtenerse información» [8]. De todos los tipos de inteligencia posibles, cobra una especial significación en el marco de este trabajo la Inteligencia Humana o HUMINT, que obviamente es aquélla que es obtenida por y proviene de fuentes humanas. Si bien puede ser obtenida clandestinamente por medio de Agencias de Inteligencia, también puede serlo de forma abierta por las FAS mientras llevan a cabo las operaciones en la JOA de acuerdo con las leyes nacionales e internacionales.

En los entornos propios de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz o Humanitarias, existen generalmente grupos humanos socialmente marginados o cuyos derechos fundamentales se ven limitados en cierta medida. Dichas personas, que deben constituir el verdadero objeto de la intervención militar, no solo juegan el papel de meros receptores de auxilio, sino que, por medio de una adecuada gestión, pueden constituir un importante elemento facilitador que posiblemente contribuya decisivamente al éxito de las operaciones.

La puesta en práctica de planes de ayuda humanitaria dentro de operaciones de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) permite a la fuerza granjearse la simpatía y apoyo de la población local, fundamentales, sobre todo, en ambientes de contrainsurgencia. El apoyo de la población local se traduce, entre otras cosas, en información que de otra forma sería bastante inaccesible.

Generalmente, las mujeres forman parte de dichos colectivos y, en muchos de ellos, constituyen un subconjunto especialmente marginado o afectado que, por tanto, es más susceptible de ser objeto de operaciones CIMIC. Éstas, además de mejorar sus condiciones de vida, permiten abrir un extenso campo de colaboración a favor de los objetivos de la Fuerza.

8. AAP-6, NATO Glossary of Terms and Definitions.

En determinadas sociedades, como por ejemplo aquellas de corte islamista o de carácter tribal, la mujer vive generalmente apartada de la vida social o pública, limitando su influencia a la esfera estrictamente familiar o privada. Pero eso no significa que no constituyan un elemento de capital importancia en el entramado social y político. Como nos recuerda Pedro Baños [9],

> aunque parezca que viven en la sombra de algunas sociedades, al amparo de los hombres, escondidas en sus domicilios y guardadas por sus ropajes tradicionales … no se debería olvidar que todo lo oyen, todo lo saben y, en la mayoría de los casos, todo lo controlan, incluido a los hombres que en su prepotente ignorancia creen que les están sometidas.

La falta de comunicación entre mujer y entorno priva automáticamente a las agencias de adquisición de inteligencia de casi la mitad de las fuentes de información que pueden ser explotadas. Las campañas CIMIC e INFO-OPS especialmente dirigidas al colectivo femenino de una población, cuando son diseñadas y dirigidas adecuadamente de tal forma que no provoquen el malestar o incluso la ira de la población masculina, pueden permitir el acceso a una inmensa fuente de información hasta ahora casi absolutamente desaprovechada e ignorada. Sin embargo, para planear una campaña CIMIC o INFO OPS que ofrezca ciertas garantías de éxito, es preciso contar con una inteligencia básica suficientemente actualizada y precisa.

Inteligencia básica de género

Antes de la ejecución de una misión, el experto en cuestiones de género debe asegurarse de que conoce las particularidades de esta materia en el Teatro de Operaciones concreto en que se lleva a cabo la misión, poniéndolas además en valor frente al resto de aspectos específicos que, desde el punto de vista humano, pueda presentar la JOA. Ello significa que es preciso estudiar en profundidad las características sociales y familiares de los diversos grupos

9. Baños, Pedro, «Análisis de los atentados suicidas femeninos», Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 17/2009, 26 de marzo de 2009.

humanos con los que la fuerza interactuará durante la campaña. Dicha tarea ha de ser efectuada sobre la base de la inteligencia disponible (inteligencia básica, la cual esta en poder del CJ2) y en estrecha colaboración con el HTT, ya que, como se ha dicho con anterioridad, los aspectos de género con genuinamente humanos y guardan una estrecha relación con la historia, religión, tradiciones, economía y estructura política y social.

El estudio en gabinete de los datos disponibles debe permitir obtener aquellos aspectos más relevantes relacionados con el papel de la mujer en la sociedad local. Los datos ya disponibles al respecto han ser analizados minuciosamente con espíritu crítico y, con seguridad, muchos de ellos habrán de ser actualizados y confirmados, pasando a formar parte directamente en el Plan de Obtención. En tiempo de paz, los aspectos de género han de ser tratados como cualquier otra información de interés militar y han de incorporarse a las bases de datos existentes sobre los posibles teatros de operaciones en forma de inteligencia básica, de tal manera que, en el momento de recibirse una directiva inicial, sólo sea necesario actualizar la información ya disponible. No cabe duda de que, en caso contrario, sería preciso competir con otros aspectos de inteligencia más relevantes a la vista del comandante, lo que supondría con seguridad una baja prioridad en las órdenes de adquisición.

Para facilitar esta labor, es importante que los expertos en género sean incluidos de forma permanente en los Estados Mayores de la cadena operativa, ya que si su designación y activación se llevan a cabo únicamente con motivo de una operación concreta, es muy probable que durante los primeros pasos de la misma no se tengan en cuenta aspectos importantes que podrían tener serías consecuencias en su posterior desarrollo.

El acceso a la inteligencia por parte del experto en cuestiones de género

El grado de acceso del asesor de género a la inteligencia disponible, ya sea básica o actual, vendrá determinado por la importancia que se conceda a la situación de la mujer en la JOA a todos los niveles de planeamiento y ejecución.

Durante la fase de ejecución de las operaciones, la relación entre el experto en cuestiones de género del HTT y el CJ2 no

tiene porque ser biunívoca, al menos no en la misma medida. No toda la inteligencia es relevante desde el punto de vista de las cuestiones de género, ni un análisis de género es siempre necesario en los estudios del CJ2. Es decir, sería de aplicación el principio de «necesidad de conocer» o «Need to Know», según el cual la inteligencia y la información es un bien que se administra a demanda y siempre con la autorización pertinente.

Sin embargo, conforme la intensidad de las operaciones decrece y llega la transición a las fases de estabilización y reconstrucción o en determinadas operaciones como las de mantenimiento de la paz o las de ayuda humanitaria, la importancia de las cuestiones sociales y culturales accede a un primer plano y es, entonces, cuando resulta necesario un flujo de información e inteligencia de un caudal amplio y constante. En estos casos, debe primar el principio de «necesidad de compartir» (Need to Share) [10]. El HTT podrá entonces integrarse plenamente en el OPG (Operative Planning Group) y supervisar directamente el diseño de las diferentes líneas de acción que serán finalmente propuestas al comandante para la decisión, asegurándose de que, entre otras, la perspectiva de género sea tenida en cuenta cuando ésta pueda afectar a la practicabilidad de alguna de ellas.

La extensión del área de interés de inteligencia y su impacto en otros sectores femeninos diferentes al presente en la JOA

La rapidez y el alcance global de los medios de comunicación actuales es un factor a tener muy en cuenta en el planeamiento y ejecución de las operaciones. Los incidentes que tienen lugar en la JOA repercuten casi de inmediato en los países contribuyentes al esfuerzo militar y, si como suele ser el caso, éstos cuentan con una Estado Social y Democrático de derecho, su influencia sobre

10. Principio por el cual la información debe fluir entre los diferentes órganos implicados en una operación sin necesidad de que éstos la soliciten ni de que dicha solicitud sea aprobada. Sin duda, este principio afecta negativamente a la OPSEC, pero genera una sinergia entre todos los elementos del Estado Mayor, ayudando a una mejor comprensión común de la situación. En determinados ambientes operativos de gran complejidad y baja intensidad como los actuales, el principio de necesidad de compartir puede no suponer un riesgo excesivo. El principio «opuesto» es el de «Necesidad de Conocer» (Need to Know).

la determinación y compromiso de la cúpula político-estratégica puede ser determinante.

En el tipo de conflictos que se libran actualmente, el área de interés de inteligencia excede en tal medida el área de responsabilidad de inteligencia que generalmente abarca incluso el territorio nacional y hasta podríamos sentenciar que, en un mundo globalizado, casi la totalidad del mismo puede ser considerado área de interés. Si en el área de responsabilidad de inteligencia es preciso tener en cuenta la existencia de un sector de la población hasta ahora ignorado (el femenino) y explotarlo oportunamente, también es preciso tener en cuenta las reacciones del colectivo femenino fuera de la JOA o del ARI [11], incluyendo el que está presente en el propio territorio nacional, que puede también ejercer una influencia determinante en el desarrollo de las operaciones. En una sociedad especialmente sensibilizada respecto a las cuestiones de igualdad de género, este punto ha de ser tenido muy en cuenta.

La inclusión de la perspectiva de género en el programa de obtención

El Programa de Obtención es un documento interno del CJ2 en el cual se reflejan los indicios relacionados con las necesidades de información, que se convierten en misiones informativas de las que derivan las órdenes de obtención y las peticiones de información. Corresponde, en principio, al CJ2 decidir si se han de incluir o no necesidades de información relacionadas con el género en el programa de obtención, en base a los requerimientos manifestados por el resto de secciones del Estado Mayor durante el proceso de planeamiento.

La inclusión de aspectos de género en el Programa de Obtención se hará en función del peso concedido al componente CIMIC e INFO-OPS en el Concepto de la Operación. Así, no debe extrañar que, en misiones de imposición de la paz o en aquéllas en las que, de uno u otro modo, exista un adversario real o hi-

11. ARI: Área de Responsabilidad de Inteligencia, o zona dentro de la cual un comandante es responsable de producir inteligencia a través de sus propios medios de obtención y análisis.

potético, se les asigne una baja prioridad con respecto a otros asuntos más puramente militares, una tendencia que sin duda se invertirá en las fases de estabilización y reconstrucción en el marco de un conflicto de baja intensidad.

Por otro lado, es preciso monitorizar la evolución de entorno social durante el transcurso de la operación, lo que se consigue mediante los denominados «indicadores de transición demográfica hacia una sociedad moderna», muchos de los cuales son puramente «de género» (evolución del tamaño de la unidad familiar, mortalidad materna e infantil, prosperidad social, acceso de la mujer al mercado laboral, etc.).

CONCLUSIONES

La labor del Asesor de Género puede ser mucho más eficaz incluyéndolo como uno de los especialistas de un HTT, ya que la perspectiva de género es un aspecto esencialmente humano y ha de ser puesto en valor junto a otras disciplinas (tales como la antropología, historia, cultura local, etc.) para alcanzar su verdadera dimensión y producir unos resultados realistas y adaptados a las necesidades de las operaciones.

De todo el ciclo de inteligencia, es en las fases de dirección y de elaboración donde la perspectiva de género cobra una mayor importancia.

El proceso de JIPB debe incluir el CPOE, que a su vez debe tener en cuenta la perspectiva de género. Cuanto más complejo sea el entramado social de la población local, mayor será la importancia del componente de género en el planeamiento de las operaciones y más complicado resultará su estudio. No obstante, en este caso, una explotación adecuada del mismo producirá unos resultados exponencialmente beneficiosos para el desarrollo de las operaciones.

Los especialistas en perspectiva de género, incluidos dentro de los HTT, deben formar parte de los Estados Mayores con carácter permanente, incluso en tiempo de paz, enfocando su actuación fundamentalmente a la obtención de inteligencia básica de género en escenarios probables de actuación.

La Inteligencia de Género, ya sea básica o actual, es especialmente importante de cara al planeamiento y ejecución de actividades CIMIC e INFO-OPS (especialmente PSYOPS, PPP, PI y KLE).

El colectivo femenino de cualquier población es una excelente fuente de información, tradicionalmente ignorada y en ocasiones inaccesible. Es preciso hacer un esfuerzo para acercarse al mismo para lo cual será preciso planear actividades CIMIC/INFO-OPS basadas en la inteligencia básica de género, de forma que sea posible obtener la inteligencia actual necesaria para continuar llevando a cabo tales actividades de una manera cada vez más eficaz. También puede obtenerse una valiosa información relativa a las actividades de elementos insurgentes u hostiles.

El Programa de Obtención incluirá un mayor número de necesidades de inteligencia relacionadas con cuestiones de género cuanto mayor sea el componente CIMIC/INFO-OPS de las operaciones, es decir, fundamentalmente en las fases de estabilización y reconstrucción de un conflicto (mantenimiento y construcción de la paz) y en operaciones de ayuda humanitaria.

El programa de obtención de información de género ha de basarse, por un lado, en la detección de las necesidades, carencias y riesgos de la población local femenina (al objeto de diseñar estrategias CIMIC adecuadas), así como en la observación de una serie de indicadores, basados en la «transición demográfica» hacia una sociedad moderna, que permitan monitorizar la evolución de la situación de la mujer.

La relación entre el especialista en cuestiones de género y el CJ2 evolucionará desde la aplicación del concepto de «necesidad de conocer» al de «necesidad de compartir» conforme la intensidad del conflicto decrezca.

LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS REGLAS DE ENFRENTAMIENTO

Begoña Aramendía Rodríguez de Austria

Comandante Auditor del Gabinete Técnico de la Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa

Las reglas de enfrentamiento

Las Reglas de Enfrentamiento (ROE) son directivas dirigidas a las fuerzas militares hasta nivel de soldado que definen las circunstancias, las condiciones, el grado y el modo en que podrá aplicarse la fuerza o las acciones que puedan interpretarse como una provocación. Su objetivo es autorizar o limitar el uso de la fuerza con ocasión de las operaciones militares y conforme al Derecho internacional.

Las ROE se dictan para operaciones militares ya sean internas, es decir, a nivel nacional, o en el exterior, bien en situaciones de conflicto armado o bien en operaciones de apoyo a la paz. En estos últimos supuestos, tanto la ONU como la OTAN y la UE, establecen sus propias ROE para las operaciones que se realicen bajo su mando, las cuales deben ser respetadas por la Fuerzas Militares que los distintos Estados pongan a su disposición.

Las ROE para operaciones en el exterior consisten en un catálogo de autorizaciones y de prohibiciones que los mandos deberán utilizar para dirigir, controlar y ordenar el uso de la fuerza en la consecución de una misión que les haya sido asignada en apoyo de los intereses internacionales o para proteger a las fuerzas internacionales. Así, por ejemplo, la OTAN ha aprobado su propio documento, el MC-362, emanado del Comité Militar y que no tiene ninguna clasificación de seguridad, contiene un compendio de ROE estratégicas y operacionales y un catálogo de orientaciones sobre su uso en operaciones aéreas, terrestres y navales aplicables en todo tipo de operaciones militares OTAN

o dirigidas por la OTAN. En las operaciones militares lideradas por la OTAN, estas ROE se aplican a las Fuerzas Militares de los países miembros y a las fuerzas de terceros Estados que participan en las operaciones militares a cargo de la OTAN.

Las ROE redactadas en el MC-362 vienen enumeradas en series múltiples, pudiendo contener cada serie hasta diez normas, cada una de ellas numeradas a su vez. En este contexto son objeto de consideración aquellas normas que, por su propia naturaleza, caso de ser implementadas en una operación, pueden verse condicionadas o influidas por la perspectiva de género en el momento de su ejecución, circunstancia ésta que habrá de ser convenientemente valorada por las autoridades y mandos militares en la realización de las operaciones que se desarrollen bajo su mando en su área de responsabilidad. Para ello, hay que tener en cuenta las siguientes premisas:

1. Las operaciones militares están sujetas al Derecho internacional, en especial, al conjunto de normas que constituye el Derecho de los conflictos armados [1] y a las normas relativas a la protección de los derechos humanos.
2. Las ROE no limitan el derecho a la legítima defensa [2].
3. Las ROE no autorizan en ningún caso el uso de la fuerza que resulte contrario a las disposiciones de Derecho interno.
4. Los Estados son responsables de instruir a sus fuerzas para que respeten y acaten el Derecho de los conflictos armados y las demás convenciones, tratados internacionales y resoluciones que puedan afectar a las operaciones militares.

1. El Derecho de los conflictos armados es una parte del Derecho internacional que está integrado, en lo que a su contenido se refiere, por tratados y acuerdos internacionales, costumbres internacionales y principios generales. Asimismo se incluyen los actos de las organizaciones internacionales, fundamentalmente y en tiempos recientes, de la ONU y actos unilaterales de los Estados.

2. Está universalmente reconocido el derecho de los individuos y de las unidades a defenderse ante una agresión o una amenaza inminente de agresión. Al ejercer este derecho, los individuos y las unidades actuarán de acuerdo con la legislación nacional e internacional. Se entiende por legítima defensa, el uso de la fuerza necesaria y proporcionada para defenderse contra una agresión o una amenaza de agresión.

La perspectiva de género

El asesor de genero (AGO) del Comandante de la Fuerza debe asegurar la integración de la perspectiva de género en la ejecución de las ROE para una implementación eficaz de los mandatos existentes sobre la mujer, la paz y la seguridad dentro del componente militar y, particularmente, las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1325, 1820, 1888, 1889 y 1960. Estos mandatos, *inter alia*, requieren que las misiones de mantenimiento de la paz [3] fomenten la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones post-conflicto, prevengan la violencia sexual, protejan a los individuos, incluyendo a las mujeres y niñas, incrementen la presencia de personal femenino de mantenimiento de la paz y, sistemáticamente, capaciten a todos los efectivos de una misión de mantenimiento de la paz para que puedan abordar los asuntos de género en su trabajo.

Las cinco resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas deben ser entendidas de manera complementaria. Mientras que la Resolución 1325 supuso la introducción formal de la perspectiva de género [4] y de las necesidades y aportaciones de las mujeres en la agenda internacional de la paz y seguridad internacionales, la Resolución 1820 hace referencia a una sola cuestión de las abordadas en su predecesora, la violencia sexual como arma de guerra, y las restantes -1888, 1889 y 1960- concretan posibles pasos y medidas para garantizar el cumplimiento de las anteriores.

Algunos países [5], entre ellos España, han aprobado planes de acción nacional con el objetivo de guiar la implementación de la

3. Las operaciones de mantenimiento de la paz son el conjunto de acciones encaminadas a la contención, moderación y finalización de hostilidades entre o dentro de Estados, ejecutadas por medio de la intervención de una tercera parte imparcial, organizada y dirigida internacionalmente, empleando fuerzas multinacionales, policía y civiles y realizadas con el consentimiento de las principales partes beligerantes, para restaurar y mantener la paz.

4. El género es la categoría analítica que pone de manifiesto que las desigualdades entre hombres y mujeres son un producto social y no un resultado de la naturaleza, evidenciando su construcción social y cultural para distinguirlas de las diferencias biológicas de los sexos.

5. Entre otros, han aprobado ese plan Austria, Bélgica, Costa de Marfil, Dinamarca, España, Finlandia, Holanda, Islandia, Liberia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Uganda.

Resolución 1325, marco general de actuación y la primera aproximación, como ya se ha dicho, a las cuestiones de mujer, paz y seguridad. El Plan de acción del Gobierno de España para la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se aprobó mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 30 de noviembre de 2007.

La perspectiva de genero en la ejecución de las ROE

Entre las Series de las ROE de la OTAN, recogidas en el MC-362, se relacionan y analizan a continuación aquéllas en las que la integración de la perspectiva de género tiene una mayor incidencia en su ejecución por las fuerzas militares.

La experiencia adquirida en estos más de veinte años de participación española en operaciones de apoyo a la paz desde que, en 1989, se desplegaran por primera vez tropas españolas en África bajo mandato de Naciones Unidas en Angola (UNTAG) y Namibia (UNAMEM I), casi simultáneamente, permiten identificar los dos ámbitos más relevantes a esos efectos desde la perspectiva de la integración de género: por una parte, la detención y registro; y, por otra, el uso de la fuerza para impedir la perpetración de delitos.

Detención y registro

Uno de los objetivos de la ROE de la Serie 18 es autorizar y definir el alcance de la detención de personas [6], incluidos civiles. La 181 autoriza la detención de personas y la 183 autoriza el uso de la fuerza mínima para detener personas [7]. La detención se autoriza siempre que las personas se encuentren en alguna de estas situaciones:

1. Que interfieran en el cumplimiento de la misión.
2. Que usen o amenacen con usar la fuerza contra las fuerzas o personas de la OTAN o dirigidas por la OTAN de-

6. La detención es el acto de mantener bajo custodia a efectos legales tales como un juicio, el mantenimiento de la seguridad pública, o de acuerdo con el orden legitimo.

7. La fuerza mínima, incluida la fuerza letal, está limitada al nivel, intensidad y duración necesarios para lograr el objetivo.

signadas con un *status* especial o contra las personas bajo su protección, contra sus equipos y/o contra sus bienes.
3. Que entren en una zona bajo control de la OTAN o de las fuerzas dirigidas por la OTAN sin el previo consentimiento.
4. Que sean sospechosas de delitos graves o de violaciones del Derecho de los conflictos armados.

La detención en los dos últimos supuestos requiere una coordinación extrema con las autoridades civiles y, en todos los casos, las ROE autorizadas deberán contener la orientación adecuada sobre el nivel de fuerza autorizado para efectuar una detención y para mantener el control de las personas así detenidas. Las personas detenidas deberán ser tratadas de acuerdo con las normas internacionales y enviadas, tan pronto como sea posible y como corresponda, a las agencias civiles competentes del gobierno o al personal del Comité Internacional de Cruz Roja-Media Luna Roja.

La integración de la perspectiva de género en la detención de personas exige, en primer lugar, distinguir si la fuerza actuante se encuentra o no ante un ataque inminente o real, un acto hostil [8] o una intención hostil [9], pues esta circunstancia va a ser determinante en el modo en que se lleve a cabo la detención. La situación de la fuerza es de riesgo bien porque la persona cuya detención haya de llevarse a cabo sea un combatiente legítimo [10],

8. Un acto es hostil cuando se comete o se contribuye a cualquier acto deliberado que cause graves daños o represente un peligro. Los ejemplos específicos de actos hostiles incluyen impedir intencionadamente las operaciones militares o violar o intentar violar la seguridad de una instalación militar o de una zona restringida.

9. Intención hostil es toda amenaza probable e identificable que se puede reconocer basándose en las condiciones siguientes: a) capacidad y preparación de los individuos, grupos o personas o unidades que representen una amenaza para causar daños; y b) la evidencia, incluidos los servicios de inteligencia, que indiquen una intención de atacar o de causar otro tipo de daños.

10. Son combatientes legítimos:

–Los miembros de las FAS de las partes en conflicto excepto el personal sanitario y religioso (artículos 4.1 del III Convenio de Ginebra y 43 del Protocolo Adicional I de Ginebra).

–Los miembros de las FAS de una parte no reconocida por la otra parte (artículos. 4.3 GIII y 43 del Protocolo Adicional I de Ginebra).

bien porque sea un miembro de la población civil [11], que pudiera realizar un ataque real o inminente, una acción hostil o intento hostil. Lógicamente, con independencia de que sea hombre o mujer, su detención podría ser practicada por cualquier miembro de la fuerza militar actuante siendo en este caso indiferente que sea efectuada por un hombre o una mujer militar. En situaciones distintas a las expuestas, la detención de una mujer debería ser practicada por otra mujer.

Hay que tener presente que el derecho a detener incluye el derecho a registrar. Por ello, también hay que distinguir entre el registro en el momento de la detención y el registro que pudiera efectuarse una vez que la mujer se encuentre prisionera o internada. En el primer supuesto, el registro se llevará a cabo por quienes realicen la detención conforme a los criterios anteriormente expuestos. En el segundo, será personal del mismo sexo el que habrá de efectuar el registro, de no ser posible habría de realizarse mediante medios electrónicos. Ello no obstante, en el momento de realizar un registro, al igual que sucede con las detenciones si existe una situación de riesgo por un ataque inminente o real, un acto hostil o una intención hostil, primaría la seguridad, pudiendo efectuar el registro cualquier militar.

Al hilo de lo expuesto, hay que tener en cuenta el artículo 76 del Protocolo Adicional I de Ginebra establece una serie de medidas de protección de las mujeres:

1. Las mujeres serán objeto de un respeto especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor.

–Los miembros de otras milicias y otros cuerpos sometidos a disciplina militar (artículos 4. 2 del III Convenio de Ginebra y 43 del Protocolo Adicional I de Ginebra).

–Los movimientos de resistencia (artículos 4.2 del III Convenio de Ginebra y 43 del Protocolo Adicional I de Ginebra).

–La población de un territorio que se enfrenta espontáneamente a un ejército invasor (artículos 4.6 del III Convenio de Ginebra y 43 del Protocolo Adicional I de Ginebra).

11. La población civil es definida por exclusión de manera que son personas civiles las que no son combatientes (artículo 50 del Protocolo Adicional I de Ginebra).

2. Serán atendidos con prioridad absoluta los casos de mujeres encintas y de madres con niños de corta edad a su cargo que sean arrestadas, detenidas o internadas por razones relacionadas con el conflicto armado.
3. En toda la medida de lo posible, las Partes en conflicto procuraran evitar la imposición de la pena de muerte a las mujeres encintas o a las madres con niños de corta edad a su cargo por delitos relacionados con el conflicto armado. No se ejecutará la pena de muerte impuestas a esas mujeres por tales delitos.

Por otra parte, hay que tener presente, respecto a la detención de mujeres militares que deben estar separadas de los hombres y debería existir separación entre oficiales, suboficiales y tropa (artículos 44 y 45 del III Convenio de Ginebra). Cuando se trate de población civil, también las mujeres detenidas habrán de estar separadas de los hombres. En este sentido el artículo 75 del Protocolo Adicional I de Ginebra en su apartado 5 dispone que las mujeres privadas de libertad por razones relacionadas con el conflicto armado serán custodiadas en locales separados de los ocupados por los hombres. Su vigilancia inmediata estará a cargo de mujeres. No obstante, las familias detenidas o internadas serán alojadas, siempre que sea posible, en un mismo lugar como unidad familiar.

En otro orden de cosas, en cuanto a la asistencia sanitaria que ha de procurarse a las mujeres prisioneras e internadas, siempre que sea factible debería llevarse a cabo por personal facultativo del mismo sexo (artículo 76 del Protocolo Adicional I de Ginebra).

Uso de la fuerza en operaciones designadas para impedir determinados delitos: delitos de tráfico de armas, munición y explosivos y delitos de violencia contra las mujeres y niñas

La ROE de la Serie 33 tiene como objetivo autorizar el uso de la fuerza en circunstancias especificadas en operaciones designadas. Se pretende aplicar esta serie fundamentalmente a las condiciones peculiares que puedan surgir durante operaciones tales como de apoyo a la paz, evacuación, ayuda humanitaria, etc. Concretamente, la 337 autoriza el uso de la fuerza mínima que se determine para impedir la perpetración de delitos que estén ocurriendo o que estén a punto de ocurrir en circunstancias que se determinen.

En este punto, hay que hacer referencia a dos tipos de delitos de distinta naturaleza en los que la inclusión de la perspectiva de género es concluyente para ejecutar las ROE: por un lado, los delitos de tráfico de armas, munición y explosivos; y, por otro lado, los delitos contra las mujeres y niñas como la violación sexual y los embarazos forzados como arma de guerra que han aumentado en los conflictos actuales.

Delitos de tráfico de armas, munición y explosivos

El tráfico de armas, munición y explosivos normalmente se encuentra ligado a las actividades de supervisión de acuerdos de control o destrucción de armamentos que serán resultado de un armisticio logrado entre las partes contendientes que habrá de llevar consigo los siguientes elementos:

a) Identificación de las zonas en que esté limitado el armamento.
b) Definición del armamento limitado.
c) Descripción del tipo y número de armamento autorizado e las citadas zonas.
d) Procedimiento para la inspección regular en las zonas de limitación de armamento.
e) Fecha de comienzo y final de control.

El control de armas, munición y explosivos es muy complicado y exige grandes esfuerzos debido a las reticencias de las partes en conflicto a desprenderse del armamento en una situación que para ellos aún puede ser incierta y porque puede no convenirles dar a conocer su origen, lo que les llevará a ocultarlas. Ello obliga a que las labores de obtención de información sean de gran importancia para la consecución de estos cometidos.

La ejecución de los cometidos de control de armamento se realiza mediante el control de área, el establecimiento de puntos de control y los registros y verificaciones periódicas. Para impedir los delitos de tráfico de armas, munición y explosivos ha de tenerse en cuenta la perspectiva de género, tanto en los registros de viviendas como en los puntos de control y bloqueo de carreteras. Los equipos militares deben ser mixtos con participación masculina y femenina a la vista de los criterios expuestos

anteriormente para el registro de mujeres y, en su caso, detención. Asimismo, los equipos mixtos favorecen la obtención del máximo de información de valor para detectar posibles delitos de tráfico de armas, munición y explosivos, pues la experiencia ha demostrado que, como norma general, las mujeres y niños locales pueden confiar más en el personal femenino, lo que finalmente fortalece el intercambio de información para la consecución de los cometidos operacionales designados. No está de menos recordar que en ocasiones se han utilizado a mujeres «mula» para pasar mercancías ilegales por los puntos de control.

Esta búsqueda de información se realiza con una acción y comportamiento adecuado, pues la población civil tiene derecho a ser respetada en su integridad física, en su honor, en sus propiedades, en sus convicciones religiosas y en sus costumbres.

Delitos de violencia sexual contra las mujeres y niñas

La violencia sexual es una de las armas de guerra más extendidas en los conflictos armados contemporáneos, convirtiéndose en una cuestión de interés público desde la década de los noventa, tras el genocidio de Ruanda y los conflictos armados que asolaron la región de los Balcanes.

El uso de esta violencia, lejos de ser esporádico, se ha convertido en una práctica sistemática y generalizada con el fin de humillar al enemigo y acabar con sus líneas de sangre familiares, pasando a formar parte integral del conflicto armado, pudiendo agudizarlo y constituyendo en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. No hay que olvidar que la violencia contra las mujeres es una manifestación de las relaciones de poder desiguales prevalentes entre mujeres y varones y que la experiencia ha demostrado que las mujeres no acompañadas y las mujeres jefe de familias se enfrentan a un mayor riesgo de violencia sexual. Las víctimas no se atreven muchas veces a denunciar el crimen debido a la vergüenza que sienten y a la falta de confianza ante los mismos agentes de seguridad.

En este contexto, para garantizar la seguridad de la población, hay que ser conscientes de la naturaleza de las relaciones de género en el área de operaciones, incluyendo las diferentes inquietudes de seguridad de mujeres y hombres. Por ello, entre

las medidas a tener en cuenta por el Comandante de la Fuerza y al objeto de integrar la perspectiva de género, habrá de valorarse la adopción de las siguientes:

1. Realizar patrullas de equipos mixtos en áreas con una gran cantidad de casos reportados de delitos contra la mujer, particularmente, si se trata de violencia sexual contra las mujeres y niñas.
2. Realizar patrullas a lo largo de las rutas frecuentadas por mujeres y niñas, especialmente, cuando se haya detectado un importante índice de secuestros de mujeres y niñas.
3. Desplegar equipos mixtos de personal militar para apoyar las actividades relacionadas con la protección de mujeres y niñas.
4. Proporcionar seguridad adicional a las mujeres, cuando sea necesario, para posibilitar el transporte seguro por parte de éstas de la ayuda humanitaria desde el punto de entrega hasta sus hogares, cuando las operaciones militares incluyan entre sus objetivos militares la protección de bienes, por ejemplo, la custodia de los suministros de ayuda.
5. Consultar regularmente con las mujeres locales y con organizaciones de mujeres para identificar riesgos específicos para las mujeres.

CONCLUSIONES

1. La inclusión de la perspectiva de género en la ejecución de las Reglas de Enfrentamiento mejora la eficacia operacional.
2. Hay que ser conscientes del valor operacional del despliegue de personal femenino. En la generación de las fuerzas habrá que seleccionar personal militar masculino y femenino para todas las categorías de tareas militares en la composición del contingente, especialmente en determinados puestos, con el objetivo de tener la capacidad suficiente para desplegar patrullas o equipos mixtos. En sintonía con ello, el uso de intérpretes nacionales o locales debe incluir intérpretes mujeres, lo que habrá de tenerse en cuenta en el momento de la contratación.
3. Las mujeres han de ser objeto de un respeto especial y se las ha de proteger, en particular, contra cualquier forma

de atentado al pudor, lo que habrá de tenerse siempre presente en la ejecución de las ROE.

4. El Jefe de la Fuerza debe cerciorarse de que sus subordinados conocen sus respectivas obligaciones dimanantes del Derecho de los conflictos armados y la importancia de los asuntos de género.
5. Las operaciones militares, tanto en caso de conflicto armado como en operaciones de apoyo a la paz, deben incluir especialistas en género.
6. El asesor de género del Comandante de la Fuerza debe asegurar la integración de la perspectiva de género en la ejecución de las ROE para una implementación eficaz de los mandatos existentes sobre la mujer, la paz y la seguridad dentro del componente militar.

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

Ismael Kasrou Contioso

Con destino en la Dirección General de Personal (DIGENPER), Observatorio Militar para la Igualdad del Ministerio de Defensa

Introducción

Los Estados otorgan cada vez una mayor importancia a la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS), que se afianza en las agendas de las principales organizaciones internacionales en el ámbito del desarrollo, la paz y la seguridad. La RSS supone una oportunidad de transformar las instituciones, las políticas y los programas de seguridad creando nuevas soluciones para la integración de las cuestiones de género.

En ese contexto, más que un simple ejercicio político, la integración de la perspectiva de género se muestra como un requisito indispensable para lograr la eficacia operacional de la RSS, pero también una vía para lograr su aceptación local y un modo de adaptarse a la realidad de cada contexto. Por ejemplo, el incremento del reclutamiento femenino, la prevención de violaciones de los derechos humanos y la colaboración con asociaciones locales favorecen la instauración de un sector de seguridad eficaz, responsable y participativo que responda a las necesidades propias y diferenciadas de hombres, mujeres, niños y niñas.

Como es sabido, la RSS es un componente importante para la pacificación, la democratización y el desarrollo y, como es lógico, el ámbito de la defensa constituye un pilar esencial de la seguridad del Estado.

ASPECTOS PREVIOS: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

La reforma del sector de la seguridad (RSS)

Según el concepto empleado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la reforma del sector de seguridad sirve para designar la transformación de un sistema de seguridad «que incluye todos los actores, roles, responsabilidades y acciones que unen sus esfuerzos con el fin de que la gestión y el funcionamiento del sistema sea mas respetuoso con las normas democráticas y logre la buena gestión de los asuntos públicos contribuyendo así a la eficacia en el ámbito de seguridad». Por tanto, la RSS exige un enfoque sistemático que da muestra de la naturaleza interconectada de las instituciones del sector de la seguridad y que persigue dos grandes objetivos:

—asegurar el control democrático y civil del sector de la seguridad, por ejemplo, reforzando las capacidades de gestión y control de los ministerios, parlamentos y organizaciones de la sociedad civil; y, junto a ello,
—instaurar un sector de seguridad eficaz y eficiente, por ejemplo, mediante la reestructuración o refuerzo de las capacidades humanas y materiales.

El sector de la seguridad (SS) puede entenderse como el conjunto de las instituciones públicas y privadas que contribuyen a asegurar la seguridad del Estado y sus ciudadanos y que está integrado por actores de naturaleza diversa: ejércitos nacionales, fuerzas internacionales y regionales, policías y gendarmerías, servicios de inteligencia, servicios aduaneros, órganos de control y gestión de la seguridad, parlamentos, ministerios de Defensa e Interior, órganos consultivos, actores económicos y financieras, partidos políticos, sociedad civil, ONG, medios de comunicación, instituciones judiciales, fuerzas de seguridad no oficiales y paramilitares, etc.

Los procesos de RSS se conciben para abordar diferentes problemas en el seno del SS, especialmente, los siguientes: la corrupción, la falta de capacidad técnica, las violaciones de derechos humanos, la falta de transparencia y control, la criminalidad o la violencia armada, entre otros.

En el ámbito operacional, la RSS afecta a un amplio ámbito de cuestiones que pueden inscribirse en cuatro grandes categorías:

1. Refuerzo del control civil del SS.
2. Profesionalización de las fuerzas de seguridad.
3. Desmilitarizaron y consolidación de la paz.
4. Refuerzo del Estado de derecho.

Los procesos de RSS varían de un país a otro y cada contexto de RSS es único y especifico. Si bien es cierto que, en algunas ocasiones, la RSS pueden ser implementadas por organizaciones internacionales y regionales o por donantes bilaterales, también se requiere la aceptación y participación local para el éxito de la operación.

Estas reformas, aunque se asocian normalmente a contextos post-conflictuales, tienen cabida en países en desarrollo, países en transición y, también, en el ámbito de los países desarrollados, si bien en este caso no suelen denominarse con este término.

La perspectiva de género

El termino «género» hace referencia al conjunto de roles y relaciones socialmente construidas para hombres y mujeres y, en ese sentido, no aparece como algo biológicamente determinado, sino que se trata de algo que se adquiere, de modo que hombres y mujeres aprenden a desarrollar ciertos roles adoptando un comportamiento determinado para su sexo.

En contraposición al «género», el sexo hace referencia a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres. Estas características biológicas como las hormonas, los órganos reproductores y las diferencias genéticas, son comúnmente empleadas para diferenciar los seres humanos de sexo masculino y femenino.

Los roles vinculados al género no son solamente influenciados por la cultura, sino también por distintos factores como los estratos sociales, la nacionalidad, el origen étnico, la orientación sexual, la edad, etc. Así, un modelo masculino sueco, homosexual y de clase media en poco se asemeja de un modelo masculino costa marfileña, heterosexual, negro de clase alta. Los términos «especificidad masculina» o «femenina» se emplean para manifestar que la masculinidad o feminidad significan cosas diferentes según los

grupos y momentos. En el ámbito de la seguridad, hombres, mujeres, niños y niñas tienen necesidades y experiencias distintas según su sexo y genero.

Algunas formas de violencia se fundamentan en diferencias establecidas socialmente entre hombres y mujeres. Es lo que se denomina «violencia sexista». Esta violencia sexista no se ejerce exclusivamente contra mujeres porque hombres y niños pueden ser víctimas de este tipo de violencia y sufrir, por ejemplo, violaciones sexuales. La violencia perpetuada contra gays, lesbianas o bisexuales por su orientación sexual o contra los transexuales por su identidad sexual constituyen también una manifestación de esta violencia sexista, ya que se basa en una supuesta agresión o disconformidad con las especificidades propias de cada sexo socialmente establecidas. Aunque, como se ha apuntado, algunas de estas violencias sexuales afectan a los hombres, son mayoritariamente las mujeres las víctimas de la violencia sexual.

La perspectiva de género es, por tanto, la consideración de que las distintas actuaciones pueden tener una diferente incidencia en las mujeres, hombres, niñas y niños. La RSS habrá de tener en cuenta también estas diferencias ya que sólo con estrategias específicas y diferenciadas se podrá alcanzar con mayor eficacia y plenitud la seguridad de los Estados y de sus ciudadanos.

ESTRATEGIAS DIFERENCIADAS SEGÚN EL SEXO: UNA NECESIDAD EN LA RSS

Existen dos estrategias esenciales y complementarias para lograr la integración de la perspectiva de género en la RSS:

a) La consideración de las especificidades de cada sexo.
b) La promoción de la participación equilibrada de hombres y mujeres.

Estas estrategias pueden aplicarse tanto en el proceso de RSS en sí mismo (por ejemplo, impartiendo una formación de género a los encargados de su implementación) como, también, en las instituciones que habrán de someterse al proceso de RSS (por ejemplo, incluyendo en la formación de los programas de reclutamiento cuestiones de género que habrán de considerarse en la reforma de la policía).

La consideración de las especificidades de cada sexo

La consideración de la perspectiva de género es el proceso de evaluación de los efectos que sobre mujeres y hombres tiene toda acción e incluye acciones legislativas, políticas y programas en todos los ámbitos y niveles.

Esta consideración de las especificidades de cada sexo es una estrategia que consiste en integrar los problemas y experiencias de hombres y mujeres en el análisis, planificación, implementación, seguimiento y evaluación de modo que las mujeres y los hombres se beneficien igualmente de las políticas y programas logrando que sean eliminadas las desigualdades.

La promoción de la participación equilibrada de hombres y mujeres

Las medidas de promoción de una participación equilibrada de mujeres y hombres pretenden lograr una participación igualitaria de ambos sexos en puestos de responsabilidad y de toma de decisiones. Sin embargo, como los hombres están suficientemente representados en el ámbito de la RSS, estas medidas persiguen la promoción de la mujer para lograr un incremento de la presencia femenina tanto en lo que se refiere al reclutamiento como en la permanencia e integración en este SS. Pero su inclusión pretende ser amplia, razón por la cual se pretende garantizar también su participación en organizaciones de la sociedad civil, especialmente, promoviendo las asociaciones de mujeres.

IMPORTANCIA DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO DE LA RSS

Además de permitir el cumplimiento de las distintas exigencias normativas establecidas en el ámbito internacional a partir de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre mujer paz y seguridad, la inclusión de la perspectiva de género es importante porque mejora la integración y participación local, logra una la prestación de servicios más eficaz y refuerza el control y responsabilidades del SS.

Integración y participación local

En el plano práctico, la implicación local significa que la reforma de las políticas, instituciones y actividades de seguridad de un país debe ser concebida, gestionada y ejecutada por actores locales más que por actores externos.

Las organizaciones femeninas de la sociedad civil y las organizaciones que defienden la igualdad de género son actores locales de seguridad esenciales que, cuando participan, contribuyen al crédito local de la RSS. La implicación local en los procesos de RSS reviste a la vez una dimensión horizontal (ya que afecta a los órganos e instituciones estatales) y otra vertical (con la sociedad civil). Este compromiso del país donde habrá de implementarse la RSS supone, por tanto, un refuerzo de la legitimidad y la fiabilidad de las iniciativas y garantiza atender con mayor eficacia a las necesidades, sistemas y recursos locales, lo que multiplica las posibilidades de durabilidad y éxito de las reformas.

Prestación eficaz de servicios

La integración de la perspectiva de género en la RSS puede suponer un aspecto positivo ya que mejora la prestación de los servicios de seguridad y justicia en varios sentidos: a) incide positivamente sobre la representatividad de mujeres en las instituciones, b) mejora los mecanismos de lucha contra la violencia sexista y c) permite aprovechar las aportaciones de la colaboración con organizaciones de mujeres.

a) Por lo que respecta a la representatividad, una institución de seguridad representativa es una institución que refleja a la sociedad a la que pretende servir en términos étnicos, lingüísticos, religiosos, geográficos y, también, de sexo, ya que esta representatividad le permite gozar de mayor confianza y aceptación por parte de la sociedad y una mayor capacidad de integración local. En este sentido, la representatividad es un indicador de democratización de un país especialmente después de un conflicto interno.

En cuanto al acceso de la mujer y otros grupos infrarrepresentados a todos los puestos, se ha de considerar como una mejora desde el punto de vista de las políticas de recursos humanos, ya que supone la apertura a nuevos individuos lo que permite selec-

cionar entre un número mayor de candidatos. Pero la presencia de mujeres no solo atiende a razones de representatividad democrática o de eficacia de las políticas de personal sino que, en algunos supuestos, atiende a imperativos operacionales ya que desempeñan tareas especificas con mayor eficacia que los hombres o con carácter complementario a las tareas que éstos realizan. Este es el caso de las tareas cacheo y registro de otras mujeres, prestación de asistencia a las víctimas de violencia sexual, labores de obtención de información e inteligencia, comunicación con asociaciones de mujeres, etc.

También hay que referirse al efecto positivo que tiene la presencia de mujeres en las fuerzas de mantenimiento de la paz, ya que pueden servir de modelo a las poblaciones locales para mejorar su percepción sobre la posible participación de mujeres locales en las instituciones del sector nacional de la seguridad.

b) El segundo de los aspectos en los que supone una mejora en la prestación de servicios es la lucha contra la violencia sexista. Los riesgos a los que se enfrentan los hombres, las mujeres, niños y niñas difieren en base a sus roles específicos de carácter socio cultural. A pesar de la importancia de este tipo de violencia y de las diferentes manifestaciones y víctimas que tiene, la lucha contra la violencia sexual no ha sido objetivo prioritario para el SS y su financiación es escasa cuando no inexistente, como ocurre en la violencia sexual ejercida contra hombres y niños. Si se pretende garantizar la seguridad y la justicia, habrán de implementarse medidas concretas para prevenir y sancionar eficazmente esta violencia sexista y prestar asistencia a las víctimas.

c) En lo que respecta a la colaboración con asociaciones de mujeres y hombres, hay que destacar la mejora que supone para la eficacia de la prestación de seguridad y justicia, ya que estas organizaciones de la sociedad civil pueden tener capacidades y conocimientos que resultan valiosos para las instituciones del sector de la seguridad.

Control y responsabilidad del Sector de la Seguridad (SS)

Lograr un mayor control y responsabilidad democrática del SS es uno de los objetivos centrales de la RSS. En este sentido, la transparencia y la rendición de cuentas a las autoridades civiles constituyen elementos que previenen abusos de poder y garanti-

zan un funcionamiento eficaz y eficiente de las instituciones en el respeto del Estado de Derecho.

El control de la representatividad y la participación es una de las manifestaciones de esa supervisión, ya que la participación de mujeres y la representatividad de las instituciones del SS refuerzan la confianza de la ciudadanía y ponen en contacto a sus órganos con los problemas concretos de una parte importante de la sociedad.

Otra de las manifestaciones de ese control es la lucha contra las violaciones de derechos humanos. La prevención y sanción de este tipo de violaciones por parte de las instituciones y personas del SS constituyen elementos importantes del control. Las violaciones de derechos humanos más comunes son el acoso sexual, la violencia doméstica, la tortura sexual, el trabajo sexual forzado, la trata de seres humanos o la violencia homófoba. De estas modalidades de violaciones de derechos humanos pueden ser victimas tanto el conjunto de la sociedad, como los propios agentes del SS. La prevención y eliminación de esa violencia no constituye solamente una obligación impuesta por el Derecho internacional sino que es un instrumento para lograr instituciones de seguridad más fiables y eficaces. En este sentido, el acoso sexual supone un lastre para las instituciones donde se produce ya que disminuye su productividad minando la moral de sus efectivos, generando un mayor absentismo, incrementando las rotaciones del personal y dificultando la integración de la mujer en los servicios de seguridad.

Integración de la perspectiva de género en la RRS

La integración de la perspectiva de género en los procesos de RSS es una cuestión específica y concreta en la que debe atenderse a las necesidades particulares de cada Estado. Hay, sin embargo, algunas cuestiones generales que resulta necesario conocer en abstracto antes de proceder a la integración de la perspectiva de género en la RSS.

La aplicación concreta a cada escenario nacional hace surgir oportunidades y desafíos propios. Por ello, se requiere una adaptación al contexto en cuestión ya que la problemática estatal varía notablemente en función de la situación concreta: Estados que salen de un conflicto, Estados en transición, Estados en desarrollo o Estados desarrollados.

Políticas de RSS que favorecen la igualdad entre sexos

La primera cuestión que se habría de considerar para la puesta en marcha de la RSS es establecer un plan de actuación que ordenara el proceso, de modo que la perspectiva de género se incluyese en ese plan desde las primeras fases de elaboración de las políticas, ya que solo así, se lograrían sentar las bases sólidas de un proceso de RSS que favoreciese realmente la igualdad de género. Pero, ¿a que nivel deben tratarse estas políticas? y ¿que actores deben intervenir? La respuesta a estas cuestiones depende en gran medida del contexto y de la política en cuestión. Así, cabe distinguir, por ejemplo, entre:

—Políticas nacionales, regionales e internacionales:
a) Políticas de seguridad nacional.
b) Acuerdos de paz.
c) Códigos de conducta nacionales, regionales e internacionales.
d) Políticas y estrategias de donantes.
e) Marcos políticos de organizaciones internacionales

—Políticas a nivel institucional y municipal
a) Libros blancos sobre seguridad, defensa, inteligencia y policía
b) Planes locales de seguridad publica.

En función de la política y el contexto local, pueden adoptarse diferentes medidas que garanticen la integración de la perspectiva de género atendiendo a la consideración de las especificidades de cada sexo, así como a la participación equilibrada de mujeres y hombres.

Ciclo de programación de una RSS que favorezca la igualdad de género

Con carácter general, los ciclos de programación constan de cuatro fases en las que se ha de integrar la perspectiva de género: análisis previo de la situación, planificación, implementación y seguimiento y evaluación.

Análisis previo

Este primer análisis constituye un buen indicador para evaluar el impacto de las medidas a realizar. La perspectiva de género puede integrarse en los diferentes tipos de exámenes sobre la seguridad de modo que se les otorgue más precisión y acierto. Cabe distinguir varios tipos de análisis sobre esta cuestión:

a) Exámenes globales del contexto nacional de la RSS.
b) Exámenes sectoriales o específicos.
c) Encuestas locales sobre seguridad.

Los análisis que persigan la igualdad de género han de contener los elementos relativos a la consideración de las especificidades de cada sexo (como, por ejemplo, datos desagregados por sexo y edad) y elementos relativos a la promoción de la participación equilibrada de mujeres y hombres (como, por ejemplo, presencia de hombres y mujeres en los equipos de estudio y análisis).

Concepción y planificación de la RSS

El análisis inicial permite sentar las bases del proceso de concepción y organización estratégica, para luego proceder a la planificación. En esta fase habrá de realizarse un programa exhaustivo y lógico que atienda e incluya la perspectiva de genero en cuestiones como las siguientes: objetivos, beneficiarios, actividades a realizar, resultados, indicadores, calendario, presupuesto, seguimiento y evaluación, socios y posibles colaboradores.

Implementación de la RSS

Uno de los riesgos de esta fase es que, una vez considerada la perspectiva de género en el examen y la planificación, no llegue a aplicarse en su ejecución. Para evitar esta situación habría que implicar a expertos en género en la ejecución de la RSS, hacer participar a la sociedad civil en estas actividades y articular instrumentos de responsabilización que comprometan al personal competente con este objetivo.

Seguimiento y evaluación de la RSS

Es necesario realizar un seguimiento y evaluación de la perspectiva de género en los programas de la RSS para determinar

el impacto de las reformas acometidas sobre los beneficiarios y valorar las enseñanzas extraídas. Los plazos y los principales indicadores extraídos en las fases de análisis inicial y de planificación pueden servir de punto de partida para el posterior seguimiento y evaluación. El seguimiento puede ser empleado como una herramienta de gestión de programas que permite adaptar las actividades de la RRS a los contextos evolutivos, las necesidades locales y a las buenas o malas prácticas identificadas. Los mecanismos de seguimiento pueden ser integrados en los programas dentro del marco de un proceso continuo en el que se realicen revisiones periódicas. Además, las evaluaciones deben ser prácticas con objeto de que no se interrumpan los programas y éstos puedan continuar adaptándose a las necesidades de cada momento y contexto.

En este sentido, los criterios que ha establecido el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en materia de evaluación son los siguientes: oportunidad de las medidas, eficacia, eficiencia, impacto (como conjunto de efectos positivos y negativos que ha generado) y durabilidad (posibilidad de que esas medidas perduren en el tiempo).

Algunas propuestas concretas

1. Reforzar la integración local de la RSS. Para ello sería beneficioso promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres en las distintas fases del ciclo de programación de la RSS.
2. Revisar el marco normativo en materia de seguridad con el fin de verificar que las distintas necesidades y particularidades de hombres y mujeres, niños y niñas, se tienen en cuenta y de este modo se evita que existan discriminaciones por la pertenencia a un sexo determinado.
3. Implantar políticas, mecanismos y programas específicos de prevención, tratamiento y sanción de la violencia sexista que se ejerce contra mujeres, hombres, niñas y niños.
4. Establecer códigos de conducta y otros mecanismos internos que impongan una tolerancia cero de la violencia sexista y del acoso sexual por parte del personal del SS.
5. Definir los objetivos estratégicos y las iniciativas específicas para incrementar el reclutamiento, continuidad e in-

tegración de personal femenino, así como promover el empoderamiento de la mujer y de otros grupos infrarrepresentados en las instituciones del SS.

6. Incluir una formación sobre perspectiva de género en la formación básica que se imparte al personal del SS a todos los niveles.
7. Reforzar el control del proceso de RSS de modo que los órganos de control del SS apliquen esa perspectiva de género y colaboren con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil.
8. Incluir datos desagregados por sexos en los estudios, encuestas y estadísticas, prestando especial consideración a las necesidades específicas de cada sexo en cuanto a las prioridades de mujeres, hombres, niñas y niños en el ámbito de la seguridad.
9. Sensibilizar al personal implicado en los procesos de RSS en las cuestiones de género reforzando sus capacidades mediante una mayor formación específica y dotándolos de la asistencia técnica de expertos en la materia. En lo que se refiere a la descripción de los puestos a cubrir, en el ámbito de los recursos humanos, cabría hacer referencia expresa al igual acceso de mujeres y hombres a los mismos y a la no discriminación por razón de sexo en la evaluación del personal.

CONCLUSIONES

La garantía de la seguridad internacional se convierte en una tarea cada vez más compleja y difícil de gestionar por la comunidad internacional. Ejemplo de ello es la diversidad de riesgos a la que se enfrenta: nuevas crisis financieras, problemas medioambientales, pandemias, brechas de riqueza entre el norte y el sur, proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, conflictos asimétricos, etc. Por ello, las cuestiones de seguridad, y especialmente la RSS, cobran una especial relevancia ya que constituyen un instrumento importante para adaptarse a algunos de estos nuevos retos. En este sentido, la concepción tradicional de cuales son las aéreas y estrategias para mejorar la eficacia de las RSS exige considerar todas las aportaciones y novedades que puedan mejorar el modelo de RSS.

A la hora de valorar la perspectiva de género se puede correr el peligro de considerarla en su dimensión axiológica, es decir, como una medida que responde al principio de igualdad o justicia. Sin embargo, la realidad es que la perspectiva de género es un concepto más amplio que una simple cuestión de principios y valore porque se ha convertido en un instrumento útil y necesario que permite cumplir con mayores garantías los objetivos que tiene encomendados la RSS y que genera un mayor grado de eficacia y eficiencia, una mayor aceptación y compromiso local, así como representatividad social y respeto de los derechos humanos.

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL SECTOR DE REFORMA DE LA SEGURIDAD. RELACIONES DEL ASESOR CON LOS «MENTORING AND LIAISON TEAMS» POLICIALES Y MILITARES

Jerónimo Sergio Caracuel Martínez

Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, Departamento de Organización y Liderazgo, Ministerio de Defensa

Introducción

En la actualidad, los Estados y los principales actores internacionales consideran de modo creciente la Reforma del Sector de la Seguridad o Security Sector Reform (RSS) como uno de los puntos fundamentales y prioritarios cuando se trata de reconstruir un país que ha sufrido un conflicto. La RSS ofrece una amplia vía para la transformación de las políticas de seguridad y sus instituciones, así como para la integración de las cuestiones de género. La integración de una perspectiva de género debe ser entendida no como un esfuerzo de corrección política, sino como una de las claves de eficacia de la operación, de propiedad local del proceso (muy en uso, actualmente, en crisis como la de Afganistán, donde se ha acuñado el término de «afganización») y de estrecha supervisión del mismo.

En ese sentido se dirigen los esfuerzos realizados por el Consejo de Seguridad de la ONU en los últimos diez años mediante la adopción de cinco resoluciones sobre mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 (2000), la Resolución 1820 (2008), la Resolución 1888 (2009), la Resolución 1889 (2009) y la Resolución 1960 (2010). Esas resoluciones son clave para entender todas las iniciativas en cuestiones de género, incluida, la RSS. En ellas se subraya el particular impacto de los conflictos armados sobre las mujeres y niñas y se proporcionan directrices a los Estados, organizaciones regionales, la propia ONU y otros actores para acometer las necesidades de mujeres y niñas durante y después del conflicto armado, así como para potenciar su participación en

los procesos de pacificación. Para ello, se ha hecho acuñar un nuevo término, el de «empoderamiento» de la mujer, incorrecto semánticamente debido a una malograda traducción del término anglosajón «empowerment». Estas resoluciones reclaman la plena inclusión de la mujer, sus necesidades y perspectivas en el proceso de construcción de la paz (peacebuilding) y, también, su aplicación en procesos de RSS.

Algunos conceptos clave

Reforma del Sector de la Seguridad o RSS

El concepto de RSS comenzó a utilizarse a finales de los noventa. A pesar del tiempo transcurrido, no hay una definición oficial que haya sido aceptada de forma unánime. De hecho, diferentes actores adoptan conceptos más o menos amplios y considerados intercambiables, de manera que es normal encontrar denominaciones como «reforma del sector de la seguridad», «reforma del sistema de seguridad», «modernización del sector de la seguridad», «transformación del sector de la seguridad», entre otras.

El concepto adoptado por el Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF [1]) de Ginebra define la RSS como un «proceso de transformación del sector de la seguridad para reforzar la responsabilidad, eficacia y respeto por los derechos humanos y el ordenamiento jurídico» [2]. El sector de la seguridad (SS) es un término amplio utilizado para describir las estructuras, instituciones y personal responsable de la gestión, provisión y supervisión de aquélla en un país.

Siguiendo a Megan Bastick y Daniel de Torres [3], como SS se debe entender a todas las instituciones del Estado y otras con la

1. El DCAF es un centro que promociona la buena gobernanza y la RSS. El centro realiza y dirige trabajos de investigación en buenas prácticas, impulsa el desarrollo de normas apropiadas a nivel nacional e internacional, realiza recomendaciones en cuanto a políticas y proporciona asesoramiento y asistencia en programas.

2. DCAF Backgrounder, Gender and Security Sector Reform, Ginebra, 2010.

3. Bastick, Megan y De Torres, Daniel, «Implementing the Women, Peace and Security Resolutions in Security Sector Reform», en Bastick, Megan y De Torres, Daniel, *Gender and Security Sector Reform Toolkit,* Ginebra, DCAF, OSCE/ODHIR, UN-INSTRAW, 2010.

responsabilidad de garantizar la seguridad de éste y de su población, por lo que cabe incluir en dicho concepto a las siguientes:

—Fuerzas Armadas.
—Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Servicios de Inteligencia.
—Instituciones responsables de la gestión y vigilancia de fronteras y aduanas.
—Instituciones penales, judiciales y otras relacionadas con el ámbito de la Justicia.
—Actores que juegan un papel en la gestión y supervisión del diseño de la seguridad, como ministros, parlamentarios, defensorías del pueblo, comisiones de derechos humanos, organizaciones civiles, entre otras.

Dentro del concepto de SS se puede asimismo incluir grupos armados no estatales, autoridades informales, servicios de seguridad privados, compañías militares privadas, etc. El concepto es amplísimo, al igual que las actividades que puede desarrollar.

Los procesos de RSS lidian normalmente con problemas tales como la corrupción, la falta de capacitación técnica, las violaciones de derechos humanos, la violencia armada y un largo etcétera. Con el ánimo de simplificar el amplio espectro de actividades de RSS, pueden ser catalogadas en cuatro categorías [4]:

—Refuerzo del control y supervisión civiles del SS, con actividades tales como reformas de los Ministerios de Interior y Defensa, formación para la mejora de capacidades de supervisión de legisladores y otros poderes del Estado relacionados, establecimiento de oficinas independientes de *ombudspersons*, revisión de gastos públicos en materia militar, etc.
—Profesionalización de las fuerzas de seguridad. En este grupo se incluyen programas de formación de Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y otros grupos de SS en temas como derechos humanos, responsabilidad democrática, género, sensibilización y concienciación étnica, códigos de

4. Valasek, Kristin, «Security Sector Reform and Gender», en Bastick, Megan y De Torres, Daniel, *Gender and Security Sector Reform Toolkit,* Ginebra, DCAF, OSCE/ODHIR, UN-INSTRAW, 2008.

conducta, mejora de habilidades técnicas o equipamiento, etc.
—Desmilitarización y construcción de la paz mediante, por ejemplo, programas de reducción del número disponible de armas pequeñas y ligeras; procesos de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (más conocidos por sus siglas DDR), establecimiento de un Poder Judicial independiente, etc.
—Potenciación del imperio de la Ley. En este contexto cabe considerar iniciativas como el establecimiento de un ordenamiento jurídico independiente que favorezca el mejor funcionamiento del sistema penal, la capacidad de construcción de un Poder Judicial independiente, etc.

A la vista de ello, es fácil comprender que los principales desafíos de un proceso RSS tienen que ver con la elevada naturaleza política del mismo, su larga duración, la necesidad de coordinar un elevado número de actores dispares (gubernamentales y no gubernamentales), así como el amplio elenco de actividades que tienen que desarrollarse en apoyo a un elevado número de objetivos de diversa naturaleza. Sus bondades, sin embargo, son más relevantes y valiosas: la capacidad de reducir el riesgo de conflicto armado, la promoción de la seguridad humana y, por supuesto, la posibilidad de dotar de un mejor sistema de seguridad y justicia a toda la población.

Género

Otro concepto básico que es imprescindible comprender es el de «género», que puede, en determinados contextos, ser malinterpretado o malentendido al confundirlo con el término «sexo». Desarrollado en los años 70, el concepto de «género» [5] hace referencia a roles, identidades y relaciones entre hombres y mujeres, con el común denominador de que son construidos socialmente y, por tanto, se trata de algo que se aprende socialmente. «Sexo», sin embargo, es un concepto basado en parámetros biológicos, esto es, en la diferencia entre varones y hembras. A los hombres y mu-

5. Bastick, Megan. «Integrating Gender in Post-Conflict Sector Reform», *Policy Paper*, n.º 29, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2008.

jeres, desde su infancia, se les enseñan los diferentes roles y comportamientos a asumir en función de su sexo. En muchas sociedades tradicionales, por ejemplo, la mujer desempeña un rol orientado a tareas domésticas, mientras que el hombre se dedica a tareas como la reparación de vehículos. Sin embargo, una y otro no están predestinados biológicamente a dichas tareas, sino que les han sido enseñadas socialmente.

Es evidente que los roles no son estáticos y que varían temporal y espacialmente. No es lo mismo el rol de la mujer en la España del siglo XIX que el de la actualidad, como tampoco es igual el rol actual de un hombre en Suecia y en Tanzania. En el primer caso pesa el factor temporal, mientras que en el segundo, el cultural. De hecho, son muchos más los factores que pueden jugar un importante papel: la realidad socioeconómica, la clase, la raza, la nacionalidad, la edad, etc. Del mismo modo, las diferencias entre géneros pueden cambiar, por ejemplo, durante períodos de conflicto armado (un caso claro fue el de la Segunda Guerra Mundial cuando las mujeres sustituyeron al hombre en sus puestos de trabajo de la industria, en las actividades agrícolas, en el sector servicios, entre otros, para suplir a los varones que luchaban en la contienda). Igualmente, instrumentos como un proceso RSS o programas de desarrollo pueden contribuir en el post-conflicto, entre otras cosas, a un cambio de roles de hombres y mujeres.

En cualquier caso, como resultado de los roles de género, hombres, mujeres, niños y niñas afrontan diferentes inseguridades y pueden tener diferentes necesidades al respecto. En este sentido, se maneja el concepto de «violencia basada en el género» o «Gender Based Violence» (GBV) que no se relaciona únicamente con las mujeres, porque hombres y niños pueden ser víctimas de formas de violencia basadas en el género como, por ejemplo, la violación. De igual modo, la violencia vertida sobre personas por su orientación o identidad sexual (homosexualidad, bisexualidad, transexualidad) se incluye dentro de este concepto de GBV. Incluso, algunas formas de violencia basada en el género afectan más a hombres y niños que a mujeres y niñas. Un claro ejemplo de ello es la masacre que tuvo lugar en Srebrenica en julio de 1995, en la que se estima que perecieron 8.000 bosnios musulmanes. A pesar de ello, mujeres y niñas son las víctimas mayoritarias (Valasek, 2008). Un ejemplo ilustrativo es el que presenta la Organización Mundial de la Salud (OMS) que, ya en su informe del año 2002,

«Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud», afirma respecto de la violencia sexual contra niñas y niños que «los estudios internacionales realizados desde 1980 revelan una tasa media de prevalencia a lo largo de toda la vida de la victimización sexual en la niñez de 20% en las mujeres y de 5% a 10% en los varones» [6].

Relación de la perspectiva de género y del sector de seguridad

Importancia del género en los procesos RSS

Los esfuerzos por incluir la perspectiva de género en ámbitos como el militar son relativamente novedosos ya que hace poco más de una década que se adoptó la Resolución 1325. Algunos países, como Suecia u Holanda, han realizado un esfuerzo que de momento les coloca en vanguardia en este tipo de experiencias aun incipientes. Con carácter general, cada vez es más reconocido que la integración de los aspectos de género en los programas y actividades RSS contribuye a la eficacia de las instituciones del SS. Las razones son varias y entre las más importantes se encuentran las siguientes:

—Prestación de un mejor servicio a la sociedad: los hombres, mujeres, niños y niñas afrontan diferentes inseguridades y pueden tener diferentes necesidades en cuanto a la seguridad y, además, sus percepciones y experiencias no son iguales. Por otra parte, una institución de seguridad será tanto más efectiva cuanto más representativa sea de la sociedad a la que sirve, en términos de factores étnicos, geográficos, religiosos, idiomáticos y de sexo. Por ello, cuando se acomete un proceso de RSS, si se tienen en cuenta esas diferencias, los esfuerzos a realizar serán más eficientes, reforzando la capacidad de prevenir la violencia basada en el género, así como de responder mejor a las necesidades de seguridad de la sociedad.

—Representación: un sector de la seguridad que sea fiel reflejo de la sociedad a la que sirve, en términos de representa-

6. Krug, Etienne G. «Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud». Organización Panamericana de la Salud. 2003, pág. 71. http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9275315884_chap3_spa.pdf.

ción equilibrada y representativa en cuanto a identidad étnica, tribal en su caso, creencias religiosas, de idioma y de sexo, va a dar como resultado unas instituciones con un mayor nivel de legitimidad y de confianza social. Es un hecho que los hombres continúan siendo mayoría en las instituciones del SS como fuerzas armadas, fuerzas y cuerpos de seguridad, servicios de inteligencia, ministerios, órganos del poder legislativo, etc. En operaciones de paz, este hecho es también una constante. Así, en octubre de 2008, el 98% de personal militar de operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU eran hombres. Además, cuando las mujeres están representadas en estas instituciones, suelen estar relegadas a posiciones que no son excesivamente relevantes. Una mayor participación de la mujer en las instituciones del SS es operativamente beneficioso, al poder realizar tareas y tener acceso a ambientes excluidos para el hombre. Así, la mujer es especialmente útil en el cacheo y registro de excombatientes y detenidos, mejora la adquisición del acceso a información en órganos de inteligencia, procura asistencia a mujeres y niños víctimas de la violencia sexual, etc.

—Respeto a los derechos humanos: la inclusión del respeto a los derechos humanos en todo proceso de RSS es algo ineludible. Con ello se gana en crear un adecuado entorno social y un incremento de la aceptación y confianza de la comunidad hacia sus instituciones del SS. Un aspecto a vigilar en dichas instituciones, en relación con este tema, es el acoso sexual (ya sea sobre la población civil o sobre servidoras públicas del SS), tema seguido con interés en informes de la ONU o de Amnistía Internacional, entre otras, que tanto daño pueden hacer a la imagen de una institución pública u organismo internacional de no ser tratado debidamente. Por ello, son importantes las medidas preventivas y de respuesta inmediata a violaciones de derechos humanos en procesos RSS, tales como códigos de conducta o mecanismos ágiles de denuncia e investigación.

—Propiedad local del proceso: hoy en día es evidente que un protagonismo y propiedad local del proceso RSS por parte de la población local redunda en beneficio de sus resultados, así como en una mayor legitimidad de las medidas implementadas. Ello implica que la reforma de las políti-

cas de seguridad en un país debe ser diseñada, gestionada e implementada por actores locales, en vez de por actores externos. Claros ejemplos de ello pueden verse en Afganistán, donde se ha acuñado el término de «afganización» como clave de la nueva estrategia a seguir por la comunidad internacional. En este sentido, es fundamental contar con las organizaciones femeninas locales, ya sean oficiales o en forma de ONG, así como con las organizaciones que trabajen asuntos de género, ya que disponen de información detallada muy útil para la operación, conocen de primera mano las necesidades de las mujeres de la comunidad, en muchos casos cuentan con mecanismos de asistencia o ayuda a mujeres y, en fin, pueden constituir un valioso puente entre la comunidad y los actores de la seguridad. En la operación de gestión de crisis más demandante del momento, Afganistán, las asociaciones de mujeres son muy activas en el país e, incluso, el propio presidente Karzai ha llamado a una mayor participación de la mujer en el gobierno y otras instituciones del Estado [7]. Existe además un Ministerio de Asuntos de la Mujer. Por otra parte, la población femenina en el país en la franja de edad entre los 15 y los 65 años supone casi la mitad. ¿Es lógico obviar a esa mitad de la población, sus necesidades, su perspectiva...? ¿Es lógico pensar que la mitad de un todo puede proporcionar una mayor eficacia operativa, un mayor éxito en la misión?

—Supervisión y responsabilidad: la participación equilibrada de hombres y mujeres en órganos de supervisión tales como Parlamento, Defensores del Pueblo, organizaciones civiles, Poder Judicial, entre otros, contribuye a un mayor refuerzo y respuesta a las preocupaciones de la sociedad, de la población al completo. Por este motivo, involucrar a expertos de género y organizaciones de mujeres en órganos supervisores puede ser muy beneficioso en la prevención o castigo de abusos contra los derechos humanos cometidos por personal del sector de la seguridad.

7. Información extraída del sitio web de la Oficina del Presidente de la República Islámica de Afganistán: http://www.president.gov.af/contents/91/documents/1115/women_eng.html

Posibilidades de aplicación de cuestiones de género en procesos SSR

Las cuestiones de género en procesos RSS tienen el potencial de convertirse en una «force multiplier», tal y como considera la OTAN, esto es, va a dotar de mayor eficiencia a los esfuerzos de la comunidad internacional para conseguir el «estado final deseado» de la operación. ¿Cómo se puede aplicar debidamente esa perspectiva de género? ¿Qué estrategias existen para su uso apropiado y equilibrado? Kristin Valasek (Valasek, 2008: 4) distingue dos estrategias complementarias: la transversalidad de género y el balance de género.

El enfoque integrado de género

Este enfoque es también conocido como «gender mainstreaming» y «transversalidad de género». En julio de 1997, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió este concepto en los siguientes términos:

> Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad.

Enfoque integrado de género significa, en este caso de estudio, que se debe considerar en todas las fases de un proceso RSS (desde su planeamiento hasta su ejecución y evaluación) el diferente impacto que va a provocar en mujeres, hombres, niñas y niños. Habrá por ello que preguntarse en cada una de estas fases por las posibles implicaciones desde cada una de esas perspectivas. El resultado de esa «valoración de implicaciones» a que hace referencia la definición puede hacer que se identifique la necesidad de implementar iniciativas o soluciones que afronten puntos débiles u oscuros que habrán emergido en materia de seguridad para mujeres, hombres, niñas y niños en el proceso RSS

en cuestión. Esas iniciativas se conocen como «iniciativas de género», esto es, iniciativas específicas para hombres y mujeres diseñadas para afrontar las necesidades de seguridad específicas de cada uno de esos grupos. Un ejemplo podría ser la creación, en cada comisaría de policía de un país, de un equipo especializado en investigación de delitos por violencia de género, con una mujer policía en cada equipo con la función de tomar manifestación a las víctimas femeninas. Con esta iniciativa de género se trataría de dar respuesta a la necesidad de afrontar los delitos de género sobre el grupo específico de las mujeres

El balance de género

Esta estrategia es también conocida como «gender balance» y trata de apoyar el derecho de hombres y mujeres a participar en órganos de decisión RSS o del SS en general. Dado que, con carácter general, los hombres están mayoritariamente representados en este tipo de órganos, normalmente esta estrategia se centra en incrementar las tasas de reclutamiento, retención y promoción femeninas, así como en asegurar la participación de organizaciones civiles, incluyendo a las de mujeres en cuestiones relacionadas con la seguridad. En este sentido, es oportuno referir, tal y como señala Valasek, que el hecho de ser mujer no hace a una persona una experta en temas de género, como tampoco el mero aumento del porcentaje de mujeres en una institución del SS va a asegurar una adecuada perspectiva de género en sus respuestas profesionales. Sin embargo, un balance de hombres y mujeres en todos los niveles de la institución ofrece mayores posibilidades para identificar y afrontar los diversos impactos que pueden suponer políticas o programas de un proceso RSS. Además, en muchos casos, como ya ha sido referido en este trabajo, disponer de hombres y mujeres es una necesidad operativa (Valasek, 2008: 5).

Formas de aplicar el enfoque integrado de género y el balance de género

Al intentar aplicar las dos estrategias expuestas en un proceso RSS, son varias las técnicas y acciones que se pueden llevar a cabo. Sin carácter exhaustivo, en el caso del enfoque integrado de género, destacan las siguientes:

—Incorporar a expertos de género en el diseño de la política de RSS. Puede tratarse de representantes del Ministerio de la Mujer (en su caso), miembros del Parlamento especializados en temas de género, expertos de organizaciones civiles o del mundo académico.
—Formar en temas de género al personal encargado de diseñar y redactar la política de seguridad del país en cuestión.
—Llevar a cabo una valoración de impacto de género de la propuesta de política de seguridad y continuar posteriormente con un control del impacto de género en la implementación de la misma.
—Revisar la política de seguridad ya existente, así como el marco legal y político en materia de género y garantizar que la política de RSS es consonante con los correspondientes mandatos internacionales, regionales y nacionales.

En cuanto al balance de género, algunas acciones posibles son:

—Contar con el asesoramiento social, incluyendo el de representantes de organizaciones femeninas y de organizaciones masculinas, así como el de otros expertos en materia de género.
—Asegurar la participación de hombres y mujeres en los equipos responsables de la evaluación, desarrollo, implementación, control y evaluación de las políticas de seguridad.

Una vez introducidos estos conceptos relacionados con aspectos de género y su aplicación en procesos RSS, es el momento de abordar aspectos más específicos del ámbito OTAN. Concretamente, el objetivo es describir los esfuerzos en materia de género realizados por la Alianza, para posteriormente considerar dos de los conceptos operativos más novedosos en la operación ISAF en Afganistán: el de OMLT (Operational Mentor and Liaison Teams) y el de POMLT (Police Operational and Liaison Teams), tratando de discernir de qué modo un Asesor de Género (AGO) puede tener su encaje en ellos.

La OTAN y la perspectiva de género

El Comité de la OTAN sobre Perspectivas de Género (NCGP)

Desde bastante antes de que la Resolución 1325 fuese emitida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la OTAN trabajaba en aspectos relacionados con la mujer, si bien de manera diferente a como se aborda hoy, tras el paquete de resoluciones de la ONU sobre mujer, paz y seguridad.

Concretamente, en 1976, el Comité Militar reconocía el valor de la integración de género mediante la creación del Comité de la Mujer, más conocido por su acrónimo en inglés CWINF (Committee on Women in the NATO Forces). En él, cada Estado miembro era representado por un Delegado.

La principal misión del CWINF consistía en asesorar a la cúpula militar de la Alianza y a los países miembros sobre temas sensibles y políticas que afecten a las mujeres que prestan sus servicios en las FAS de los Estados aliados. Se trataba de un órgano consultivo creado con el objetivo de promover el más eficaz empleo de la capacidad de la mujer en el ámbito militar. De igual manera, prestaba apoyo a los países de la OTAN mediante orientaciones en cuestiones relacionadas con el género y la diversidad y, de manera más específica, proporcionando «lecciones aprendidas» relacionadas con las operaciones, procedentes de mujeres participantes en las mismas.

El CWINF reconocía la importancia de estrategias como el «Gender Mainstreaming», afirmando que, aunque podía parecer a primera vista una complicación innecesaria de las operaciones, de por sí ya bastante complejas y costosas, el enfoque integrado de género era una de las cuestiones pertenecientes al núcleo duro de la seguridad [8]. Con ello, la OTAN se hacía eco de lo expuesto en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, que reconoce la necesidad urgente de aplicar el «Gender Mainstreaming» en operaciones de mantenimiento de la paz por entender que contribuye al mantenimiento y la promoción de la paz y seguridad internacionales. Por este motivo, se publica el documento «CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming», cuyo objetivo es pro-

8. NATO, *CWINF Guidance for NATO Gender Mainstreaming*, Bruselas, 2007.

porcionar recomendaciones a los países aliados y a las autoridades de la organización identificando cuestiones de género e integrando la perspectiva de género en todos los aspectos de las operaciones de la OTAN, no como cuestión aparte, sino como una dimensión que debe ser transversal en todas las acciones y políticas. El documento pretende que el «Gender Mainstreaming» sea algo habitual en todos los aspectos y requerimientos de las operaciones para así mejorar la eficacia operativa.

La OTAN también se hace eco de la otra estrategia expuesta con anterioridad: el balance de género. Para ello publica en 2008 otro documento titulado «Best Practices to improve Gender Balance».

El año siguiente es clave para el CWINF, que publica sus «Terms of Reference» (ToR) corregidos y aumentados para incluir precisamente la implementación de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Los ToR son también compatibles con las siguientes resoluciones relacionadas con temas de género. Desde ese momento, el CWINF es reconocido con un nuevo nombre: el Comité de la OTAN sobre Perspectivas de Género (NATO Committee on Gender Perspectives y su acrónimo, NCGP).

Según sus ToR, el NCGP es un órgano de asesoramiento del Comité Militar (MC) en políticas de género relativas a las FAS de la Alianza. El propósito del NCGP es promover el «Gender Mainstreaming» como estrategia para hacer que las preocupaciones y experiencias de hombres y mujeres sean parte integrante del diseño, implementación, control y evaluación de las políticas, programas y operaciones militares. Para cumplir con su función, el NCGP se auxilia de su órgano de trabajo: la NATO Office on Gender Perspectives (NOGP). El NCGP sigue fielmente, *mutatis mutandi*, la línea trazada por el Consejo Económico y Social de la ONU, en julio de 1997, en su definición de enfoque integrado de género o «Gender Mainstreaming», trasvasándola al ámbito militar.

Un documento genérico a tener en cuenta es publicado en el año 2010, décimo aniversario de la Resolución 1325, precisamente bajo el título de «Recommendations on Implementation of UNSCR 1325». Este documento es una respuesta al enfoque que el NCGP pretende dar al año 2010: la implementación de la Resolución 1325 y la formación y adiestramiento en materia de

género. Basándose en experiencias nacionales e internacionales, se identifican las áreas que necesitan ser desarrolladas para mejorar la aplicación de la citada resolución plasmándolas en dicho documento. Entre las recomendaciones incluidas en aquel documento se encuentra la recomendación número 4, especialización en materia de género («gender expertise»). En ella, el NCGP reconoce que se ha recopilado a lo largo del tiempo mucho conocimiento especializado en materia de género, pero que no se ha estructurado convenientemente ni se ha puesto a disposición de los asesores de género [9]. Consecuentemente, el Comité concluye que existe la necesidad de disponer de una red de puntos focales en materia de género para intercambiar dicho conocimiento, así como compartir buenas prácticas con los asesores de género. Además, se recomienda otra herramienta auxiliar más: una base de datos con las lecciones aprendidas y los éxitos y fracasos en las misiones. Esta base de datos sería utilizada para desarrollar, adaptar o actualizar programas de formación, dado que éstos son herramientas esenciales para una formación eficaz.

Una segunda conclusión del Comité es que el asesor de género, como consejero, tiene que estar integrado en la estructura militar de apoyo al Comandante. La ubicación exacta en la organización del Estado Mayor, ya sea directamente dependiendo del Comandante o de su oficial ejecutivo o incluido en alguna sección del Estado Mayor, como J3 (Operaciones), J5 (Planes) o J9 (CIMIC), debería ser determinada en cada caso concreto.

El asesor de género. La Directiva BI-SC 40-1

La Directiva BI-SC 40-1 de la OTAN integra la Resolución 1325 y las perspectivas de género en la Estructura de Mando de la OTAN incluyendo Medidas para la Protección durante un Conflicto Armado. Se trata de una norma doctrinal ambiciosa cuyo propósito es implementar en la organización militar de la Alianza las políticas contenidas en la citada resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Las directrices contenidas en esta Directiva potencian aún más los Planes de Acción Nacionales de

9. «Recommendations on Implementation of UNSCR 1325», Gender Training and Education, OTAN, 2010.

que disponen algunos países aliados (España, entre ellos). Además, fomenta la interoperabilidad, al ser consonante con los estándares y planes de acción para fuerzas militares organizados y dirigidos por la Unión Europea (UE) y el DPKO (Department of Peacekeeping Operations) de la ONU.

La Directiva se aplica a todos los Cuarteles Generales (HQs) y demás estructuras operando bajo cadena de mando de ACO (Allied Command Operations) y de ACT (Allied Command Transformation). Asimismo es de aplicación en todos los establecimientos OTAN permanentes o desplegados en operaciones y misiones. Pretende abarcar todos los ámbitos de aplicación de las cuestiones de género en el ámbito militar. La Directiva, entre otras cosas, establece el papel del asesor de género (AGO), como encargado de proporcionar asesoramiento específico y apoyo operativo en cuestiones de género al Comandante y a los Estados Mayores de las diversas organizaciones militares de la OTAN. Los conceptos fundamentales y los principios de gestión de personal contemplados en la Directiva BI-SC 40-1 resumen muy bien el espíritu y la visión de los aspectos de género en el plano operativo que tiene la OTAN.

Conceptos fundamentales

La Directiva BI-SC 40-1 ofrece una serie de cuestiones básicas que la OTAN deberá respetar y aplicar en sus operaciones, misiones y ejercicios:

1. Esforzarse por disponer de un personal representativo de ambos géneros y aumentar el rol de las mujeres en operaciones y misiones a todos los niveles.
2. Considerar e integrar necesidades de las mujeres durante el planeamiento (necesidades sanitarias, suministros, instalaciones, etc.).
3. Proporcionar material para la instrucción de todo el personal sobre:
   - —Protección, derechos y necesidades de las mujeres y niñas.
   - —La importancia de implicar a las mujeres en operaciones y misiones.
   - —Sensibilidad cultural en planes de despliegue y de instrucción nacionales que proporcionen un entendimiento espe-

cífico y apropiado sobre el contexto de género en el Área de Operaciones (AoO).

4. Esforzarse por incrementar la representación de las mujeres en toda la estructura de mandos de la OTAN y estructuras desplegadas en operaciones y misiones.

5. La instrucción previa al despliegue y sus programas incluirán medidas para respetar las normas internacionales concernientes a los derechos y protección de mujeres y niñas, especialmente las civiles, durante los conflictos armados y también como norma de comportamiento de la OTAN. Se anima a que los programas nacionales al respecto incorporen también esos temas.

6. Los asesores de género compartirán e intercambiarán información sobre perspectivas de género con otras organizaciones internacionales, como ONU, OSCE, UE, Cruz Roja Internacional, así como con ONG. Asimismo, proporcionarán buenas prácticas y áreas por las que surja preocupación a los HQ,s, al NCGP y al Centro de Análisis Conjunto y de Lecciones Aprendidas de la OTAN.

7. Para determinadas operaciones, analizar posibles medidas de protección contra la violencia basada en el género, particularmente la violación y otras formas de abuso sexual y violencia en situaciones de conflicto armado.

Principios de gestión de personal

Estos principios se refieren tanto al personal militar como civil que presta sus servicios en ámbito OTAN. Destacan los siguientes:

—Esforzarse por contar, en conjunción con los representantes nacionales y los gestores de personal civil, con un personal representativo de ambos géneros.

—Establecer funciones para el AGO en los establecimientos para tiempos de paz (en este caso, se trataría de cargo bajo el principio de la «doble gorra», es decir, ejercible de modo simultáneo con otra responsabilidad o cargo), así como en estructuras desplegadas en operaciones y misiones, con el objeto de proporcionar conocimiento especializado sobre la Resolución 1325, perspectivas de género y concienciación cultural.

—Asegurar que el personal civil contratado y los procesos de selección cumplen con las obligaciones de igualdad de

oportunidades previstas en la normativa de personal civil de la OTAN.
—Siempre que sea posible, incluir asesores de género como observadores en los tribunales de selección para contratar a personal civil.

El asesor de género: funciones y relaciones

El apartado 1-11 de la Directiva BI-SC 40-1 trata específicamente de la asesoría de género. Concibe al AGO como una figura a establecer en cuarteles generales permanentes y desplegados en Áreas de Operaciones (AoOs), misiones y ejercicios. La figura del AGO debe ser utilizada, en cuanto a operaciones y ejercicios, desde los primeros compases del planeamiento. Por ello, debe ser requerida desde el principio, es decir, desde el proceso de generación de fuerzas y al diseñar el HQ en el AoO.

La Directiva propone una serie de funciones y responsabilidades del AGO, de manera no exhaustiva, pudiendo ser modificada según los condicionantes propios de la operación o ejercicio en cuestión. Esa lista contenida en la Directiva contempla que el AGO deberá:

—Apoyar directamente a los Comandantes en el planeamiento, conducción y evaluación de las operaciones mediante la integración de perspectivas de género y concienciando sobre la Resolución 1325 en el proceso operativo y en los procedimientos.
—Informar al comandante por conducto regular.
—Prestar asesoramiento sobre información y directrices a impartir referentes a perspectivas de género.
—Apoyar a la Sección de Personal del Estado Mayor (J1) en el mantenimiento de un resumen actualizado del número y tipo de puestos ocupados por mujeres desplegadas en misiones y operaciones OTAN.
—Establecer y supervisar un sistema sobre concienciación en materia de género, así como programas de formación en la materia.
—Establecer y mantener de manera proactiva contacto con el NCGP y otras organizaciones internacionales como la ONU, OSCE, UE, Comité Internacional de la Cruz Roja y ONG, así como organizaciones de mujeres locales e inter-

nacionales, con el objeto de facilitar la compartición de información tanto en tiempo de paz como durante operaciones de respuesta a crisis o ejercicios.

—Ofrecer inputs a la «Conferencia de Generación de Fuerzas» («Force Generation Conference») y a la «Manning Conference», así como a las reuniones de actualización de la operación («operational updates»), reuniones del Estado Mayor, revisiones periódicas y de final de misión con respecto a las cuestiones relacionadas con la Resolución 1325 y perspectivas de género.

—Dar a los Comandantes y al personal encargado del planeamiento de la operación valoraciones en materia de género y de la Resolución 1325 en áreas operativas (aspectos culturales que podrían tener algún impacto en la eficacia de las operaciones, inteligencia, etc.). Incluir estos análisis en los programas de entrenamiento en Área de Operaciones y de formación.

—Apoyar al Comandante, a J1 y al asesor legal (LEGAD) en cualquier investigación o pesquisa iniciada por el Comandante en relación a cualquier infracción a las normas de comportamiento de la OTAN o presunta violación u otras formas de abuso sexual.

Como parte del HQ en el que esté destinado o desplegado, el AGO deberá cultivar su relación y estar en contacto con todos los elementos del Estado Mayor y/o del Mando, con el objeto de facilitar la debida integración de la Resolución 1325 y las perspectivas de género. La Directiva BI-SC 40-1 hace una serie de sugerencias en este sentido, en relación con una serie de áreas que, una vez más, no deben ser tomadas en sentido exhaustivo:

—J1 (Personal): asesoramiento sobre políticas de género, normas de conducta, contrato o reclutamiento de personal y entrenamiento [10].

10. Los Estados Mayores se dividen para ejercer su cometido de asesoramiento al Mando, en secciones y células con el objeto de que su personal focalice su trabajo de manera especializada en un área concreta. La posterior integración del trabajo de las secciones de manera sinérgica hace que el resultado final sea un producto de mayor calidad que el de la mera suma de contribuciones individuales y genéricas. Las secciones aquí tratadas se identifican con una

—J2 (Inteligencia) y J9 («Civil-Military Cooperation» o CIMIC): evidenciar aspectos de género que pudieran tener algún impacto sobre las actividades de captación y producción de inteligencia y de las actividades de cooperación cívico-militar.
—J3 (Operaciones) y J5 (Plans & Policy): proporcionar valoraciones (sensibilidades culturales locales relativas a mujeres o a género) y análisis, que pudieran apoyar al proceso de planeamiento operativo.
—J4 (Logística): aconsejar sobre aspectos sanitarios y logísticos relacionados.
—J7 (Training): proporcionar orientaciones sobre escenarios de ejercicios con implicaciones relativas a la Resolución 1325 y de concienciación con cuestiones de género.

El caso de Afganistán: Los OMLT y los POMLT

El 27 de marzo de 2009, apenas tres meses después de su toma de posesión, el Presidente estadounidense Barack Obama explicaba detalladamente la nueva estrategia de EEUU para Afganistán. Posteriormente, llegarían la cumbre de Estrasburgo-Kehl y la Conferencia de Londres en las que el denominado por algunos como «avispero afgano» era analizado para impulsar nuevas y efectivas soluciones a un conflicto cuyos escollos principales son la insurgencia y la corrupción. Entre los hitos temporales importantes en la arena política se encuentran las Cumbres de Lisboa del Consejo del Atlántico Norte de la OTAN y de EEUU-UE, celebradas respectivamente los días 19 y 20 de noviembre de 2010.

En la cumbre del NAC (Consejo Atlántico Norte de la OTAN) se efectuaron dos declaraciones importantes:

—La Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países contribuyentes a ISAF. En esta Declaración, las 48 Estados acordaron entrar en una nueva fase de la ope-

---

letra, la «J» (que indica que se trata de un órgano «conjunto», esto es, que integra a personal del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire; le sigue un número, que identifica el área de especialización. En el presente documento aparecen J1 (Personal), J2 (Inteligencia), J3 (Operaciones), J4 (Logística), J5 (Planes y Política), J7 (Training).

ración en la que los afganos, de manera progresiva, se hagan cargo de su propia seguridad. El proceso de transición en algunas provincias y distritos debía comenzar a principios de 2011, después de una evaluación y una decisión conjuntas del gobierno de Afganistán y de la OTAN. El objetivo final sería que las fuerzas de seguridad nacional afganas (en adelante ANSF, acrónimo del término Afghan National Security Forces) dirijan y ejecuten las operaciones de seguridad en todas las provincias a finales de 2014. Es la «afganización» de la seguridad, uno de los puntos clave de la estrategia de la comunidad internacional en la solución al conflicto.

—La Declaración conjunta de la OTAN y del Gobierno afgano sobre una asociación duradera. Es una declaración complementaria de la anterior y, como una de las medidas de cooperación más importantes, se encuentra la Misión de Adiestramiento de la OTAN (NTM-A).

La estrategia en Afganistán se centra en dos aspectos capitales. En primer lugar, aspecto novedoso y consecuencia de las numerosas denuncias de corrupción política y judicial, se trata de renovar las instituciones del Estado y perseguir la corrupción hasta eliminarla. El segundo es el énfasis en el adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad afganas hasta completar un Ejército de 171.600 miembros [11] y una Policía de 134.000 [12], cifras que deben alcanzarse en octubre de 2011. En este contexto se explican los «Operational Mentor and Liaison Teams» (OMLT) y los «Police Operational Mentor and Liaison Teams» (POMLT). Estos «Equipos Operativos de Mentorización y Enlace», en sus versiones militar y policial, respectivamente, presentan una característica crucial: las unidades internacionales (las estadounidenses funcionan con un concepto similar y complementario, el de los ETTs o «Embedded Training Teams») deben hermanarse con alguna unidad afgana para trabajar con ellas codo con codo. Esto

11. OTAN. «Fact Sheet. NATO's Operational Mentor and Liaison Teams», 2010. Disponible en www.isaf.nato.int/facts-and-figures.html

12. OTAN. «Fact Sheet. NATO's Police Operational Mentor and Liaison Teams». 2010. Disponible en http://www.isaf.nato.int/facts-and-figures.html

ha de incidir en la mejora del adiestramiento de estas últimas y en evitar que las unidades de ISAF actúen solas, considerando los efectos negativos que puedan tener estas actuaciones sobre la percepción de la población local, ya que son susceptibles de ser interpretadas como acciones propias de fuerzas de ocupación extranjeras.

Los OMLT

El programa OMLT es una parte importante de la contribución de la misión ISAF de la OTAN en Afganistán. Está orientado al desarrollo del Ejército Nacional Afgano (en lo sucesivo ANA, acrónimo en inglés de Afghan National Army), al que proporciona entrenamiento y mentorización. De igual manera, ofrece la capacidad de enlace entre las fuerzas del ANA y las de ISAF, coordinando el planeamiento de operaciones y asegurando que las unidades del ANA reciben el apoyo que se precise.

La OMLT está compuesta por un número variable de entre 11 y 28 personas (dependiendo del tipo y función de la unidad del ANA a la que está asociado) procedentes de uno o varios países. Dicho personal es desplegado con una unidad afgana por un período mínimo de seis meses.

En 2010, había en el Área de Operaciones 143 equipos de formación operando en las seis regiones del país y se esperaba el despliegue de 25 OMLT adicionales. Entonces se estimaba que serían precisos 12 OMLT más para poder completar en tiempo el despliegue de 134.000 militares del ANA para octubre de 2010.

Los POMLT

Pueden considerarse como la versión policial de los OMLT, puesto que suponen la piedra angular de la contribución de ISAF al desarrollo de la Policía Nacional Afgana (en adelante ANP, siglas correspondientes a su denominación en inglés, Afghan National Police).

Los POMLT están compuestos por 15-20 personas procedentes por lo general de un sólo país, existiendo asimismo la posibilidad de constituir POMLT multinacionales. Análogamente a lo que sucede con los OMLT respecto a las unidades del ANA, los POMLT normalmente son desplegados con una unidad de la ANP

por un período mínimo de seis meses. Su función es la de preparar, instruir, adiestrar, mentorizar, servir de enlace y, en caso necesario, apoyar el planeamiento y empleo operativos de la unidad de la ANP con la que está alineado con el objetivo de apoyar el proceso de desarrollo de capacidades de una ANP profesional, suficiente y autosostenible.

En 2010, la OTAN tenía desplegados 37 POMLT. El programa POMLT de la misión ISAF de la OTAN funciona de modo complementario con otros equipos con conceptos nacionales que realizan cometidos similares. En este sentido, EEUU despliega 279 equipos y Alemania 11, estando previsto el futuro despliegue de otros 39 equipos germanos. Alemania proporcionaría, así, un máximo de 50 Police Mentoring Teams en total, con 10 personas cada uno, entre los años 2009 y 2012. Dichos equipos cooperarían con NTM-A, pero por motivos de legislación nacional no están bajo su cadena de mando. Como es sabido, en ciertas legislaciones nacionales, el hecho de colocar a unidades policiales bajo cadena de mando militar está prohibido o es algo complejo. Por ello, cuerpos policiales integrales de naturaleza militar (o «fuerzas gendármicas», entre las que incluimos a la Guardia Civil española, la Gendarmería Nacional francesa, los Carabinieri italianos, la Guardia Nacional Republicana portuguesa y otros cuerpos análogos) muestran una valor añadido, al poder ser puestos bajo dicha cadena de mando sin ningún problema, dada la condición militar de sus miembros. En 2010, ocho eran los países contribuyentes al programa POMLT (Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Polonia y Reino Unido).

Relaciones del AGO con los POMLT y los OMLT

La contribución que puede hacer el AG a los OMLT y POMLT no difiere, en nuestra opinión, de la que puede hacer a cualquier estructura operativa, unidad u órgano de staff de la misión ISAF. Por ello es necesario que se cree la figura del AGO en los HQ auxiliado por sendos «puntos focales de género» o gender focal points (GFP) como órgano auxiliar de aquél en cada OMLT y POMLT. El GFP no desarrollaría esta función de manera exclusiva (una vez más se trataría de una persona con «doble gorra») dentro de la orgánica de los OMLT o POMLT. Además, debería incluirse, esta vez como cargo exclusivo, la figura del AGO en

órganos de NTM-A, como el CG Combined Training Advisory Group- Army y el CG Combined Training Advisory Group- Police dado su importante papel de asesoramiento al Comandante de la misión NTM-A [13].

De este modo, los contenidos de la Directiva BI-SC 40-1 estarían plenamente vigentes, contribuyendo a esa red de puntos focales en materia de género y de gestión del conocimiento que preconiza el NCGP. Además, esos AGO y puntos focales de género deberían relacionarse convenientemente con sus homólogos dentro y fuera de la misión ISAF. Las ventajas serían obvias al actuar, como ya se ha visto anteriormente, como «force multiplier», impulsando o mejorando proyectos y aportando, con una perspectiva diferente, su grano de arena para que los esfuerzos de la comunidad internacional en Afganistán sean aún más eficientes.

En este contexto se plantea la cuestión de determinar la idoneidad o no de desempeñar responsabilidades de asesoría de género de manera exclusiva o simultanea con otro cargo. En nuestra opinión, la figura del AGO en cuarteles generales del nivel adecuado debería desempeñarse de manera exclusiva, puesto que debe mantener unas relaciones internas y externas muy intensas. También es importante que impulse proyectos «en el terreno» con una importante perspectiva de género añadida. Para conseguir esto, el AGO debe estar liberado de la carga de otras importantes responsabilidades, aligerando en lo posible el intenso ritmo de actividades y reuniones propio de los órganos de staff («battle rythm»). En este sentido, sería conveniente la creación de una célula denominada «Asesoría de Género», con la inclusión de, al menos, uno o dos auxiliares que permitieran seguir ese «battle rythm», un adecuado análisis transversal en materia de género en todos los proyectos y actividades de la misión y, además, la tutela de proyectos propios y específicos en la materia.

13. El CG Combined Training Advisory Group-Army y el CG Combined Training Advisory Group-Police son sendos órganos que dependen directamente del Comandante de la NATO Training Mission in Afghanistan (NTM-A) y que lo asesoran en cuestiones de formación y entrenamiento del Ejército y la Policía afganas respectivamente.

CONCLUSIONES

1. Los procesos RSS están demostrando ser una parte esencial en la reconstrucción de un país que ha sufrido un conflicto. La integración en esos procesos de la perspectiva de género contribuye a una mayor eficiencia del esfuerzo que la comunidad internacional dedica a la resolución y superación de la crisis.

2. Las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU relacionadas con «mujer, paz y seguridad» (1325, 1820, 1888, 1889, 1960) pretenden ser un impulso que muestra el gran interés de las principales organizaciones internacionales por incluir de manera más relevante a la mujer en las cuestiones de paz y seguridad. Este paquete de resoluciones hace un reconocimiento expreso a la especial vulnerabilidad de la mujer en los conflictos armados y a la utilización de la violencia contra la misma como estrategia. Por ello, es fundamental incluir las necesidades y perspectivas en materia de seguridad de la mujer en los procesos de construcción de la paz.

3. La experiencia demuestra que, en los conflictos, el rol de la mujer puede cambiar. Por otra parte, determinadas políticas o procesos RSS pueden también contribuir a un cambio de rol de la mujer. Utilizar bien los cambios de rol positivos en el diseño que se haga en el proceso RSS redundará en beneficio de la sociedad.

4. Como consecuencia de los roles de género adjudicados a cada sexo, hombres, mujeres, niños y niñas afrontan diferentes inseguridades y necesidades en materia de seguridad. Un adecuado proceso RSS bien diseñado, que integre adecuadamente la perspectiva de género, tendrá mayores posibilidades de ser eficaz, contribuyendo a construir una sociedad más segura en su totalidad, al tener en cuenta sus necesidades específicas.

5. La OTAN, siguiendo las directrices marcadas por el ONU en las resoluciones citadas, ha experimentado una importante evolución en la aplicación de la perspectiva de género en su funcionamiento, tanto en órganos permanentes como en misiones y operaciones. Las pruebas más plausibles de ello son, respectivamente, la existencia del «NATO Committee on Gender Perspectives» y la promulgación de la Directiva BI-SC 40-1.

6. De entre todas las iniciativas en materia de género en operaciones de gestión o respuesta a crisis, la creación de la figura del Asesor de Género es de especial interés, al suponer que los

órganos de asesoramiento al Mando van a disponer de personas que van a pensar específicamente en el impacto de género que van a tener los proyectos y decisiones que se adopten en Zona de Operaciones. La utilidad operativa de esta herramienta reside en que, bien empleada, es una «force multiplier», un multiplicador de fuerza que hará más eficientes los esfuerzos de la comunidad internacional.

7. La figura del AGO debe estar dimensionada de acuerdo con las necesidades operativas. Si bien en una unidad tipo OMLT o POMLT parece adecuado implementar la figura del punto focal de género, a desempeñar por una persona bajo el principio de la «doble gorra», en los Estados Mayores del nivel adecuado, por contra, parece más lógico crear una «célula de asesoría de género» con varias personas. De este modo, dicha asesoría de género atendería adecuadamente sus obligaciones y podría seguir debidamente las actividades del Cuartel General.

Bibliografía

Ayub, Fatima; Kouvo, Sari; Wareham Rachel (2009), *Security Sector Reform in Afghanistan*, International Center for Transitional Justice, 2009.

Bastick, Megan y De Torres, Daniel, «Implementing the Women, Peace and Security Resolutions in Security Sector Reform», en Bastick, Megan y De Torres, Daniel, *Gender and Security Sector Reform Toolkit,* Ginebra, DCAF, OSCE/ODHIR, UN-INSTRAW, 2010.

Bastick, Megan. «Integrating Gender in Post-Conflict Sector Reform», *Policy Paper*, núm. 29, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Ginebra, 2008.

DCAF Backgrounder, *Gender and Security Sector Reform*, Ginebra, 2010.

DCAF. «PfP Consortium Workshop on Gender& Security Sector Reform. Workshop Report», Ginebra, 17 y 18 de febrero de 2010.

Krug, Etienne G. «Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud», Organización Panamericana de la Salud, 2003.

Laborie Iglesias, Mario A. (2010), *Documento de Análisis del IEE 15/2010. Resultados de las Cumbres de Lisboa*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid.

Valasek, Kristin. «Security Sector Reform and Gender», en Bastick, Megan y De Torres, Daniel, *Gender and Security Sector Reform Toolkit,* Ginebra, DCAF, OSCE/ODHIR, UN-INSTRAW, 2008.

Valasek, Kristin; Johannsen, Agneta M. «Guide to Integrating Gender in SSR Training». Gender and Security Sector Reform Training Resource Package. Editado por Megan Bastick y Kristin Valasek. DCAF. Ginebra 2009.

Páginas web
Ministerio de Asuntos de la Mujer de Afganistán: www.mowa.gov.af
Index Mundi: www.indexmundi.com/es/afganistan/poblacion_perfil.html
Instituto Español de Estudios Estratégicos: www.ieee.es
ISAF: www.isaf.nato.int
Naciones Unidas: www.un.org
OTAN: www.nato.int
Organización Panamericana de la Salud: www.whqlibdoc.who.int/publications/2003/9275315884_chap3_spa.pdf

Parte iv

GÉNERO Y ASESORÍA DE GÉNERO EN ESCENARIOS DE CONFLICTO

LOS ESTUDIOS DE GÉNERO Y EL ISLAM

Alfonso García Delgado

Teniente Coronel del Ejército de Tierra, con destino en el Cuartel General del Estado Mayor del Ejército de Tierra

Introducción

Antes de desplegar en cualquier zona internacional de operaciones es fundamental, dentro del nivel que a cada uno le compete, realizar un correcto estudio y análisis de la situación social del país. Por eso, y con el objeto de preparar el despliegue, siempre se recibe a través de la cadena de mando abundante información sobre la organización social, política y económica del país donde se va a cumplir la misión. En ese contexto se encuentra un concepto que hasta el momento era olvidado o minusvalorado y no había sido tratado con atención suficiente: la importancia del género para el planeamiento y ejecución de nuestras operaciones, así como la influencia de éstas sobre aquél.

Marco teórico de los estudios de género

Breves conceptos para su comprensión

Según Rosa Cobo Bedia, el concepto de *género* constituye la categoría central de la teoría feminista. Esta noción surge a partir de la idea de que lo «femenino» y lo «masculino» no son hechos naturales o biológicos, sino construcciones culturales en las que el sistema género-sexo es el modo esencial en que la realidad social se organiza, se divide simbólicamente y se vive empíricamente. Dicho de otra forma, a lo largo de la historia todas las sociedades se han construido a partir de las diferencias anatómicas entre los sexos, convirtiendo esa diferencia en desigualdad

social y política. El primer propósito de los estudios de *género* es desmontar el prejuicio de que la biología determina lo «femenino», mientras que lo cultural o humano es una creación masculina. Los estudios de género son estudios feministas con una acción científica y político-social con efectos finales en la denuncia de la situación social de las mujeres y en los esfuerzos para propiciar cambios sociales.

Por un lado, el feminismo de la igualdad tiene como objetivo central la consecución de derechos por parte de la mujer y alcanzar la igualdad, mientras que el feminismo de la diferencia defiende reconocer las diferencias de género para hacer justicia a la mujer. Según Virginia Montañés «para el feminismo de la diferencia, hombres y mujeres somos diferentes y el objetivo, por tanto, no es ya la igualdad, que supondría la negación de esa constitución puesta, sino la eliminación del sistema de opresión que se ha construido sobre esta distinción». Por tanto, se buscaría revalorizar la identidad de género femenina y las cualidades atribuidas a las mujeres.

Desde el inicio, este campo de estudio ha experimentado un gran desarrollo porque se ha conseguido institucionalizar los estudios de género, que están presentes en universidades y centros de estudio de todo el mundo, comenzando a implantarse ya a nivel curricular. Los Estudios de Género han recibido antes diferentes denominaciones, como «Estudios de la Mujer» o «Estudios sobre las Mujeres» (Women´s Studies) que se han ido abandonando con el paso del tiempo. Con estos cambios de terminología se refuerza la idea de que el objetivo no es únicamente atender a esa parte de la población mundial que hasta entonces era ignorada por el análisis científico, sino que busca constituirse en un reto científico para las formas de conocimiento admitidas universalmente y consideradas como verdad incuestionable. De hecho, los Estudios de Género califican a gran parte de la tradición científica como androcéntrica, con una actividad protagonizada por hombres, ciega a las diferencias de género, aparentemente neutral e incapaz de reconocer la realidad social compuesta por hombres y mujeres.

Un aspecto que ha jugado un papel básico en el desarrollo de los Estudios de Género ha sida la distinción de los conceptos de *sexo* y *género*. Para encontrar una primera distinción hay que remontarse a Simone de Beauvoir, quien en el año 1949 afirmó

que «*una mujer no nace sino que se hace*». Afirmaba que las características de la mujer consideradas como femeninas no son fruto de la naturaleza, sino que son actitudes aprendidas a través de un complejo proceso individual y social. Con ello, se sistematiza el concepto de género «refiriéndose a la construcción sociocultural de los comportamientos, actitudes y sentimientos de hombres y mujeres».

Con el término *sexo* se hace referencia a la base biológica de las diferencias hormonales, genitales y fenotípicas entre hombres y mujeres y con el término *género* se hace referencia «al conjunto de contenidos o significados que cada sociedad atribuye a las diferencias sexuales». Esto quiere decir que el género consiste en la interpretación cultural del sexo y que esta construcción sociocultural sobre una base biológica es lo que constituye el sistema sexo-género.

Desde estas definiciones y estudios se llega a una cuestión complicada y polémica como puede ser que haya sociedades que contemplen la existencia de más de dos géneros o, incluso, la existencia de más de dos sexos biológicos. La cuestión no es tan sencilla como pudiera ser la diferenciación de dos sexos que se corresponderían a su vez con dos géneros. La aportación del concepto de género consiste en resaltar la relación de masculinidad y feminidad con los procesos de aprendizaje cultural y socializador a los que todo hombre y mujer están sujetos desde que nacen. El reconocimiento de la base sociocultural de las diferencias de género puede provocar que éstas se vean modificadas, porque es muy posible que una persona modifique su visión del género a lo largo de su vida debido a cambios personales, sociales, transformación de valores o bien las normas y formas de juzgar los hechos.

Como afirma con acierto M. Lagarde, la categoría de género es adecuada para analizar y comprender la condición femenina y la situación de las mujeres, y lo es también para analizar la condición masculina y la situación vital de los hombres. Es decir, el género permite comprender a cualquier sujeto social.

El género en la Historia contemporánea

Para encontrar los orígenes y el desarrollo de los estudios de género, hay que remontarse al propio movimiento feminista de los años 60 y 70 del pasado siglo XX y, más concretamente, a los movimientos feministas que se dieron en EEUU y Reino Unido

que, según explica Ana de Miguel en su ensayo «*Los feminismos a través de la historia*», se conocen como el *neofeminismo*.

La consecución del voto femenino en el Reino Unido en 1928 y las sucesivas reformas a favor de los derechos de la mujer calmaron las exigencias feministas hasta este período, en el que los movimientos feministas encontraron grandes dificultades para descubrir y expresar los términos de su opresión en la época de la «igualdad legal». Esta década es también conocida como el movimiento de la mujer por su liberación. Luchó contra la desigualdad de facto, la sexualidad, la familia, el trabajo y, quizá el aspecto más controvertido, los derechos en la reproducción. De hecho, hasta 1972 no se instó al Congreso de EEUU a que aprobara incluir en la Constitución Federal la Enmienda sobre Igualdad de Derechos (ERA).

Dos mujeres toman especial importancia en este momento por sus ideas, obras e influencia: Simone de Beauvoir y Betty Friedan. Quizá un breve receso en la descripción de sus vidas y obras sea muy útil para conocer y comprender este movimiento.

Simone de Beauvoir (París, 1908-1986) era una novelista y filósofa formada en la Universidad de La Sorbona donde conoció al también filósofo Jean Paul Sartre, estableciendo con él una relación de por vida y dedicando gran parte de su obra literaria a las tesis existencialistas. Se ha convertido en un icono intelectual para cualquier feminista. Entre sus obras, destaca «*El segundo sexo*» (1949) que constituye un análisis profundo sobre el papel de la mujer, su figura y el establecimiento de su rol en la sociedad del momento. En 2008 se creó en su honor el Premio «Simone de Beauvoir por la Libertad de las Mujeres».

Betty Friedan (Peoria, Illinois, EEUU, 1921-2006) era hija de un joyero inmigrante judío y de una mujer que abandonó su trabajo como editora de un suplemento del periódico local femenino para convertirse en ama de casa. Al finalizar sus estudios de segundo grado se matriculó el Smith College donde se graduó en 1942 con matrícula *cum laude*. Fue una escritora, teórica y activista del movimiento feminista estadounidense de los años 60 y 70. En 1963 escribió el ensayo «*La mística de la feminidad*» con el que reavivó el movimiento feminista, criticando el rol femenino en la sociedad contemporánea, que provocaba según su visión numerosas formas de alienación. Con su obra «*El problema que no tiene nombre*» describió sus puntos de vista sobre las frustraciones

sentidas por una educada ama de casa en los años cincuenta, asombrando con su obra a una sociedad que hasta entonces veía a la mujer como un ser libre identificado con el matrimonio y los niños. Este ensayo llegó a ser un controvertido best seller que convirtió a su autora en la portavoz de un revitalizado movimiento feminista. Friedan luchó por la igualdad de retribuciones, por la redacción de anuncios clasificados en prensa para trabajadores del hogar sin que se especificara el sexo, por la baja de maternidad, por la creación de guarderías para hijos de padres trabajadores, a favor del aborto legal y otros muchos asuntos considerados radicales en estos años. Estos tópicos siguen de actualidad hoy en día.

Desengañada porque el gobierno federal no tuviera en cuenta sus exigencias en la implementación de la Ley de Derechos Civiles de 1964, en octubre de 1966 fundó el NOW-»*National Organization for Women*», organización que reunió un gran número de colectivos y grupos feministas de EEUU. En los años 70 fundó el «*National Women's Political Caucus*» y la organización para la defensa del aborto, hoy conocida como «*NARAL-Pro Choice America*». Fue también organizadora y directora del «*First Women's Bank and Trust*». En esta misma década planteó diversas luchas para la aprobación de las leyes sobre el aborto, el trabajo femenino y sobre los derechos de las mujeres en general. En un artículo muy interesante del *Washington Post* se la define como «*la voz del la segunda ola del feminismo*» o neofeminismo.

El género en España

El movimiento feminista en España no cuenta con una actividad digna de mención hasta bien entrado el siglo XX y tras la instauración de la II República, momento en el que empiezan a arraigar las primeras actividades con bastante impulso y, ya desde la constitución de las primeras cortes republicanas, las mujeres forman parte activa en la política y cuentan con el derecho al voto. Las primeras diputadas de las Cortes españolas son Clara Campoamor, Victoria Kent y Margarita Nelken, siendo la primera de ellas un referente del feminismo español. De hecho, en 1936 España es el país que cuenta con más parlamentarias electas.

Clara Campoamor Rodríguez (Madrid 1888, Lausana 1972) es hija de un contable de un periódico de Madrid y su madre es

costurera. Después de desempeñar diversos oficios, entre ellos el de telefonista, aprobó una plaza de funcionaria en Correos. En 1920 se matriculó como estudiante en la escuela secundaria y dos años después en la Facultad de Derecho de Madrid, acabando la carrera en sólo dos años y formando parte del colegio de abogados en 1925, convirtiéndose así en una de las pocas abogadas españolas ejercientes. En 1929 perteneció al comité organizador de la Agrupación Liberal Socialista y pasa a Acción Republicana, declarándose abiertamente defensora de los derechos de la mujer y siendo la principal impulsora del sufragio universal en España, que fue logrado en 1931.

Al proclamarse la II República es elegida diputada por el Partido Radical, formando parte de la Comisión Constitucional, desde donde luchó para establecer la no discriminación por razón de sexo, la igualdad jurídica de los hijos e hijas habidos dentro y fuera del matrimonio, el divorcio y el sufragio universal, que a menudo fue llamado «voto femenino». Respecto a esta última reivindicación, paradójicamente estuvo enfrentada a Victoria Kent (Partido Radical) y a Margarita Nelken (PSOE), diputadas feministas que no apoyaban el voto femenino al entender que la mujer española estaba muy influenciada por la Iglesia y su voto se inclinaría a la derecha en perjuicio de los partidos republicanos. De hecho, al perder su acta en las elecciones de 1933 fue acusada por sus adversarios de favorecer a la derecha por defender el voto femenino. Estas disputas le llevaron a escribir en 1935 «*Mi pecado mortal. El voto femenino y yo*», que constituye un testimonio de sus luchas parlamentarias. Tras la Transición, la Secretaría de Igualdad del PSOE instituyó los Premios Clara Campoamor que reconocen anualmente a aquellas personalidades o colectivos que se hayan significado en la defensa de la igualdad de la mujer. En mi opinión, el espíritu de superación y su tenacidad en la defensa de los derechos de la mujer le sirven para ser la verdadera pionera del feminismo en España.

Tras la guerra civil y durante los años de posguerra se produce un retroceso, pues la mujer pierde parte de sus derechos y, por ejemplo, no puede administrar sus bienes, contar con pasaporte o interponer una denuncia en su propio nombre, quedando relegada al papel de madre y ama de casa. Sin embargo, poco a poco se vuelven a lograr avances sociales en este sentido y ya en los años 60 y 70, coincidiendo con la segunda fase del movi-

miento feminista o *neofeminismo,* se produce en España un fuerte crecimiento económico y una clara apertura política.

En el año 1970, cuando era ministro de Educación el Sr. Villar Palasí, se redactó la Ley General de Educación en la que se plantea una escuela mixta, se declara la enseñanza obligatoria y gratuita y que el derecho de todos los españoles a la educación no podrá ser objeto de discriminación. Gracias a esta ley, el número de mujeres analfabetas se reduce significativamente de forma progresiva hasta llegar a nuestros días. Los derechos de las mujeres son absolutamente reconocidos con la proclamación de la Constitución en 1978. Desde entonces, las mujeres españolas cuentan con los mismos derechos que las de cualquier país desarrollado, aunque por supuesto siguen existiendo demandas para alcanzar realmente la igualdad de género.

La época de la Transición marca la polémica sobre la doble militancia y el análisis sobre hasta qué punto los partidos tradicionales asumían las reivindicaciones de las mujeres, recogiéndose el debate internacional feminista entre capitalismo y patriarcado. Poco a poco, las tesis feministas se apartaron de los partidos tradicionales que se supeditaban a una lucha política general, postergando en el tiempo la defensa de los postulados feministas. Así, aparecen las tesis del feminismo socialista y del feminismo radical.

Lidia Falcón O´neil funda en 1977 la Organización Feminista Revolucionaria, a partir de la cual se creó el Partido Feminista, que pretende desarrollar un feminismo científico marxista con planteamientos marxistas leninistas aplicados al Patriarcado como modo de la reproducción social, defendiendo la tesis de la mujer como clase social e identificándola como «última clase».

Carmen Elejabeitia señala que el objetivo de estos partidos es la «toma del poder» para instaurar la «dictadura de la mujer», cuya otra cara es la «democracia feminista». Evidentemente, el paso del tiempo ha desmontado estas propuestas y los movimientos feministas han optado por integrarse en los grandes partidos o sindicatos o bien mantenerse como grupos independientes para, desde estos foros, desarrollar su labor.

A pesar de lograrse avances sociales para la mujer, las diferencias entre el feminismo socialista y radical se acentuarán mediante un debate teórico: feminismo de la igualdad *versus* feminismo de la diferencia, que surge en Granada durante unas jor-

nadas feministas en diciembre de 1979 y que defiende el lesbianismo como una opción de la mujer. Pasado un tiempo, aparecen otras tesis, como las de los feminismos ilustrados y helenísticos, de pensamiento, de la diferencia sexual femenina o de feminismo transmoderno.

Dentro de la corriente del feminismo ilustrado, cabe destacar a Celia Amorós como una de las autoras clave dentro de un grupo que realiza la construcción de una teoría crítica feminista y una revisión histórica y actual del pensamiento filosófico. Partiendo de la tesis de que todo feminismo es un movimiento ilustrado, profundizan en el androcentrismo que subyace en las grandes corrientes que forman el pensamiento actual.

Victoria Sendón y Milagros Rivera son un referente de los feminismos de la diferencia, entendiendo el feminismo como un planteamiento radical que busca subvertir diversos supuestos tradicionales y que pretende «contestar radicalmente a una cultura crispadamente patriarcal».

Por último, el feminismo transmoderno determina que la modernidad se ha construido con la ausencia de la mujer y legitimando en dicha ausencia su propia condición, estableciendo una engañosa universalidad sobre la base de un ocultamiento y una discriminación, consolidándose un triple proceso de exclusión femenina: legal, moral y científico. Todo ello se encuentra reflejado en un nuevo modelo que separa lo público y lo privado.

Aplicación del género en el mundo islámico

Política y religión

La relación que se percibe entre política y religión, entre Islam y género, desde ámbitos académicos, políticos y medios de comunicación, es muy estrecha y, de hecho, a veces se supone que la religión y la política en los países musulmanes constituyen esferas dependientes. Dado que el Islam uniformiza a las personas según su sexo, se considera que existen pocas diferencias entre los hombres y las mujeres musulmanes, proponiendo una construcción de género específico para hombres y mujeres que es difícil de superar ya que el Islam —más allá de la religión— condiciona la política, la cultura o las leyes. Pero esta afirmación no es absoluta, pues el Islam es también diverso y puede presen-

tar diversas interpretaciones, dependiendo del país objeto de análisis. Por ello, conviene reflexionar sobre la interrelación Islam, política y religión desde una perspectiva de género, empezando por el hecho de que las mujeres han sido las guardianas de la identidad colectiva en el marco colonial y postcolonial del siglo XX.

La mejor muestra de ese fenómeno se encuentra en Argelia, donde se produjo un rechazo social a los intentos franceses por modificar el *status* femenino, lo que llevó a la recuperación postcolonial de aquellos valores que habían sido desvirtuados durante la colonización y a su recomposición, expresándolos en muchas ocasiones en términos religiosos. En efecto, asegurar la continuidad del *status* femenino tras la consecución de la independencia como Estados permitió amortiguar muchos cambios en el ámbito familiar, laboral, político y económico, para afirmar que «nuestra sociedad, a pesar de las presiones externas, no se ha transformado». Así, se afianzó la idea de que las mujeres debían ser el espejo de la identidad arabo-musulmana, por lo que tomó relevancia el hecho de vestir el velo, debido a que era una manera de manifestar su posicionamiento ante una realidad sociopolítica indefinida, al mismo tiempo que se buscó «islamizar la modernidad».

En Argelia, esa recuperación de los valores islámicos tras la independencia supuso un endurecimiento del marco jurídico, que se plasmaba en los Códigos Familiares o Códigos de Estatuto Personal. En Túnez, en cambio, se produjo el efecto contrario con la aprobación en 1956 de un código sin precedentes dentro del mundo arabo-musulmán, que ahora se encuentra en un estado de indefinición tras los últimos hechos que han significado un cambio político, social y religioso con un destino aún desconocido.

A pesar de la aparente homogeneidad, los distintos contextos políticos mostraron diversas opiniones en relación a los citados Códigos Familiares. Aparecieron, por un lado, criterios de necesaria perpetuación de los valores islámicos depositados en el colectivo femenino (partidos conservadores y nacionalistas) y, por otro, criterios de defensa de la transformación del *status* femenino para favorecer el despegue socioeconómico (partidos progresistas). Se producía así un discurso social aferrado a una construcción de género determinada, como en el caso de Arabia Saudí y Argelia, entre otros.

El auge del islamismo político llevó a incluir a las mujeres en sus discursos sobre «autenticidad islámica» para posicionarse sobre las reformas necesarias en el *status* femenino e intentar demostrar su mejora a través, por ejemplo, de la *ratio* de educación. En los anexos I y II se ofrecen unas tablas del «Arab Human Development Report del año 2009» relativas al «índice de desarrollo relacionado con el género» y a la «medida de empoderamiento del género» en el mundo árabe. En ellas se puede constatar que, aunque hay países con un buen o aceptable *ratio* de educación, la participación de la mujer en la política es nula o casi inexistente. Son motivos que animan para señalar desde occidente su atraso cultural por entender que se delimita a través de la mujer el grado de musulmanidad de los países.

La mujer en el Islam

La condición social de las mujeres depende de la estructura política, social, cultural y económica, empeorando su situación en aquellas sociedades en las que el extremismo y la discriminación influyen en las vidas de las personas, así como en las que existe una población masculina que domina la sociedad. Es precisamente en estos contextos en los que no es fácil esperar un trato y comportamiento justo hacia la mujer.

En Occidente se tiene la idea de que el Islam reprime a las mujeres musulmanas, privándolas de derechos básicos. La opinión de algunos autores es contraria pues creen que no se puede culpar de ello al Islam. Esta afirmación se justifica, entre otras cosas, por el hecho de que, durante la era preislámica en Oriente Próximo, en el sureste y en algunos países asiáticos, la mujer ya era objeto de tratos muy severos y estaba destinada a ser un mero instrumento de procreación y cuidado de la prole, esto es, sin derecho alguno, ni siquiera el del amor y devoción de su marido en exclusiva.

En opinión de algunas expertas islámicas, el Islam es una religión que privilegia y protege a las mujeres mediante el hiyab, cuyo propósito es preservarlas sin peligros y mantenerlas castas porque así se protege a toda la sociedad. El hiyab es identificado popularmente en Occidente como el velo en la vestimenta femenina, pero esta prenda es preislámica, delimitada a la península arábiga, Afganistán o el sur de Irán y no tiene nada que ver con la población bereber del Magreb.

En Occidente, se protesta porque el Islam promueve ideas indignas contra la mujer e incita al trato degradante hacia ella. Frente a esta idea, el Corán aborda en muchos versículos el tema del respeto a la mujer y a sus derechos, como son la educación, el trabajo fuera del hogar o a su participación en los asuntos que conciernen a la sociedad. De igual forma, en muchos *hadices* o alocuciones del profeta Mahoma, éste anima a los musulmanes a tratar con respeto a la mujer. De hecho, había mujeres encargadas de narrar estos hadices, otras eran literatas, poetisas, científicas y artesanas. Entonces, ¿por qué las musulmanas sufren hoy en día condiciones penosas de vida y de represión cuando el Islam les reconoce respeto y libertad? Quizá la respuesta está en que la población masculina de algunos países islámicos carece de formación y eso le hace ser extremadamente conservadora. Debido a su ignorancia y a la falta de conocimiento del Islam, no se preocupa de los derechos de la mujer.

En cualquier caso, las tesis oficiales en países islámicos presentan una mayor participación de la mujer en la sociedad justificando esta afirmación por el hecho de que en algunos de ellos ya han tenido primeras ministras (Pakistán o Bangladesh) o mujeres presentando programas de televisión (Arabia Saudí).

Feminismo islámico

Muchos musulmanes siguen anclados en un discurso defensivo sobre «la alta posición de la mujer en el Islam», pero, detrás de todos los discursos que recuerdan que «el Islam liberó a las mujeres hace catorce siglos», se esconde una actitud inmovilista que no deja opción a la evolución.

De hecho, la situación de la mujer en el mundo islámico puede considerarse como lamentable ya que no se puede hablar de la libertad interna o de la condición espiritual de las personas, sino de sistemas legales discriminatorios, de políticas de Estado, de ejecuciones de homosexuales, de lapidaciones, de códigos de vestimenta y de conducta impuestos por la fuerza, de un totalitarismo que segrega y discrimina. Así parece ser la vida de muchas mujeres en Irán, Arabia Saudí, Egipto, Afganistán, Jordania, Mauritania y un largo etcétera. Se aplican leyes injustas dictadas en nombre del Islam, que dicen ser emanadas del Corán y de la Sunna, y bajo las que se hace la vida irrespirable a las mujeres, permitiendo toda clase de abusos contra ellas.

Frente a esta situación, se sitúan corrientes feministas occidentales agresivas contra el hecho religioso, que identifican el Islam con el machismo en estado puro, con una religión patriarcal que no puede dejar de serlo y con una religión cerrada y definida por los peores rasgos del atraso y del oscurantismo. También postulan que, para liberar a las mujeres, hay que arrancarles el velo y desarraigarlas de sus tradiciones.

En respuesta a este feminismo occidental agresivo, existe un movimiento de mujeres que reivindica la posibilidad de alcanzar la liberación de la mujer musulmana en el marco del Islam. Este movimiento considera que se ha producido una degradación de la tradición islámica y una tergiversación de los textos sagrados que ha tenido como resultado la actual estructura patriarcal que domina en los países de mayoría musulmana. Postula, asimismo, que el Islam genuino contiene importantes elementos de liberación y propone la recuperación de éstos como marco de la emancipación de la mujer musulmana. En esta línea vienen trabajando desde hace años mujeres de Malasia, Indonesia, Pakistán, Marruecos y otros países en los que el feminismo islámico empieza a tener un germen.

El feminismo será necesario en el mundo islámico mientras se discrimine a la mujer, se la obligue a vestirse de determinada manera bajo pena de cárcel u otros castigos inhumanos, se le prohíba salir de casa sola o sea obligada a viajar acompañada por un hombre, se le impida trabajar, desarrollar iniciativas sociales, culturales o económicas y mientras se mantenga la segregación de los sexos restringiendo el libre acceso a la mezquita.

Relaciones de género en el Islam

El punto de partida ha de ser una clara diferenciación entre el Islam teórico o ideológico y las praxis o las formas de interpretar esta «teoría».

Es evidente que el Islam no es algo tangible e inmutable sino que, en base a unas fuentes de conocimiento, las personas realizan una serie de interpretaciones. Especialmente en la era moderna, quienes se han atribuido el derecho legítimo a la erudición y, en consecuencia, a la exégesis coránica han sido principalmente hombres, que han estado completamente anclados en una concepción absolutamente patriarcal y totalmente alejada de una interpretación en clave de género.

Llegados a este punto, parece importante desmantelar el erróneo concepto que se asume de las relaciones de género en el marco islámico, tanto en el interior como fuera de las comunidades musulmanas, partiendo de una idea que desestructura el orden patriarcal y asumiendo la dimensión igualitaria en base a la consecución de la equidad. Como se mencionó con anterioridad, la equidad es la raíz de las relaciones de género en el marco del Islam, donde independientemente de los atributos humanos, todas las personas son iguales. Según esto, el valor espiritual supedita al cuerpo físico, por lo que las únicas diferencias entre los seres humanos radican en su praxis moral, no en su sexualidad. Es cierto que el Corán reconoce diferencias biológicas entre mujeres y hombres, pero no las asigna a ningún simbolismo de género. De esta forma, no se vinculan roles de género específicos, ni se afirma que se estructuren en función de su biología. Por ende, no se sostiene que las diferencias biológicas les hagan desiguales.

El Corán presenta algunas diferencias de trato entre mujeres y hombres (especialmente, en lo relacionado al matrimonio), pero esto no significa que implique una desigualdad. Así, como ejemplo, la Ley Integral contra la Violencia de Género española otorga diferencias de trato en función del sexo del agresor y la víctima. En este caso no se potencia la desigualdad, sino que se toman medidas de discriminación positiva hacia el grupo de mayor vulnerabilidad, ¿por qué no trasladar esta lógica al Islam?

Según muchas autoras, la desigualdad de los géneros en el mundo islámico responde a una construcción social cuyo principal responsable es el patriarcado: un sistema totalmente contrario a la doctrina coránica y que impide a esas mujeres desarrollarse en libertad e igualdad.

Casos

Bosnia y Herzegovina

Tras el estallido de la conocida como guerra de los Balcanes (1992-1995), las Fuerzas Armadas españolas han permanecido en aquel teatro de conflicto durante dieciocho años, con la participación de más de 40.000 soldados, y han desempeñado una tarea excepcional en los cometidos que le fueron asignados, liderando desde el año 2008 la Operación ALTHEA de EUFOR.

Este conflicto tuvo su origen en una compleja combinación de factores políticos y religiosos, como la exaltación nacionalista y las crisis políticas, sociales y de seguridad que siguieron a la caída del comunismo en la antigua Yugoslavia. Entre los hechos más deleznables se encuentran los crímenes de guerra mediante acciones de limpieza étnica, genocidios y violaciones en masa. Hay constancia de repetidos abusos sexuales de niñas y mujeres que, más tarde, se reconocerían como un fenómeno de violaciones en masa. Entre 20.000 y 44.000 mujeres fueron sistemáticamente violadas por las fuerzas serbias o bosnias y, tras este conflicto, la violación fue reconocida por primera vez como un arma de guerra, empleada como herramienta de limpieza étnica y genocidio.

En cumplimiento de las recomendaciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emanadas de la Resolución 1325, en el año 2006 se creó la figura del Asesor de Género en el Cuartel General de la Operación (HQ EUFOR-Althea) en Sarajevo (BiH).

Este equipo, en cooperación con «Zene Zenama» (NGO Women to Women Sarajevo), EUPM (European Union Police Mission) y UNIFEM (UN Development Fund for Women) tiene asignada, entre otras, la misión de incrementar la presencia de la mujer en los cometidos de seguridad y hacer visible la acción de los LOT (Liasion and Observation Teams) a la población femenina de Bosnia y Herzegovina, teniendo en cuenta que el 95% de las autoridades locales del país son varones. Esto se explica porque, en un futuro y de producirse su ingreso, este país podría ser el primer Estado de la UE con mayoría musulmana, razón por la cual se esfuerzan en dar una imagen institucional de moderación religiosa.

Para desempeñar su labor, el contacto directo de estos LOT con las ONG locales se convierte en algo vital, ya que los citados equipos viven y trabajan integrados en las comunidades locales, tienen un fácil acceso a la población y, por ello, el entrenamiento de género «*gender training*» se convierte en una parte muy importante de su preparación previa al despliegue. Además, estos equipos participan en talleres de género, «*gender wokshops*», y en seminarios organizados por diferentes ONG, lo que les hace más visibles a mayor cantidad de población local. Además, esto les facilita «sentir el pulso» de la población, observando los puntos de vista masculino y femenino en diferentes asuntos de la vida cotidiana.

Estos aspectos cobran especial relevancia teniendo en cuenta que en muchas ocasiones están directamente relacionados con la seguridad.

Según información del Equipo de Asesores de Género, las acciones descritas anteriormente demuestran ser vitales para proporcionar al mando elementos de juicio que mejoren la seguridad y la convivencia, pudiendo prevenir o evitar posibles conflictos. Por otro lado, echan en falta una mayor presencia femenina en los LOT, si bien este aspecto tiene difícil solución pues, en la mayoría de las fuerzas armadas, la mujer no llega a constituir más del 10% de sus efectivos.

Afganistán

Este caso proporciona la prueba definitiva de lo que ocurre en países donde se aplica el Islam desde una perspectiva equivocada y donde se oprime a la mujer gratuitamente por el mero hecho de serlo, utilizando criterios supuestamente doctrinales en beneficio de fundamentalistas misóginos que se arrogan el poder «en nombre de Alá».

Afganistán es un país situado en Asia Central que comparte fronteras con otros seis países y en el que los talibanes gobernaron sin piedad desde 1996 hasta 2001, ejerciendo una opresión enfermiza sobre las mujeres, pues éstas no podían trabajar, ni aparecer en público sin vestir el preceptivo burqa, no podían recibir educación o salir a la calle sin escolta masculina. Para evitar desobediencias, las mujeres que rompían estas reglas eran vilmente torturadas e incluso asesinadas.

Tras la invasión americana en 2001, el régimen talibán fue derrocado y las mujeres recuperaron algo de libertad. Pero, en los últimos años, se ha experimentado un resurgir de las fuerzas talibanes, con un incremento desmesurado de la producción de droga y, aprovechando estas circunstancias, los denominados *señores de la guerra* lideran una amenaza contra el bienestar y los derechos de cientos de miles de ciudadanos inocentes.

ISAF (International Security Assistance Force) y algunas ONG con mujeres afganas extremadamente valientes están intentando proteger a la población indefensa, en especial a las mujeres, y reinstaurar derechos básicos que en este malogrado país se han convertido en artículo de auténtico lujo. El Ejército Español y la

Guardia Civil están integrados en la misión internacional más dura, compleja y arriesgada de las FAS, encuadrados junto a otros 42 países aliados en la operación Libertad Duradera de ISAF.

Hay ONG que critican abierta o veladamente la gestión del conflicto por parte del gobierno de EEUU y sus aliados, acusándoles de engañar al mundo entero mientras ondean las banderas de la liberación de las mujeres, de la democracia y de la guerra contra el terrorismo. Se quejan de que, tras treinta años de guerra y después de la opresión por el dominio talibán, sus esperanzas se vieron truncadas cuando EEUU prosiguió sus contactos con los señores de la guerra, fundamentalistas y criminales.

Lo que parece haber descubierto la OTAN es que una parte del éxito en Afganistán pasa por conseguir mejorar el estado lamentable en que viven las mujeres y niñas. Es, además, una de las muchas formas para intentar ganarse las mentes y los corazones de la población en beneficio del éxito de la operación. Por ello, ISAF cuenta con un Asesor de Género en Operaciones (AGO) encuadrado en el Mando Conjunto de la Operación de Estabilización. En la actualidad, este cargo es desempeñado por una Comandante del Real Ejército de Holanda. Esta oficial ha proporcionado valiosa información que se ha incluido en este trabajo, explicando cómo aplican la perspectiva de género para incrementar la legitimidad del gobierno afgano.

En concreto, hay dos cuestiones importantes a tener en cuenta: primera, ¿Cómo puede ISAF mejorar la legitimidad del gobierno afgano mediante la aplicación de la perspectiva de género y asegurando a la población el acceso a los servicios básicos?; y segunda: ¿Cómo se puede incrementar esa legitimidad mediante el proceso electoral o incrementando el índice de participación femenina?

Como respuesta a la primera cuestión, ISAF apoya al gobierno afgano y sus políticas, siendo los principales documentos para la integración de género la Constitución afgana, el «Plan de Acción Nacional de las Mujeres de Afganistán» y el «Programa de Prioridad Nacional». ISAF sigue las pautas emanadas del Ministerio de Finanzas y del pueblo afgano.

La Fuerza de Interposición está llevando a cabo una operación de contrainteligencia centrándose, para ello, en más de la mitad del pueblo afgano conformada por la población femenina e infantil. Con estas acciones se intenta mejorar la confianza de

la población afgana en su propio gobierno y una forma de conseguirlo es a través de la mejora de los servicios básicos. Pero admite que el género debería ser un tema transversal en todos los esfuerzos gubernamentales.

En respuesta a la segunda pregunta, el hecho de tener elecciones democráticas refuerza la legitimidad del gobierno afgano cuando éstas se desarrollan de forma correcta. ISAF presta su apoyo únicamente en el aspecto de la seguridad, pero no se involucra en el control del proceso en sí. De hecho, hace unos meses se llevó a cabo una investigación para esclarecer el comportamiento antidemocrático de algunos miembros del Parlamento y éstos tuvieron que abandonar sus escaños.

Naciones Unidas y otras organizaciones civiles están más involucradas en la correcta ejecución de los procesos electorales. La razón para la baja participación femenina sigue siendo un punto de vista sesgado del género hacia los derechos de la mujer. En el ámbito rural, los maridos no permiten votar a sus esposas o, simplemente, las mujeres no son conscientes de su derecho al voto.

Afortunadamente, se ha detectado un incremento en la participación femenina durante los últimos años y ahora hay 69 mujeres en el Congreso y 22 en el Senado. También, a nivel regional o de distrito, se ve mejorar la situación pero, desafortunadamente, no en todas las áreas de Afganistán.

UNAMA es la organización de aplicar la transversalidad del género y se intenta aplicar a través de todos los programas internacionales de desarrollo.

Conclusiones

El 31 de octubre de 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 1325 en la que expresa su voluntad, insta, alienta y pide a los Estados y a la propia organización que el componente de género sea tenido en cuenta en todas las misiones de mantenimiento de la paz. De hecho, en el último punto «decide seguir ocupándose activamente de la cuestión».

Pero, pasados ya más de diez años desde la redacción de esta resolución, han corrido ríos de tinta en Naciones Unidas y también en la OTAN, la UE y otras organizaciones internacionales sin que se hayan hecho sentir sus efectos de forma decisiva y común. Si bien poco a poco ha ido aumentando la perspectiva de género

en las operaciones, faltaba una postura oficial más decidida hasta que la Directiva 06/2011 del JEMAD trata la implementación de esta resolución en las FAS españolas para operaciones.

Ahora parece que la tendencia cambia sustancialmente y este asunto empieza a tomarse con más interés intentando no olvidar al componente femenino de la población como elemento importante a tener en cuenta en el proceso de resolución de conflictos.

EL GÉNERO EN CONFLICTOS ARMADOS DE ESCENARIOS AFRICANOS

JULIO MARTÍN SACRISTÁN
Antiguo Director de la Fundación Sur

INTRODUCCIÓN

Las dinámicas desarrolladas en la mayoría de los conflictos africanos son, por una parte, reflejo de las desigualdades de género en las estructuras sociales y, por otra, indican la importancia de la mujer como bastión socio-económico del pueblo.

Si el hombre representa la movilidad social, tanto en tiempos de paz con sus continuadas migraciones por cuestiones de trabajo, como en tiempos de guerra, al ser movilizado por los grupos armados o tener que emigrar a sitios seguros para no ser reclutado, la mujer representa la estabilidad social, alrededor de la cual la familia se estabiliza y el hogar se construye.

En los conflictos armados, las mujeres son un grupo vulnerable, pero no débil. Ciertamente son víctimas directas de muchas formas de violencia y, como se verá, constituyen verdaderos objetivos militares en ciertos escenarios africanos, lo que las hace especialmente vulnerables. Pero también las mujeres son participantes activas antes, durante y después del conflicto actuando como pilares sociales que mantienen tanto la economía local como la cohesión social, de tal manera que llegan a ser verdaderas reconstructoras de la economía, política y sociedad maltrechas por la violencia generada en ese contexto.

El impacto de las asociaciones de mujeres en la consecución de la paz no ha sido estudiado adecuadamente porque la mayoría de sus iniciativas tienen lugar fuera de los marcos formales de gobierno. A pesar de que son las únicas que prácticamente se movilizan a nivel local para la resolución pacífica de los conflictos, son sistemáticamente marginadas de las mesas de negocia-

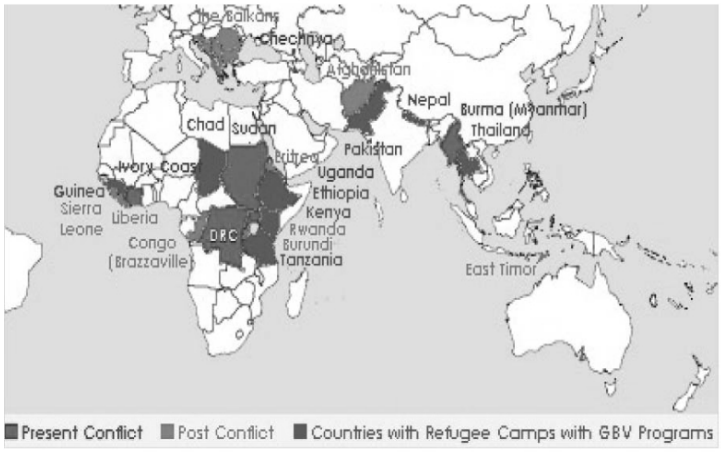
ción donde solo son invitados los representantes de los grupos armados. Y cuanta mayor violencia hayan cometido, mayor poder negociador tienen.

Conflictos armados en África

El significado de la paz en el África tradicional

De acuerdo con muchas culturas subsaharianas, la paz no es vista como una ausencia de guerra, sino que se equipara con la abundancia, la frescura, la riqueza, la salud, el bienestar, armonía, calma y tranquilidad. La armonía y la frescura proporcionan a los granjeros las buenas cosechas, a los pescadores las capturas abundantes, a los cazadores, caza abundante, y a los pastores los pastos. Se cree que con comida abundante y muchos niños, la paz reinaría en los hogares y familias, clanes y etnias africanas. Si nadie tiene por qué envidiar a nadie más, las comunidades de vecinos podrían vivir en paz, se visitarían durante las temporadas donde hay poco trabajo que hacer y se asistiría a bodas y funerales.

Según la ONU, hay conflictos armados en República Democrática del Congo y Sudan, pero también se pueden incluir países muy inestables cuya violencia social es alta y, si no es continuada, sí es recurrente.



(GBV = Gender-based violence)
Fuente: UNIFEM - A Portal on Women, Peace & Security. www.womenwarpeace.org >> Select: Systematic and Widespread Rape in Conflict

La violencia sexual exacerbada en los conflictos perpetúa la inseguridad social. La violencia sexual mantiene como rehenes a comunidades enteras y tiene un impacto económico, social, cultural e intergeneracional muy alto. Algunos datos:

—50,000-64,000 las mujeres desplazadas en Sierra Leona fueron atacadas sexualmente por los combatientes.
—Un promedio de 40 mujeres y niñas son violadas cada día en el sur de Kivu, República Democrática del Congo. Se estima que más de 200.000 mujeres y niñas han sido violadas durante más de una década de conflicto en el país.
—Los civiles representan la gran mayoría de las víctimas en las guerras contemporáneas y, de ellos, la gran mayoría son mujeres y niños.

A pesar de la prevalencia de la violencia sexual en los conflictos armados, no es tenida en cuenta a la hora de administrar justicia. En los juicios internacionales, aún sabiendo que el crimen de violencia sexual es el crimen que prevalece asociado a los crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, el genocidio, incluso en el uso de la tortura, la violencia sexual ha sido el «crimen de guerra menos condenado». Solo ha habido ocho condenas en el Tribunal Penal Internacional para Ruanda y seis condenas en la Corte Especial para Sierra Leona.

Las mujeres tienen el derecho legal a estar protegidas contra la violencia sexual, incluso en la guerra, y las víctimas tienen derecho a una reparación. La amnistía a la violencia sexual como un crimen internacional (Art. 7 CEDAW, Estatuto de Roma Estatuto 8 (2) (b) (xxii)) es contraria al Derecho internacional.

La violencia sexual en tiempos de guerra es el crimen más cometido, pero el menos juzgado y menos aún condenado. Es el resultado de situaciones devastadoras para las niñas, mujeres, familias y comunidades que deben hacer frente a los embarazos no deseados y a los niños, la estigmatización y el rechazo, las enfermedades y la salud reproductiva, el trauma psicológico y la desintegración del tejido social. La violencia sexual es tan prevalente en conflictos armados que tiene la capacidad de impedir que las mujeres salgan de casa por miedo para traer agua o leña o para participar en la vida pública. Se mantiene a las niñas fuera de la escuela y se refuerza la discriminación de géne-

ro. También se tiene miedo de estar en casa encerradas … Éstas son sólo algunas de las consecuencias de la violencia sexual.

Hasta el Consejo de Seguridad reconoce que los actores armados han utilizado la violencia sexual sistemática como táctica de guerra. Las mujeres son consideradas objetivos militares. La violencia sexual y las amenazas se usan para confundir, aterrorizar y controlar a las comunidades y, en algunos conflictos, para fecundar a la fuerza a las mujeres como un medio de alterar la composición étnica de la población y contribuir a la destrucción social. Los actos de violencia sexual generalizada son oportunistas, ya que están perpetrados tanto por los actores armados como por ciudadanos comunes que se aprovechan de la situación. De hecho, en los conflictos armados es más probable sufrir violencia y muerte siendo mujer que soldado.

Los altos índices de violencia sexual y de género también suelen seguir en situaciones posteriores a conflictos, antes de que los sistemas judiciales y policiales sean reconstruidos, lo que compromete el establecimiento del imperio de la ley.

En junio de 2008, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1820, reconociendo por primera vez que estos actos y sus consecuencias constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y requieren una respuesta de seguridad de una amplia gama de actores.

Abordar estos problemas requiere un conjunto sólido y completo de acciones, incluyendo una seguridad efectiva y la respuesta legal, así como las estrategias dirigidas a romper el silencio sobre la violencia sexual, prestación de servicios adecuados de salud y apoyo psicosocial a las víctimas y, en particular, las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones. También se requiere una gran cantidad de voluntad política y recursos para combatir la cultura de la impunidad que da lugar a este tipo de violencia, y llevar a cabo estrategias preventivas.

Modelos teóricos de la evolución de los conflictos

El modelo tradicional ve la evolución de los conflictos como un ciclo circular donde ante la escalada del conflicto a niveles de escándalo social, se pone en marcha todo un aparato de gestión del conflicto con negociadores que lleguen a una pronta resolución total para empezar la reconstrucción socio-económica

de los daños causados por el conflicto. En zonas donde los conflictos son regulares se intenta tener intervenciones sociales para prevenir la escalada de la violencia. Cuando la violencia llega a una intensidad escandalosa, de nuevo se empieza con las negociaciones para completar otra vez el círculo. El modelo sería algo así:



Pero, en los escenarios africanos, la intensidad va incrementándose a medida que el conflicto evoluciona, de tal manera que un segundo ciclo de violencia no comienza ya desde el mismo punto de partida que el anterior, sino con una intensidad mucho mayor. El modelo visual sería algo así:

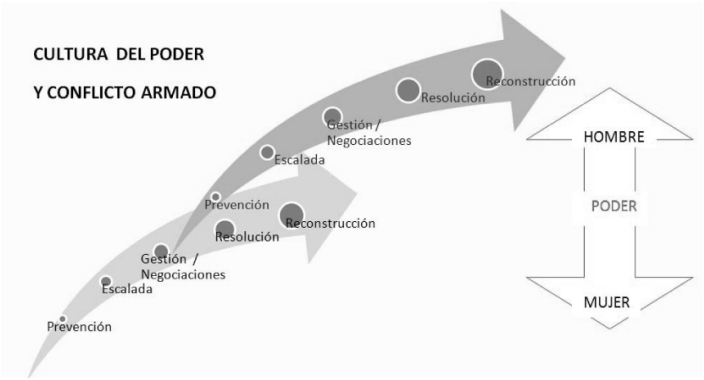


Los nuevos ciclos conflictivos no nacen una vez que se ha resuelto el primero, sino que ya en la manera que se tiene de gestionar el conflicto precedente y en el proceso de negociación suelen estar las raíces del siguiente ciclo de violencia. Curiosamente, las organizaciones que trabajan por la paz a nivel de calle no suelen ser partícipes de este proceso resolutivo, sino que solo los grupos violentos tienen protagonismo. Y a mayor violencia que

pueden generar, mayor poder negociador. Esto se vio claro en los conflictos post-elecciones de Kenia, Zimbabue, Sierra Leona, etc. donde los candidatos que pierden en las urnas crean altercados violentos de tal intensidad y virulencia que consiguen negociar un reparto del poder. Invertir en violencia es beneficioso, sobre todo cuando la Comunidad internacional presiona para terminar con la violencia a cualquier coste, aunque sea premiando a los violentos. Por tanto, no es sorprendente ver que ante una disputa política se recurra a escalar la tensión hasta crear verdaderos conflictos armados. La violencia es rentable.

En tiempos de paz, el anclaje social reside en las mujeres, esposas y madres, que tienen un poder social muy importante, como gestora del hogar, educadora de los niños, cuidadora de los más vulnerables, niños, ancianos, discapacitados, enfermos, y participando activamente en la activación de la microeconomia a través de sus pequeños puestos callejeros o en el mercado local. Pero cuando la violencia irrumpe en las calles, ese espacio social se convierte en predominantemente masculino. Ante la violencia, la mujer es vulnerable y el miedo la incapacita para salir a la calle, buscar sustento, agua, leña, y las niñas no pueden ir al colegio. Ante mayor conflicto social, mayor incapacidad de la mujer para participar en la vida social y económica.

Pero hay una alternativa a este modelo que se practicó con éxito en Ile-Ife (Nigeria), entre los años 1994-1996, donde se penalizaba a los grupos violentos quitándoles el protagonismo social y dejándoles sin poder negociador. Los protagonistas del proceso eran solo los colectivos, mayormente de mujeres, que participaban activamente para la consecución de la paz. Así, ya desde la gestión del conflicto se conseguía reducir la intensidad de la violencia social, favoreciendo la equidad en las relaciones de género, dando tanto al hombre como a la mujer el reconocimiento por la labor realizada. El modelo gráfico sería algo así:



Aunque se funcionaba bien a nivel de barrio, a nivel de gobierno local, Estado y nacional, el poder se medía por la capacidad destructora que el grupo tenía, no por el poder constructivo. Con el General Abacha instigando la violencia estatal y castigando a los pacificadores la experiencia terminó repentinamente.

El papel tradicional de la mujer como agente de paz

En la mayoría de las culturas tradicionales africanas, el papel de la mujer está casi restringido al ámbito del hogar y al desarrollo de una microeconomía destinada al mantenimiento de la familia. Muchos piensan que el papel de las mujeres en la vida pública, en la política, la macroeconomía y el mismo ejercito es algo que se ha estado fomentando desde Occidente durante las últimas décadas, ya que se consideran valores fomentados por los movimientos defensores de la igualdad de género. Gracias a la globalización y a los tratados internacionales, poco a poco se va imponiendo un modelo social donde los roles sociales no vienen definidos por la cuestión de género.

Las mujeres africanas están estereotipadas como constructores de paz, con una aceptación generalizada de ser más pacíficas que los hombres y, a menudo, están simbolizadas como fuentes de bondad y ternura, incluso cuando han participado activamente en las guerras por la independencia y otros tipos de luchas. Este estereotipo se refuerza a través de la socialización de ciertos roles «femeninos» que promueven a las mujeres principalmente como madres, buenas esposas, cuidadoras y árbitros en los conflictos familiares y de la comunidad.

La subordinación de la mujer al hombre en África es un problema serio que necesita ser tratado a diferentes niveles pero, a pesar de ello, tradicionalmente las mujeres han jugado un papel muy activo y crucial en la construcción de la paz y la resolución de conflictos entre pueblos.

El papel pacificador de la mujer en situaciones de conflicto, tanto local como «armado», no es algo nuevo sino que reside en la cultura tradicional de muchos pueblos. Un estudio muy detallado se encuentra en *Women and Peace in Africa. Case Studies in Traditional Conflict Resolution Practices* publicado por la UNESCO en el 2003. Consiste en una serie de estudios que se llevaron a cabo entre mediados de 1990 y el año 2001, para evaluar el papel de la mujer y la paz en seis países africanos: Burundi, Camerún, República Centroafricana, Namibia, Somalia y Tanzania. Los resultados demuestran claramente el papel activo de la mujer como educadora de la paz y en la resolución de conflictos en África subsahariana.

Las mujeres educadoras de paz

El informe deja claro como las mujeres son la primera y más importante escuela. Las sociedades africanas tradicionalmente asignan a las mujeres el papel de educador. Este tipo de educación es el tipo que se inicia desde la cuna y se lleva a cabo por medio de una gran variedad de actividades en las que los niños participan. La paz no se hace sino que se crece en ella. La cultura de la paz se desarrolla a través de la crianza responsable y la socialización de los valores realizada y supervisada por las madres. La educación para la paz fue tomada en serio en las sociedades tradicionales africanas.

Desde la primera infancia, los niños estaban expuestos a una variedad de canciones, cuentos, proverbios y refranes contados por la madre o la tía cuyo objetivo era reducir los conflictos y crear una cultura de paz. Así se preparaba a los niños para lo que se espera de ellos como hijos e hijas en las relaciones familiares y la comunidad. Los temas de estas historias y canciones eran:

1) la responsabilidad a través de la reciprocidad,
2) la honestidad y la lealtad a través de la reciprocidad y respeto,

3) la fe y la compasión a través de la fuerza interior y autocontrol.
4) La importancia de la vida humana y la reciprocidad, consideración hacia los demás.

Ciertos mitos pretenden hacer hincapié en el hecho de que evitar la guerra a veces es un acto de buen liderazgo. Algunas historias también subrayan los aspectos negativos de los conflictos y las hostilidades de manera que éstas se convierten en un elemento de disuasión.

Prácticas y rituales tradicionales

Las sociedades tradicionales de África Central daban un carácter sagrado al respeto a los ancianos en general y para las mujeres ancianas en particular. De hecho, la mujer de edad avanzada era respetada por todos y desempeñaba un papel clave en la gestión de crisis y resolución de conflictos. Si estallaba la guerra entre los *azande* (presentes en el triángulo República Democrática del Congo, Sur de Sudan, República Centroafricana), las mujeres más ancianas del clan iban al encuentro del clan enemigo, para interponerse entre los combatientes con el fin de hacerles entrar en razón. Cuando las palabras eran estériles, las mujeres amenazaban con exponer su desnudez o ir de rodillas. En cualquier caso, el gesto significaba una maldición para aquellos que eran responsables de que esto sucediera. Debido al respeto que los soldados enemigos tenían a las ancianas, por lo general, deponían las armas antes de cometer crímenes contra ellas. Si no había abandono de las armas, las mujeres de edad avanzada, se desnudaban y de rodillas, se arrastrarían hacia los combatientes temerarios. Si los asaltantes aún se negaban a entrar en razón, cuando volvían a sus aldeas después de la guerra, sufrirían el castigo máximo por haber obligado a sus «abuelas» a exponer su desnudez

En Burundi, para gestionar conflictos, la sociedad tradicional tenía una bien organizada maquinaria normativa en la que las mujeres en general jugaban un papel importante: una función de asesoramiento, detrás de las escenas, especialmente al marido, y desempeñaban un papel activo en el fortalecimiento de la solidaridad y la armonía social en general. Las mujeres desempeñaban el papel más discreto pero importante de ser líder,

tanto en sus familias como dentro de su propio círculo. Esto, por otra parte, era un tema controvertido en la sociedad, que podría verlo como debilidad de parte del marido.

En Somalia, en tiempos de guerra, las mujeres eran las únicas que podían moverse a través de las zonas de conflicto, libremente y sin mucho peligro. Eran las mujeres quienes estudiaban la situación, evaluaban las perspectivas de paz y facilitaban el contacto y la comunicación entre las dos partes en conflicto. A veces empleaban medidas desesperadas para detener las guerras entre clanes. Ellas formaban una cadena humana entre las partes en conflicto y se negaban a irse hasta que los dos grupos se echaban para atrás. Su objetivo inmediato era el de velar para que los dos ejércitos no dispararan entre sí.

Cambio de roles de género

La estructura social tradicional está sufriendo una violenta quiebra que se hace visible en el entendimiento de:

—La familia y la comunidad.
—Los roles sociales de hombres, mujeres y niños.
—La forma de toma de decisiones: sabiduría versus democracia

Los roles sociales ya empezaron a cambiar en tiempos coloniales, donde hubo una verdadera revolución en los roles sociales atribuidos tradicionalmente al hombre, a la mujer y a los niños y niñas. El poder colonial, por intereses económicos, impuso la división del trabajo al estilo occidental. Las minas y las grandes plantaciones movieron a un gran número de hombres, dejando a las mujeres en su lugar de origen. Se rompió así la tradicional migración de grupos familiares. Esta emigración de los hombres fuera de sus hogares por largos periodos de tiempo desequilibró la convivencia social.

Se abandonaron los cultivos tradicionales a favor de la obtención de un salario mínimo o el cambio de «cash-crops» como el cacao, algodón, café, etc. Las reservas tradicionales de alimentos no continuaron y la variedad de la dieta se convirtió en la monotonía de masas de harina hervida de maíz o mandioca. El empobrecimiento de la dieta y de la seguridad alimenticia afectó sobre todo a la nutrición de los niños y mujeres.

En la educación formal también se impuso una diversificación de roles según el patrón europeo: los hombres se formaron en la construcción de caminos y ferroviarias, la minas, las grandes plantaciones, y la administración colonial. Mientras, las mujeres se encerraron a tareas domésticas dentro del hogar, sacándolas así de su aportación a la producción económica tradicional. Las niñas aprendían corte y confección, economía domestica y agricultura doméstica, mientras que los niños se preparaban para la agricultura comercial.

La reasignación de las tareas agrícolas contribuyó a que los hombres se quedaran a cargo de los cultivos de exportación y las mujeres, en cambio, fueron confinadas a las actividades de subsistencia o a los cultivos menos lucrativos. En las plantaciones, el papel de las mujeres se limitó al de mano de obra suplementaria durante los períodos de mayor demanda laboral. Así, por ejemplo, en las plantaciones de cocoa del África Occidental, el trabajo masculino comprende el desbroce de los bosques y el establecimiento de la plantación, la cosecha y secado, transporte y comercialización. Mientras, las mujeres quebraban las vainas y cargaban pesos.

Los cultivos destinados a generar mayores ingresos o ingresos más seguros se orientaron hacia los hombres. El tabaco, que como el cacahuete generaba importantes ingresos, se consigna como cultivo típicamente masculino. Por lo contrario, el girasol, que no constituía una fuente de ingreso, ni tampoco era segura ya que es fácilmente vulnerable a pérdidas por roedores, pájaros y termitas una vez que alcanza su madurez, pasó a ser un cultivo típicamente femenino.

Las actitudes coloniales introdujeron una distancia entre la productividad agrícola femenina y masculina y un desequilibrio entre las relaciones de género. Este desequilibrio familiar y social generó violencia de género que fue fomentada asimismo por los valores occidentales inculcados en la escuela. Se intentó modificar el rol tradicional de la mujer africana según el patrón ideal de las mujeres europeas, ideal que las concebía como industriosas, dóciles, obedientes y pasivas. De hecho, durante el período Leopoldiano, se consideraron el leer y escribir como nocivo para las niñas, llegando a afirmar que algunas mujeres que habían aprendido a leer luego descuidaban sus hogares. Se preconizó también el derecho de los padres de familia sobre sus mujeres, relegándolas definitivamente a

un papel secundario en la vida social y económica. Los frágiles sistemas de control social, que existían en muchas sociedades tradicionales para la protección de sus miembros más débiles como son las mujeres y niñas, terminaron por derrumbarse.

Papel de la mujer en la construcción de la paz y la resolución de conflictos

A pesar de este papel tan importante de las mujeres en las culturas tradicionales, las prácticas tradicionales y culturales pueden presentar grandes obstáculos para la inclusión de las mujeres en los procesos de paz o en los gobiernos de la post-guerra a menos que un mecanismo formal se establezca desde el exterior. Hasta la fecha, las cuotas de participación constituyen la forma más exitosa para asegurar un porcentaje mínimo de mujeres en las negociaciones, así como en cargos de gobierno.

Las cuotas aseguraron la participación de las mujeres de Somalia en su Asamblea Nacional de Transición. En Mozambique, la Organização da Mulher Moçambicana, creada en 1973, recluta mujeres para los puestos de decisión, y las mujeres ahora representan el 30 por ciento en el órgano legislativo. De manera similar, en Sudáfrica, el Congreso Nacional Africano se comprometió con una cuota del 29 por ciento de representación de las mujeres en las elecciones parlamentarias en 1994.

Aunque las mujeres participan en las Fuerzas Armadas en muchos países, en algunos incluso como comandantes, la mayor parte de ellas están completamente ausentes en las negociaciones de paz. Las mujeres han sacrificado sus vidas por la paz. Han contribuido a la consolidación de la paz como activistas, como líderes de la comunidad, como las sobrevivientes de los horrores más catastróficos de la guerra. Pero rara vez son reconocidas como actores principales. «Las mujeres son la mitad de la comunidad, ¿por qué no son ni la mitad de la solución», preguntó el Dr. Theo-Ben Gurirab, Ministro de Relaciones Exteriores de Namibia, cuando, como Presidente del Consejo de Seguridad, apoyó la aprobación de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad. A pesar de sus esfuerzos de pacificación, las mujeres rara vez están presentes en las mesas de paz.

La participación de las mujeres en las negociaciones de paz sigue siendo *ad hoc* y no sistemática. Menos del 3 por ciento de

los signatarios de los acuerdos de paz son mujeres. La ONU, a pesar de sus resoluciones, no ha nombrado mujeres mediadoras de paz o coordinadoras de conversaciones de paz. En algunas conversaciones patrocinadas por la Unión Africana, algunas mujeres se han unido a un equipo de mediadores. Un caso reciente es el papel de Graça Machel como uno de los tres mediadores para la crisis de Kenia en 2008.

Las pocas mujeres que llegan a la mesa de negociaciones tienen poca voz y parece que son nombradas para apaciguar a los donantes internacionales. No se les permite expresar una opinión fuera de la línea del partido que, por lo general, significa que las cuestiones de género no se ponen sobre la mesa.

En otros casos, las asociaciones de mujeres que trabajan por la paz a nivel de calle son, a menudo, ineficaces a nivel regional o nacional porque carecen de una estrategia clara a esos niveles. De hecho, el papel de la mujer es más visible en sus comunidades de base, porque es ahí donde se organizan para poner fin al conflicto y donde desarrollan las habilidades necesarias para la consolidación de la paz y la reconstrucción.

El Movimiento de Mujeres para la Paz y Seguridad en África en ocasión de su décimo aniversario (2006) publicó un estudio analizando los conceptos de género, paz, seguridad y desarrollo con análisis de casos de Liberia, Sierra leona, Guinea, Burundi, Ruanda, República Democrática del Congo y Somalia. Unas de las experiencias a destacar fueron las Cabañas de Mujeres por la paz en Liberia.

Cabañas mujeres por la paz en Liberia

Estas Cabañas establecidas por WIPNET (Red de Mujeres para la Construcción de la Paz) y con el apoyo de UNIFEM reunieron a los grupos comunitarios que trabajaban en la construcción de la paz. Las Cabañas de Paz tuvieron éxito porque estaban basadas en el trabajo a pie de calle que las mediadoras comunitarias ya estaban realizando. Las mujeres se reunían los jueves por la mañana para compartir información sobre los problemas y cuestiones que habían oído en sus respectivas comunidades y establecían un plan para investigar más a fondo los asuntos y dar a conocer o resolver los problemas. Los miembros de la comunidad tenían acceso a las Cabañas de la Paz y podían traer sus pro-

pios problemas a resolver, incluyendo las cuestiones difíciles, como la violación, así como las disputas relacionadas con la tierra, las diferencias religiosas y el tribalismo. Las Cabañas también sirvieron de refugio para las mujeres que sufrían de violencia doméstica. Entonces se buscaba una solución comunitaria a la violencia domestica reuniendo a las familias extensas implicadas y a toda la comunidad para que encontraran una solución permanente y dieran seguridad y protección a la mujer.

A pesar de las innovaciones y los éxitos, las Cabañas de Paz se enfrentaron a una serie de limitaciones. Las respuestas sociales a sus iniciativas variaban según el contexto social. En algunos casos, las invitaban a participar en la toma de decisiones de la comunidad pero, en otros casos, las autoridades locales veían con recelo tales iniciativas y ponían todos los impedimentos posibles, si no la más absoluta indiferencia.

Otro gran obstáculo fue la capacidad de las mujeres para responder adecuadamente a los problemas que se les planteaban ya que el conocimiento que poseían sobre los derechos humanos y sus habilidades en la resolución de conflictos variaban considerablemente.

El tercer gran obstáculo fueron las finanzas porque poseían recursos limitados y creaba resistencias dentro de las propias familias, ya que las mujeres trabajan sin cobrar y regresaban a casa sin comida para sus hijos.

El caso de Sudáfrica

Las mujeres del African National Congress (ANC) se organizaron y jugaron un papel esencial en los procesos de paz. Más tarde, junto con una coalición de mujeres lograron tener una voz fuerte en la conformación de la nueva Constitución de Sudáfrica, el nuevo gobierno y la agenda nacional que surgieron después del apartheid. Las mujeres en África del Sur siguen siendo activas y atentas para mantener el papel de la mujer en los procesos de toma de decisiones dentro de su país.

La Red de la Unión del Río Mano Mujeres por la Paz cuenta con miembros procedentes de Sierra Leona, Guinea y Liberia, y reúne a las mujeres de alto nivel y activistas de calle para establecer redes buscando una manera de poner fin a los enfrentamientos que han debilitado esos tres países. Las redes de mujeres han sido fun-

damentales en la resolución del conflicto en Sierra Leona y consiguieron iniciar las negociaciones entre los países del Río Mano.

Organizaciones de mujeres trabajando por la paz

A lo largo de todo el continente hay organizaciones de mujeres trabajando por la paz de las que no sabemos mucho, pero ya hay iniciativas a nivel nacional e internacional como:

—La Federación en todo el continente de *Redes para la Paz de Mujeres Africanas (FERFAP).*
—Ghana: The Women Peace and Security Network Africa (WIPSEN-Africa)
—The African Women Committee on Peace and Development (AWCPD)

La preocupación de Mujeres Africanas por la Paz se ve reflejada en los siguientes encuentros internacionales:

—El Plan de Acción de Kampala sobre la Mujer y la Paz (1993),
—La Plataforma Africana de Acción sobre la Mujer, Dakar (1994)
—La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing (1995)
—El Foro de Liderazgo de la Mujer para la Paz de Johannesburgo (1996).

Fue en este contexto donde la OUA y la CEPA conjuntamente establecieron en 1998 el Comité Africano de Mujeres sobre la Paz y el Desarrollo (AWCPD), que es una piedra angular importante para la inclusión de las mujeres en los procesos de paz.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad en octubre 2000, reconoció que las mujeres de todo el mundo han participado en actividades fundamentales para la reconstrucción de sociedades particularmente devastadas por la guerra, la restauración de las relaciones sociales y la cohesión social.

La Conferencia de Mujeres Pan-Africana sobre una Cultura de Paz, co-organizado por la UNESCO, la OUA y AWCPD en Zanzíbar en mayo de 1999 dio lugar a la adopción unánime de la Declaración de Zanzíbar y el Programa de Paz.

El Foro de Mujeres Pan-Africano de la Paz celebrado en Argel concluyó sus deliberaciones con el lanzamiento de la apelación de Argel, donde insta a:

—Promover el papel de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos y la consolidación de la paz en África;
—Aumentar la participación de las mujeres en el ámbito de la conciliación, negociación y mediación de conflictos y apoyar las acciones de las organizaciones de mujeres a nivel local:
—Enviar misiones de paz lideradas por mujeres a sociedades desgarradas por la guerra;
—Promover la inclusión de las mujeres refugiadas y personas desplazadas en las negociaciones de paz y resolución de conflictos;
—Incluir la perspectiva de género en los análisis de seguridad nacional e internacional;
—Abogar por una política de acción afirmativa que garantice al menos el 30% de representación de las mujeres en los mecanismos de decisión en todos los niveles;
—El establecimiento de un observatorio para la paz y la gobernabilidad democrática;

BIBLIOGRAFÍA

Femmes Africa Solidarité (FAS). Pan-African Center for Gender, Peace and Development., «Women Movement for Peace and Security in Africa. 10 years of practice». 2006.

Our Bodies - Their Battle Ground: Gender-based Violence in Conflict Zones. IRIN Web Special on violence against women and girls during and *after conflict. September 2004.*

*W*omen and Peace in Africa *Case studies* on traditional conflict *resolution practices*. UNESCO 2003.

Women Building Peace and Preventing Sexual Violence in Conflict-Affected Context. A Review of Community-Based Approaches, October 2007. UNIFEM. (United Nations Development Funds for Women)

Women in Armed Opposition Groups in Africa and the Promotion of International Humanitarian Law and Human Rights. Report of a workshop organized in Addis Ababa by Geneva Call and the Program for the Study of International Organization(s). November 23-26, 2005. By Dyan Mazurana, Ph.D. In PSIO, Program for the Study of International Organization(s).

LA MUJER EN EL CONFLICTO ENTRE ISRAEL Y LÍBANO

RAMÓN MACÍAS PINILLA

Comandante del Ejército de Tierra, con destino en el Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad (CGTAD)

INTRODUCCIÓN

Aquellos que hayan tenido la oportunidad de vivir de forma directa el conflicto producido en verano de 2006 entre las dos fuerzas enfrentadas, por un lado, Hezbollah, el «Partido de Allah» (de «Hezb», partido) y, por otro, las Fuerzas de Defensa Israelitas (IDF, Israel Defense Forces), podrán relatar de primera mano el efecto causado en las sociedades libanesa e israelí, como consecuencia de las muertes causadas por los combates, la destrucción de infraestructura civil, los bombardeos y el uso indiscriminado de bombas cluster, en los últimos días de las operaciones, sin una finalidad táctica definida, que continúan siendo un peligro hoy en día. El conflicto incide sobre hombres y mujeres, afectándoles de forma diferente, tanto en un bando como en el otro, combatiendo o apoyando a los que se encontraban en primera línea.

Como es sabido, tanto Líbano como Israel presentan unas peculiaridades demográficas e históricas que es necesario tener en cuenta para llevar a cabo un estudio de las consecuencias de lo acaecido en aquel conflicto.

En el Líbano, lo primero que llama la atención es la mezcla característica en la distribución de su población, pese a lo reducido de sus dimensiones que se sitúan en torno a unos 200 Km. de largo y 100 de ancho. Atendiendo a una clasificación por etnias, el 70% son árabes-libaneses, el 12% son árabes-palestinos, el 7% armenios, el 6% kurdos, además de otras minorías. Por el criterio de las religiones, el 55% son Islamistas (Sunníes, Chiítas, Ismaelitas), el 20% son Católicos Maronitas, el 7% Druzos, el 6%

pertenecen al Patriarcado Ortodoxo de Antioquía, el 5% a la Iglesia Ortodoxa Armenia, el 4% a la Iglesia Católica Melkita, el 2% Católicos, el 0,5% son Protestantes, además de otra minorías.

Aunque muchas de estas comunidades comparten un origen étnico común, el practicar distintas religiones ha sido una fuente de tensiones, difuminando en el pasado el hecho de pertenecer a una misma nación, circunstancia que afortunadamente no se reproduce hoy en día. Asimismo, ha sido un factor que ha facilitado la interferencia de potencias extranjeras en sus asuntos internos.

Pero lo más llamativo es el hecho de que más de 15 millones de libaneses viven fuera del país, teniendo en cuanta que Líbano tiene solamente unos 4 millones de habitantes viviendo permanentemente dentro de sus fronteras. Ese dato y el amplio dominio de los idiomas —árabe clásico, la lengua oficial, francés, reminiscencia de su pasado como Protectorado, e inglés, ampliamente extendido actualmente gracias a Internet y a no ofrecer versiones dobladas de cine—, han hecho de los libaneses un pueblo muy cosmopolita y abierto al exterior, herencia probablemente de sus antepasados, los fenicios, grandes comerciantes.

Líbano es una república democrática con un Parlamento, un Gabinete, y un Presidente, aunque el poder está dividido según religiones. El Presidente es Católico Maronita, el Primer Ministro es Musulmán Sunni, cabeza del Gobierno y preside el Gabinete; el Portavoz es un Musulmán Chií, preside el Parlamento.

Israel, en cambio, con una superficie de 22.145 km^2 y unos 6000 km^2 de zonas ocupadas, con una distancia de norte a sur de unos 400 km y de este a oeste de unos 150 km, tiene una población de 7 millones de habitantes, de los cuales el 78% son judíos y el 19% son árabes, lo cual también ha sido y continúa siendo, el origen de grandes disputas. Es una democracia parlamentaria con un sistema pluripartidista y separación de poderes con sufragio universal. El sistema político israelí está formado por el poder legislativo, el poder ejecutivo y el judicial. Sus instituciones más importantes son el Presidente, que se desempeña como Jefe de Estado, la Knesset (el parlamento unicameral del país), el Primer Ministro y su Gabinete, que forman el gobierno, y el sistema judicial, cuyo más alto tribunal es la Corte Suprema cuya independencia está garantizada por ley. Está gobernado por 120 miembros parlamentarios. Las elecciones parlamentarias se ce-

lebran cada cuatro años, pero la Knesset puede disolver el gobierno en cualquier momento por una »cuestión de confianza». Es una economía tecnológicamente avanzada y ocupa el puesto 23 de 177 países valorados en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU, lo que lo sitúa en el puesto más alto de Oriente Medio y en el tercero de toda Asia. La capital y mayor ciudad del país es Jerusalén, aunque la mayor área metropolitana se encuentra en Tel Aviv.

Los orígenes del enfrentamiento

Históricamente, las semillas de la tensión en Oriente Medio datan desde los tiempos de la Biblia. En el Antiguo Testamento se narran las tribulaciones del pueblo judío desde el Éxodo de Egipto y el cruce del Mar Rojo, al exilio en Babilonia, la destrucción del primer y segundo Templos, así como su estancia en el desierto hasta la conquista de la «Tierra Prometida».

Más recientemente, tras la Segunda Guerra Mundial, en noviembre de 1947, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la división de Palestina en dos Estados, uno judío y otro árabe, así como la jurisdicción internacional sobre Jerusalén, ciudad santa para judíos, musulmanes y cristianos. El 14 de mayo de 1948, se proclamó el nuevo Estado de Israel, pocas horas antes de que las últimas tropas británicas abandonaran Palestina. Se fijó la capital y sede del Parlamento (la Knesset) en Tel Aviv, y se constituyó una democracia parlamentaria. David Ben Gurión, dirigente del movimiento sionista, leyó el acta fundacional y se convirtió en el primer Presidente del gobierno del nuevo país. Ante el fin del mandato británico, se intensificaron los conflictos entre árabes y judíos.

En los meses previos al verano de 2006, la situación interna de Líbano era complicada. Por una parte, estaba muy reciente el asesinato del ex-Primer Ministro Rafiq Hariri, en febrero de 2005, con sospechas de Siria como responsable, la cual nunca aceptó de buena gana la expulsión de sus fuerzas de Líbano en la primavera de 2005 y deseaba continuar ejerciendo su influencia sobre la zona. Por otra parte, las acciones llevadas a cabo por las potencias occidentales en el marco de la «guerra global contra el terrorismo» en Irak y Afganistán producían, y aun hoy en día producen, un efecto desestabilizador en el mundo musulmán. En este contexto,

aparece Irán como una gran potencia que lidera el enfrentamiento, hasta el día de hoy sólo dialéctico, contra occidente. Los campos de refugiados palestinos en Líbano, que albergan unos 400.000 habitantes, son también una fuente de tensiones, debido al hacinamiento, el paro y la presencia de grupos armados en ellos.

En el lado Israelita, la situación tampoco era idílica. A los temores cada vez más fundados de los intentos iraníes de obtener armas nucleares, se unían los problemas con Hezbullah en el norte, los continuos enfrentamientos en la zona de la franja de Gaza y la continua tensión con Siria por el contencioso de los Altos del Golán en el Este. Las fuerzas de UNIFIL en ese momento no eran todo lo poderosas que a Israel le hubiese gustado y su mandato era relativamente débil. En este estado se produce el secuestro de los soldados Ehud Goldwasser y Eldad Regev.

El conflicto del verano de 2006

Denominado por los israelitas como «La segunda guerra del Líbano» y por los libaneses como «La Guerra de Julio», es más conocida internacionalmente como «La Guerra Israel-Hezbollah». Duró 34 días, comenzando el 12 de julio de 2006 hasta que, auspiciado por las Naciones Unidas, se decretó un cese de las hostilidades el 14 de agosto, aunque Israel mantuvo un bloqueo naval hasta el 8 de septiembre.

El conflicto comenzó cuando militantes de Hezbollah dispararon unos misiles antitanque a dos vehículos «Humvees» israelitas patrullando la frontera, junto a la valla de seguridad que separa ambos países. El resultado de la emboscada fue tres soldados israelitas muertos y dos heridos, que fueron secuestrados por Hezbollah y llevados a Líbano. Cinco soldados más murieron en un intento de rescate.

Israel respondió con ataques aéreos y fuego de artillería sobre objetivos en Líbano, que destruyó las principales vías de comunicación entre Tiro, Sidón y Beirut, pero, sobre todo, locales donde miembros de Hezbollah solían reunirse, sus sedes y domicilios de sus principales líderes. Entre los daños ocasionados destacan los causados al aeropuerto Rafic Hariri de Beirut, paralizando el tráfico aéreo que, según Israel, era utilizado para proveer de armas y suministros a Hezbollah. Hubo un bloqueo naval y aéreo y una invasión por tierra del sur de Líbano, donde las milicias de

Hezbollah continuaron lanzando cohetes sobre el norte de Israel y se enfrentaron a las Fuerzas de Defensa Israelitas en una guerra de guerrillas desde posiciones bien defendidas.

En los combates murieron unas 1.300 personas, con más de 4.000 heridos, la mayoría de ellos ciudadanos libaneses. También hubo muchos desplazados, aproximadamente medio millón en el lado israelita y un millón en el libanés. En estos grupos de desplazados, la mujer jugó un papel fundamental, protegiendo a los niños de los bombardeos y procurándoles cobijo y alimentación. Después del cese de las hostilidades, el sur de Líbano quedó sembrado de minas cluster arrojadas en los últimos días de los enfrentamientos, siendo los niños los principales perjudicados de este tipo de minas que suponen un grave riesgo al quedar esparcidas sobre el terreno.

El 11 de agosto, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la Resolución 1702, en un esfuerzo por acabar las hostilidades. Fue aprobada por los gobiernos libanés e israelita en los días siguientes. En ella se pedía el desarme de Hezbollah —cosa que no se ha llevado a cabo y que aún hoy en día continúa siendo un tema tabú en Líbano—, la retirada de Israel del sur de Líbano, el despliegue del ejército libanés en la zona comprendida entre el sur del río Litani y la frontera con Israel, así como incrementar las fuerza de UNIFIL (Fuerza Interina de las Naciones Unidas en Líbano).

UNIFIL tuvo un mandato más amplio, incluida la capacidad de usar la fuerza para asegurar que el área de operaciones –sur del río Litani y la frontera con Israel— no fuera utilizada para actividades hostiles y para hacer cumplir a las partes lo comprometido en la Resolución. Para ello, se aumentó su fuerza desde unos 2.000 soldados a 16.000 en seis meses, entre agosto y diciembre de 2006.

El ejército libanés comenzó a desplegar el 17 de agosto. El bloqueo fue levantado el 8 de septiembre. El 1 de octubre, la mayoría de las fuerzas israelitas se había retirado, excepto pequeñas unidades para realizar la recuperación de vehículos que habían quedado abandonados y realizar operaciones menores. Las tropas continuaron ocupando el pueblo fronterizo de Ghajar.

Desde la proclamación de la Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tanto UNIFIL como el gobierno libanés han afirmado que no desarmarán a Hezbollah.

Los restos de los dos soldados capturados, Ehud Goldwasser y Eldad Regev, fueron devueltos a Israel el 16 de julio de 2008, como parte de un intercambio de prisioneros entre ambas partes.

La mujer libanesa

Ante todo, hay que decir que en ningún momento las mujeres libanesas fueron objetivo de ataques intencionados dirigidos específicamente hacia ellas por el hecho de ser mujeres. En ningún momento se han producido denuncias en este sentido. Las mujeres y niñas libanesas sufrieron, como los hombres y los niños libaneses, los efectos directos e indirectos de los combates, los bombardeos y la falta de suministros.

Hubo aproximadamente un millón de desplazados en Líbano, la mayoría de ellos huyendo hacia el norte del país, huyendo de los combates en la frontera, cuando se inicio la ofensiva terrestre por parte de las fuerzas israelitas.

Las mujeres que optaron por quedarse aguantaron en los refugios las que podían, y las que no, de la mejor forma posible, intentando salvaguardar los bienes y medios de sustento de la familia. Las que decidieron huir tuvieron que soportar el hacinamiento en las zonas que se habilitaron improvisadamente para atender a los refugiados, que fueron principalmente fábricas, garajes subterráneos y centros comerciales, viéndose obligadas a compartir su espacio con extraños, careciendo de la privacidad necesaria para mantener su higiene personal y su dignidad, debido a que, al tener que compartir con mucha gente dormitorios e instalaciones de lavado, que, además, frecuentemente, eran fácilmente accesibles a los hombres, muchas mujeres se vieron forzadas a escoger entre mantener su higiene personal o conservar su dignidad y seguridad.

Todos aquellos desplazados que tenían amigos o familiares viviendo en pueblos y ciudades situados más al norte, optaron por quedarse en casa de ellos, donde las condiciones fueron mucho mejores.

Los daños a las infraestructuras, principalmente el corte, en varios puntos, de la principal ruta de tráfico por la carretera de la costa (conocida popularmente como la «coastal road») entre Tiro, Sidón y Beirut, afectaron a todos por igual, dificultando enormemente las posibilidades de huir, mientras se habilitaban caminos

hechos con medios de circunstancias, para poder salvar los obstáculos. También hay que tener muy en cuenta los daños causados al aeropuerto, que retrasaron la llegada de productos básicos y material de ayuda humanitaria mientras duraron las hostilidades

Tanto las mujeres que optaron por huir, como las que decidieron quedarse, tuvieron que enfrentarse a la incertidumbre de saber si su opción era la correcta o hubiese sido mejor para la familia escoger la otra opción. La falta de noticias, el suponer que quizá la situación fuera peor en Beirut, que también estaba siendo sometida a bombardeos, el peligro en la carretera, causado por la destrucción de los puentes, que comunicaban el sur del país con la capital, contribuyó a que parte de la población que normalmente vivía en el sur optara por no huir. En esos casos, fue la mujer libanesa la principal sustentadora de la familia, protegiendo a los niños en los refugios y buscando sustento mientras la luz y el agua permanecían cortadas. Las mujeres tuvieron que asumir, como siempre sucede en estos casos, una mayor responsabilidad, por el cuidado de sus hijos y parientes ancianos. Esta obligación, asumida voluntaria y espontáneamente, es lo que hizo que muchas mujeres optaran por no huir, ante la incertidumbre de la situación.

El hecho de ser cristiana o musulmana fue, paradójicamente, un factor que influyó directamente sobre las mujeres a la hora de decidir si refugiarse de los bombardeos o huir, debido al hecho de que, inicialmente, el principal objetivo de la artillería y aviación israelita fueron las instalaciones de Hezbollah, sus sedes y lugares de reunión, que evidentemente estaban en zonas mayoritariamente musulmanas. Tras los bombardeos, vino la invasión por tierra, donde la infantería israelita iba en vanguardia. Los puntos donde Hezbollah se hizo fuerte centraron los combates, con un avance israelita hacia el norte más complicado de lo que inicialmente se esperaban, ya que encontraron una fuerte resistencia, los guerrilleros estaban bien armados y conocían el terreno a la perfección, además, estaban bien motivados y muy bien apoyados. De esta manera, muchas familias cristianas optaron por huir, en muchos casos los hombres acompañando a las mujeres y los niños, pensando que esta era una guerra entre judíos y musulmanes, entre las fuerzas armadas de Israel y Hezbollah.

Hubo otro factor que contribuyó a que la mujer libanesa musulmana optara mayoritariamente por permanecer en su lu-

gar habitual de residencia, pese al peligro. Es el hecho de tener, por lo general, muchos más hijos que la mujer cristiana. Para las cristianas, huir significaba tener que prestar atención a un hijo o dos, lo cual dentro de su gran dificultad podría considerarse como algo más o menos asequible, teniendo en cuenta además que en la mayoría de los casos contaba con la ayuda de su esposo. Para las mujeres libanesas musulmanas, abandonar el hogar significaba tener que ocuparse de un grupo relativamente grande de niños, con el problema que ello conlleva al estar las carreteras bloqueadas, además, en muchos casos no contaron con la ayuda de su esposo, que se encontraba o bien combatiendo en primera línea, o apoyando a los que combatían.

También hay que tener muy en cuanta el mayor arraigo de las sociedades musulmanas al sistema patriarcal, que otorga un papel tradicional a la mujer al cuidado de los niños y del hogar, lo que hace más difícil para ellas acceder a una buena formación laboral y les priva de herramientas básicas que son fundamentales en una situación de este tipo, como podría ser saber conducir. Este mayor apego al hogar y la falta de habilidades para desenvolverse en un medio hostil, lejos del apoyo de su esposo, fue un factor clave que tuvo su peso a la hora de valorar las perspectivas del resultado final dependiendo de si tomaban la decisión de huir o quedarse en el hogar, pase lo que pase, intentando aguantar los combates de la mejor forma posible.

Pero hubo otro factor que influyó a la hora de decidirse por no huir hacia el norte. Fue que muchas mujeres creyeron que el mero hecho de ser mujeres, a menudo con niños, les protegería en mayor medida que los beligerantes. Pensaban que su género –su 'papel' adjudicado y construido socialmente— les serviría de protección. Así, optaron muchas por quedarse en casa, cuidando de los bienes de la familia, velando por los ancianos, niños o enfermos, mientras que su marido se encontraba en el frente.

La situación de las viudas y de las mujeres que desesperadamente intentan dilucidar la suerte que han corrido sus compañeros, sobre todo, las mujeres cuyos maridos fueron hechos prisioneros por pertenecer a Hezbollah es bastante precaria, pese a recibir ayudas por parte de dicha organización, que, desde el primer día de la firma del acuerdo de paz, distribuyó ayuda económica a todos los que de una forma u otra habían sido perjudicados por los combates, independientemente de que fueran cris-

tianos o musulmanes. Todos, en mayor o menor medida, dependiendo de la cuantía de los daños, fueron compensados económicamente.

La angustia de perder un ser querido solamente es superada por la incertidumbre de no saber que ha pasado. Afortunadamente, en este enfrentamiento de 2006, las cifras de desaparecidos son muy pequeñas. Para las mujeres que desconocen el paradero de sus hijos o sus esposos, el sufrimiento se prolonga más allá del fin de las hostilidades.

Aquellas mujeres que fueron detenidas, principalmente por colaborar de forma directa o indirecta con Hezbollah, tuvieron que enfrentarse al hecho de que hay muy pocos lugares de detención exclusivamente para mujeres. Al ser el grupo menos numeroso, suelen carecer de adecuadas instalaciones sanitarias, ya que no se han construido específicamente para ellas. Además, tuvieron que padecer la carencia de visitas de familiares, fundamentalmente, porque les estaba prohibido ir a Israel a visitarlas, pero aunque se les hubiese permitido, carecían de los medios económicos para costearse el viaje. Como suele suceder en estos casos, las mujeres que fueron detenidas, tuvieron la preocupación adicional del bienestar de sus hijos, de los cuales habían sido separadas. La incertidumbre de no saber quién los está cuidando ni cómo lo está haciendo les afecta enormemente, incluso cuando es un miembro de la familia quien asume la responsabilidad de los hijos, es muy difícil soportar esta separación impuesta.

No hay ninguna referencia a atentados suicidas perpetrados por mujeres de Hezbollah en el conflicto del verano de 2006, pese a que, desde 1985, de las doce ocasiones en que Hezbollah ha empleado esta técnica, la mitad de ellas, seis, han sido mujeres las ejecutantes, con grandes resultados mediáticos.

Para la mujer libanesa, el estallido de este conflicto en el verano de 2006 trae inevitablemente el recuerdo de la pasada guerra civil, donde ellas más que nadie sufrieron las privaciones de una guerra que tenían conciencia de no haber comenzado, pero de la que tenían que pagar las consecuencias. Durante la prolongada guerra civil en Líbano, quedó demostrado mediante estudios médicos que el estrés producido por esta situación de conflicto perjudicó de manera diferente a hombres y a mujeres. Las mujeres sufrieron más de depresión que los hombres, manifestándose en una pérdida de apetito, llantos ocasionales, falta

de interés por los acontecimientos y sensación de soledad. Para evadirse de la realidad e intentar superar esa depresión, recurrieron a sustancias que eran relativamente fáciles de obtener como tranquilizantes, barbitúricos y estimulantes. Las mujeres comprendidas entre los 40 y los 59 años fueron las más afectadas. Los hombres en cambio, padecieron más que ellas el conocido como 'estrés postraumático' (PTSD 'post-traumatic stress disorder') y recurrieron más a derivados de la heroína, cocaína y cannabis. El consumo de alcohol se incrementó de igual manera entre hombres y mujeres. Evidentemente, los datos obtenidos durante la guerra civil no se pueden extrapolar tan rápidamente al enfrentamiento de 2006, ya que la duración de ambos conflictos es significativamente diferente, pero da una idea precisa sobre cómo los mismos hechos producen a hombres y mujeres un daño diferente ante el cual también se reacciona de manera diferente.

Lo que sí esta claro es que, en Líbano, la situación de conflicto creada en 2006 ha sido un periodo de cambios sociales para la mujer, ya que ha tendido a impulsar a hombres y mujeres a abandonar la imposición de los roles que tenían asociados por su condición de género, motivados por un instinto de supervivencia, y los han llevado a alcanzar una situación más igualitaria aunque, tan pronto como el conflicto ha acabado, se ha producido una regresión hacia los roles tradicionales. No obstante, todo apunta a que ha sido mayor el impulso que la regresión y que, paradójicamente, el conflicto de 2006 ha proporcionado a algunas mujeres una oportunidad para alcanzar lugares en la sociedad que antes le estaban vetados, tomado un mayor protagonismo en la vida pública.

La mujer israelita

Lo primero que hay que resaltar es el hecho de que, si bien durante la guerra de 1982 hubo un movimiento pacifista en Israel contrario a la guerra, durante el verano de 2006, la oposición al enfrentamiento fue muy débil y no tuvo apenas respaldo popular. El secuestro de los soldados fue un motivo más que suficiente para intentar arreglar de una vez por todas la constante tensión en el norte, donde los ciudadanos que vivían en las ciudades próximas a la frontera sufrían permanentemente la amenaza de recibir ocasionalmente la caída de cohetes 'Katiusha' arrojados por milicias de Hezbollah desde el Norte.

Ante la ofensiva israelita, primero realizada por la artillería y la aviación y posteriormente con la invasión terrestre, Hezbollah respondió con el lanzamiento de unos 4.000 cohetes sobre las ciudades de Haifa, Hadera, Nazareth, Tiberias, Nahariya, Safed, Shaghur, Afula, Kiryat, Shmona, Beit She'an, Karmiel y Maalot, que obligó a medio millón de israelitas a desplazarse hacia el sur.

En torno a 43 civiles israelíes fallecieron durante los bombardeos, incluyendo cuatro debido a ataques de corazón. Además, hubo 4.262 civiles afectados directamente, 33 de ellos heridos gravemente, 68 con heridas moderadas, 1.388 levemente heridos y 2.773 fueron tratados por crisis de ansiedad.

Las mujeres israelitas tuvieron que decidir, al igual que las mujeres libanesas, si irse o quedarse. En el caso de las israelitas, se trata de una mentalidad más occidental, que no otorga en exclusividad el papel de cuidar de los niños exclusivamente a la madre, con más medios económicos, con mejores infraestructuras y con más apoyo del Gobierno.

Las mujeres que decidieron quedarse sufrieron, al igual que las mujeres libanesas, como se ha relatado anteriormente, la angustia de los bombardeos y la dificultad de recibir aprovisionamientos, aunque tuvieron la ventaja de haber hecho acopio con tiempo y no temer por ninguna invasión por tierra. Muchas casas israelitas construidas en zonas fronterizas poseen un refugio propio, en un jardín adyacente.

Las mujeres que decidieron marcharse lo hicieron mayoritariamente a casa de amigos y familiares, que vivían más hacia el sur. También padecieron las incomodidades del desplazamiento y el estar en un lugar distinto a su hogar habitual, aunque, desde luego, tuvieron muchas más comodidades que las libanesas, una mejor organización y muchos más medios puestos a su disposición.

Las mujeres israelitas ocupan puestos de combate en el ejército y en el verano de 2006, las mujeres suponían un 33% de los puestos de Oficiales de baja graduación, un 21% eran Capitanes y Comandantes y un 3% eran Oficiales superiores. La Sargento Keren Tendler, mecánico de helicópteros, fue la primera mujer baja de combate junto al resto de su tripulación, al ser derribada el 12 de agosto. Con su nombre se creó una fundación para ayudar a las mujeres a convertirse en mecánicos de vuelo.

Otras mujeres vivieron los combates como madres de soldados que combatían en primera línea, con la preocupación que ello

supone. Entre todas ellas, las madres de los dos soldados secuestrados, Ehud Goldwasser y Eldad Regev, llevaron la peor parte pues, a la incertidumbre de no conocer su paradero y saber que estaban heridos por los restos de sangre en el vehículo, se unía el hecho de que otros cinco compañeros habían muerto intentando rescatarlos y el temor a las posibles represalias en forma de torturas que podían llevar a cabo los miembros de Hezbollah como represalia ante el ataque por tierra de la fuerzas israelitas. Sus restos fueron devueltos dos años más tarde, el 16 de julio de 2008, como parte de un intercambio de prisioneros. Para sus madres, la incertidumbre, mantenida hasta entonces por su paradero, era sustituida por el dolor de la confirmación de su pérdida.

Conclusiones

El conflicto entre Israel y Hezbollah en el verano de 2006 fue un claro ejemplo de conflicto asimétrico donde ambas partes se enfrentaron con el armamento y los medios disponibles, empleando tácticas diferentes, con un resultado final poco claro, donde ambas partes clamaban por haber obtenido la victoria.

En ningún caso, la mujer fue objeto de especial violencia hacia ellas por el hecho de ser mujeres. No ha habido denuncias en este sentido.

La confrontación, como se ha visto, afectó a todos, hombres y mujeres, y ante esa situación, la misma para todos, pero vivida de distinta manera, reaccionaron de manera también diferente.

Visto desde una perspectiva de género, a Hezbullah se le puede achacar el utilizar zonas habitadas, rodeadas de viviendas y de colegios, para disparar los cohetes 'Katiusha', principalmente desde furgonetas tipo 'pick-up', empleando la parte trasera como plataforma de lanzamiento, así como, también, el uso de azoteas de viviendas habitadas con la misma finalidad. Esto fue un gran problema, especialmente, para los pilotos de helicóptero israelitas, pues el producir bajas colaterales es siempre un factor que, al ser aireado por la prensa, produce una actitud contraria por parte de la opinión pública internacional.

El adoctrinamiento de niños por parte del entorno de Hezbullah, educándolos desde pequeños en el odio hacia Israel, es, no ya visto desde una perspectiva de género, sino desde la lógica más elemental, una gran error, pues no solo priva a los ni-

ños de su inocencia desde temprana edad, sino que impide en el futuro sentar las bases para alcanzar una paz duradera

El no ir identificados con un uniforme es también un factor que, si bien a las milicias de Hezbollah les beneficia debido a que les permite confundirse entre la población civil, produce un mayor riesgo entre estos últimos, poniendo en una situación comprometida a todos los que están cerca de ellos, especialmente, mujeres y niños.

Israel fue acusada de haber empleado granadas de fósforo que, aunque no están prohibidas específicamente en ningún convenio, son objeto de controversia al haber sido consideradas en alguna ocasión como arma química. En el pasado, hay evidencias de que Israel las ha usado en la franja de Gaza.

El uso indiscriminado por parte de las fuerzas de Israel de bombas cluster, de racimo, en los últimos días del conflicto y que quedaron esparcidas por el terreno, es un hecho que, con una perspectiva humanitaria y de género, se puede considerar que perjudica fundamentalmente a los niños y niñas, ya que les pone en una situación de grave riesgo al jugar en campo abierto, fuera de sus casas y de los patios de los colegios.

EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

CARLOS GÓMEZ GÓMEZ

Teniente Coronel del Ejército del Aire,
con destino en el Estado Mayor del Ejército del Aire

INTRODUCCIÓN

El fatídicamente famoso punto de inflexión, que imprimió un cambio radical en la manera de afrontar las nuevas amenazas, quedó firmemente marcado por el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en el corazón de Nueva York. Apareció de repente un enemigo clandestino que, enmascarado entre la población, generó un enorme sentimiento de inseguridad a nivel global. Para defenderse contra este tipo de agresiones, quedan en cierta medida coartadas las tácticas de guerra convencional, pues el terrorista que parece un honrado ciudadano manipula a la población donde se encubre como si de prisioneros de su fanatismo se tratasen, sin importarle que puedan sufrir las consecuencias de las acciones dirigidas a combatirlos. De hecho, hoy en día hay más víctimas de guerra entre mujeres y niños que entre las tropas, como solía ser habitual.

En el caso concreto de Afganistán, a raíz del intento de invasión que sufrió por parte de la URSS en la década de los ochenta, se originó la guerrilla de los talibanes [1] que, a continuación, se involucró en un ambiente de guerra civil, consiguiendo el control casi absoluto del país e instaurando un régimen que, invocando el estricto cumplimiento de su interpretación de la Sharia [2],

1. La palabra «Taleb» viene de estudiante de colegio religioso (Madrasa).
2. Sharía significa literalmente «el camino al manantial». Es un código religioso de conducta para vivir, con las normas relativas a los modos del culto, los criterios de la moral y de la vida, las cosas permitidas o prohibidas. Está adoptada como una cuestión de conciencia personal y formalmente instituida como ley por ciertos Estados. Además, los tribunales pueden velar por su cumplimiento.

sumió aun más a su población en el caos. Muchos derechos quedaron más oprimidos que nunca y las mujeres, prisioneras de propios hogares, se transformaron en víctimas de una violencia y una discriminación inconcebible. Empezó entonces lo que podría enunciarse como una «guerra contra las mujeres».

Tras el 11 de septiembre, el régimen afgano se convirtió en el primer peldaño de la guerra contra el terrorismo, por ser el principal centro de operaciones de la red terrorista de Al Qaeda, a la que los talibanes se habían mostrado manifiestamente favorables. Si bien el centro de gravedad en esta guerra, en un principio, fue una carrera rápida hacia la victoria militar sobre los terroristas, posteriormente, se ha ido transformado en una carrera de fondo que, sin olvidar el objetivo de la seguridad, prospera hacia otros objetivos de tipo político, económico y, sobre todo, social.

Es necesario hacer un verdadero esfuerzo para entender la complicada realidad de las mujeres que viven en los contextos de los conflictos armados, en especial, las mujeres musulmanas que, aparentemente resignadas, con extraordinaria voluntad y coraje intentan reconquistarse, de nuevo, sabiendo que se juegan demasiado fácilmente esa vida que quieren arreglar.

El contexto histórico y social de Afganistán

Geográficamente, Afganistán está situado entre la península india, la meseta iraní y el Asia Central, compartiendo su mayor frontera con Irán, con unos 2.500 Km.

Su historia siempre ha estado muy influenciada por las regiones vecinas, no en vano, por su territorio discurrían varias rutas históricas comerciales y ha sido objeto de multitud de invasiones. Destaca la colonización árabe, que llevó allí el Islam, siendo esta religión profesada por el 90% de la población en sus distintas modalidades (sufismo, chiísmo, ismailismo, sufismo) con predominio de la rama sunita. Es un país muy poco homogéneo en el que conviven más de 43 etnias diferentes, cada una con cultura y tradiciones propias.

Fue reino independiente desde el siglo XVIII y llegó incluso a dominar militarmente durante algún tiempo a Irán y a la India. Gracias a lo escarpado de su terreno y a la tradición guerrera de sus habitantes, pudo resistir a fines del siglo XIX tres gue-

rras contra el Imperio Británico, preocupado por que la esfera de influencia rusa se pudiera extender hasta las fronteras con la India colonial.

Como régimen político, se constituyó en una monarquía constitucional parlamentaria, pero, en 1973, sectores populares (en particular, el industrial y el minero) derrocaron al rey Zahir Shah, y se hicieron cargo del poder en un frente con el estalinista Partido Democrático Popular de Afganistán (PDPA) [3]. Como consecuencia de ello se proclamó la República.

Mientras tanto, en 1978, en Irán, un frente popular encabezado por los fundamentalistas musulmanes chiítas del Ayatolá Jomeini derroca a la monarquía pro-occidental del Shah y se desmantelan las bases militares que los EEUU habían instalado a lo largo de la frontera con la Unión Soviética. EEUU busca entonces nuevos emplazamientos en la frontera soviético-afgana, lo que constituye una justificación suficiente para que, en 1979, la URSS corriera al auxilio del régimen de Kabul. En ese contexto de «Guerra Fría», el gobierno de EEUU ayuda a los fundamentalistas islámicos, autodenominados Muyahidines (de la Alianza del Norte) [4], que se oponían a la invasión soviética.

En 1989 termina la intervención soviética en el conflicto, pero la República de Afganistán continua luchando, esta vez contra los Muyahidines, hasta que, en 1992, cuando la disolución de la URSS provoca el colapso económico del país, los fundamentalistas pueden establecer un Estado Islámico radical bajo el gobierno fanático de los talibanes.

El entorno social

Afganistán es un país feudal, regido por los llamados Señores de la Guerra, quienes con el poder y el dinero controlan sus

3. Este partido apoyó en 1973 el golpe de Estado de Mohammed Daud Khan contra la monarquía. Sin embargo, Daud se transformó pronto en su enemigo, encarcelando a varios de sus dirigentes, lo que desembocó en la Revolución de Abril de 1978. Tras ella, el PDPA comenzó a gobernar Afganistán hasta 1992, cuando fue derrocado por los muyahidines.

4. Muyahidín es la persona que hace la Yihad o «guerra santa». Formada por diferentes grupos armados, su objetivo era derrocar a los Talibanes. Recibieron refuerzos extranjeros reclutados por la CIA.

zonas, rivalizando entre ellos e, incluso, en contra del Gobierno Central si sus intereses están en peligro. Es un país con altísimos índices de pobreza y analfabetismo. La esperanza de vida es de unos 47 años en los hombres y de 46 en las mujeres, que tienen un promedio de seis hijos. Está, además, a la cabeza de la tasa de mortandad infantil en el mundo. El 50% de los hombres son analfabetos, llegando al 80% en las mujeres, con un índice de escolaridad total menor al 20%.

Entre todas las etnias, la Pastún es la más importante por su entidad (40%) y la que ha ostentado siempre el poder, a pesar de que se encuentra dividida por razones históricas entre Pakistán y Afganistán. Los pastunes son un pueblo con una fuerte y compleja estructura tribal, de creencias mayoritariamente sunitas y de tradición nómada. Esta sociedad tradicional se articula en tribus, éstos en clanes y, a su vez, en familias. Con unas notables aptitudes militares, se los relaciona directamente con los talibanes.

La segunda etnia más numerosa es la Tayika (25%), de origen iraní. Se dedican a la agricultura y son sedentarios. Presentan una estructura socialmente débil, influenciada por el modelo tribal y están organizados en pueblos agrícolas.

Las autoridades en la sociedad afgana

Normalmente, en los pueblos se respeta a la persona de «Arbab» (Barba Blanca) que es el jefe del pueblo y tiene la protestad de solucionar problemas cotidianos entre la gente del pueblo. Para problemas más serios, la gente se dirige al Jefe del Distrito. Un distrito puede contener más de 100 pueblos y es como una mancomunidad de municipios. Este cargo, a su vez, depende del Gobernador de la Provincia, que es la máxima autoridad de la zona y equivaldría al Presidente de una Comunidad Autónoma en España. El Gobernador de una Provincia posee la capacidad de decidir sobre la vida de las personas y su autoridad puede superar incluso a la de un Ministro.

La Administración interina se forma en base a una amplia representación de todas las etnias bajo la autoridad del presidente y su gobierno está compuesto por un Presidente, cinco Vicepresidentes y 24 Ministros.

En cuanto a los partidos políticos en Afganistán, hablar de ellos es casi como hablar de facciones armadas y, aunque no se

pueda establecer una relación directa entre un determinado partido y una etnia, es cierto que la mayoría de sus miembros y, sobre todo, sus líderes suelen pertenecer a un determinado grupo étnico. Conforme se ha afianzado el proceso de transformación hacia un Estado democrático, se han ido creando nuevos partidos políticos. Según listados de la Comisión Electoral Conjunta, en la actualidad, hay unos 60 partidos constituidos, aunque son en su mayoría de carácter tribal, predominando esta relación sobre la política o la ideológica.

Por otro lado, existen varias organizaciones bajo el paraguas islámico, como son la Asociación Islámica, el Movimiento Nacional Islámico o la Alianza Islámica. Desafortunadamente, entre todas, la que más destaca el extremista Partido Islámico, que evidentemente predica un Islam fanático y rechaza radicalmente todo tipo de negociación con los infieles. Es de corte pastún, claramente relacionado con los talibanes por lo que está fuera del espectro político.

La necesidad de un cambio de estrategia

El conflicto de Afganistán no es una guerra clásica entre Estados, aunque sea un territorio geoestratégicamente muy importante, al considerarse cruce de caminos en el transporte de hidrocarburos entre Europa y Asia. Una vez declarada la guerra contra el régimen talibán en Afganistán, durante el año 2001, no se tardó en conseguir una cómoda victoria, gracias a la superioridad tecnológica y a la potencia militar americana empleada en apoyo a la Alianza del Norte. En la actualidad, sin embargo, se está comprobando que la victoria del 2001 ha dejado un amenazador vacío de poder en el que los talibanes están desarrollando una guerra de guerrillas que está dificultando la estabilidad de la zona. Se estima que ya controlan más del 70% del territorio.

En estas circunstancias, el objetivo de las fuerzas de la Coalición y de las Fuerzas de Seguridad Afganas ha pasado de ser combatir a los insurgentes, aunque todavía siga siendo imprescindible, a buscar una superior interacción entre las fuerzas militares y la realidad local donde estas actúan. Se trata ahora de implicarse mas activamente, de asegurar un mayor grado de cooperación entre el Estado y el resto de actores de todo el territorio Afgano. Es indispensable «conectar» con la gente, interactuar más

estrechamente con la población y centrarse en operaciones que proporcionen estabilidad y protección ante la violencia insurgente y la corrupción. Esto es lo que se viene denominando Aproximación Contrainsurgencia (COIN). Para ello es preciso asegurar una mayor presencia de las fuerzas militares de la Coalición entre la población. Por otro lado, sin olvidar el compromiso de reintegración de algunos insurgentes a sus comunidades locales, se tiene que seguir trabajando en la complicada tarea de la constitución de unas eficaces Fuerzas de Seguridad Afganas, actuando de manera conjunta con ellos hasta que puedan desarrollar operaciones autónomas.

Ni las inversiones económicas, ni las actuaciones prestigiosas de Unidades de Operaciones Especiales, ni el desarrollo de infraestructuras, parecen servir para mucho si no se integran al servicio del objetivo general de instauración de un orden legítimo. Por ello, la necesidad de reforzar la protección de la población y ganarse su confianza profundizando en el conocimiento y respeto de su cultura, su historia, religión y códigos de comportamiento, es ahora una de las principales líneas de actuación. Para crear esta confianza, hay que conocer lo mejor posible el entorno socio-cultural que, aunque siempre ha sido un factor clave en cualquier estrategia militar, había sido infravalorado y no se podía considerar en un plazo corto de tiempo.

En efecto, a nivel operacional, se ha demostrado que la falta de apreciación de los aspectos culturales ha empeorado la insurgencia, mientras que, a nivel táctico, el desconocimiento de los usos y las costumbres locales ha tenido como consecuencia la incorporación de la población a los grupos de insurgentes y una constante pérdida de confianza que públicamente aviva el odio a todo lo occidental.

Este aspecto cultural no sólo es relevante en operaciones militares, sino que también es importante tenerlo en cuenta a la hora de interaccionar con agencias y organizaciones internacionales presentes en el Teatro de Operaciones, así como con las instituciones locales. La conciencia intercultural y la comunicación son de vital importancia para las agencias a la hora de coordinarse y de llegar a metas comunes.

Como consecuencia de lo anterior, varios países aliados han establecido equipos llamados Human Terrain System, (HTS) para el contacto con el «terreno humano». Esta iniciativa consiste en

incorporar científicos sociales o antropólogos en las unidades militares sobre el terreno, con el fin de que faciliten la relación con la población civil y contribuyan a un mejor conocimiento del entorno cultural por parte del mando operacional. Uno de los objetivos que se pretende alcanzar es reducir en la medida de lo posible las operaciones de combate.

El empleo de la fuerza

Una vez que la guerra ha terminado, que es lo propio del instrumento militar, comienza un complicado proceso de creación de poder, en el que se pretende relegar lo militar a un segundo plano y dejar paso a toda una serie de agencias civiles para que amparen a un nuevo poder que se ha establecido un tanto artificialmente. Empieza la intervención de la «acción política» que, aunque se concibe como algo externo a la guerra, la utiliza como instrumento necesario para obligar al enemigo a aceptar un orden determinado.

Si a la guerra le corresponde la derrota del enemigo, a la política le compete la determinación y el establecimiento del orden, de manera que cuanto más amplia sea la derrota, mayor libertad tendrá la política para establecer el orden deseado. No obstante, es factible que la corrupción no tarde en invadir ese poder autóctono y un tanto artificial, poniendo de manifiesto una cierta desorganización e ineficiencia colectiva. Entonces, el apoyo militar adquiere protagonismo de nuevo para recordar que la guerra no ha concluido.

Cuando se habla de poder militar, se tiende a pensar en amenazas y combates, visualizando una multitud de soldados desplegados y armamento de todo tipo. Sin embargo, los recursos y comportamientos militares van más allá de las armas, porque el poder militar también se esgrime de forma no coercitiva ofreciendo protección y asistencia a los aliados y amigos.

A la destrucción le debe acompañar la restauración, así como el compromiso de generar un poder legítimo para ese lugar. En ese proceso, el poder se delega de manera gradual en personas e instituciones locales, que han de ser identificadas a través del diálogo que la fuerza militar debe de establecer con la realidad del contexto. Una fuerza será entonces considerada legítima en sí misma, fundamentalmente, cuando sea legal y justa la causa

por la que se ha iniciado la guerra (a mayor tiranía del régimen derrocado, mayor legitimidad de la fuerza de ocupación) y cuando sea una fuerza proporcionada y respetuosa con las vidas inocentes de los no combatientes. Para los grupos armados, por su parte, el post-conflicto constituye una continuidad de sus operaciones políticas y violentas irregulares, con el fin de controlar a las poblaciones locales. Precisamente, en Afganistán, se está advirtiendo que la eficaz propaganda insurgente entre la población civil está consiguiendo hábilmente la desvinculación del pueblo con el poder del gobierno, al que se percibe como una oligarquía corrupta que sólo busca su propio beneficio.

Las estructuras políticas descansan en normas y en instituciones, pero también se apoyan en la gestión del poder coercitivo. Un Estado moderno y bien ordenado está definido por una concesión sobre el uso legítimo de la fuerza. Esta combinación entre soberanía obtenida por la violencia de las armas y diálogo en busca de la legitimidad da lugar al orden político como estructura de poder reconocida.

Es evidente que los mercados y el poder económico descansan en las estructuras políticas, pero en condiciones caóticas y de incertidumbre, a los mercados les va mal. Por sí mismas, es posible que esas estructuras políticas terminen alimentando el mismo desorden que tratan de erradicar y lleguen a ser cómodamente manejadas por la corrupción y la arbitrariedad. En ese contexto, el poder militar ofrece un grado de seguridad que apenas se percibe hasta que empieza a volverse insuficiente. No se trata de desechar las capacidades jurídicas, policiales, económicas, diplomáticas, tecnológicas, etc., sino de entender que sólo podrán participar en la constitución de un orden en diálogo con la realidad concreta y dirigida a la instauración de un poder legítimo, cuya autoridad proviene precisamente de la aplicación de la fuerza. Una fuerza firmemente fundada en la legitimidad puede instaurar un orden verdadero.

La misión española de despliegue en Afganistán

La misión española llevada a cabo en las provincias de la región noroeste de Badghis consiste, resumidamente, en apoyar a las Fuerzas de Seguridad Afganas para garantizar la seguridad y estabilidad del país, participando en las tareas para su mentoriza-

ción y adiestramiento, mediante el trabajo de los Equipos Operativos de Mentores y Enlace (OMLT/POMLT) [5].

En el ámbito de la seguridad, se han garantizado las comunicaciones por carretera, se han abierto al tráfico varias rutas y se han estableciendo bases operativas en zonas de especial riesgo para proteger a la población afgana y asegurar el libre tránsito. Es indiscutible que el desarrollo del país está ligado, por un lado, a la existencia de las mencionadas vías de comunicación y, por otro, a la mejora de la situación de seguridad.

En cuanto a la contribución en el ámbito civil, el objetivo general es aportar eficacia, calidad y buena orientación a la intervención del Estado afgano. Para ello se llevan a cabo varios programas de reconstrucción, desarrollo y ayuda humanitaria. Concretamente, se ha invertido en construir carreteras asfaltadas, una pista de aterrizaje, un hospital, clínicas rurales, varias infraestructuras para suministro eléctrico, agua potable y entrega de ayuda humanitaria, de grupos electrógenos y de material escolar a colegios.

Todo ello se realiza bajo el riesgo cotidiano de los enfrentamientos (hostigamientos y emboscadas) y el profuso empleo de explosivos improvisados por la insurgencia, que intenta prioritariamente evitar la presencia y actividad de las Fuerzas Afganas e Internacionales, para impedir el control militar del territorio.

El PRT español

Los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) son unidades compuestas de militares y expertos en materia de reconstrucción, que proporcionan seguridad y ayuda en temas de reconstrucción en un país inestable. El primer contingente español de PRT en Badghis se desplegó en 2005. Estos equipos tienen una composición que varía dependiendo del país que lo envía, pero generalmente constan de un elemento de protección, de un equipo sanitario, de un equipo de mantenimiento, de apoyo logístico, de telecomunicaciones y de equipos de cooperación cívico-militar.

5. OMLT: Operational Mentor Liaison Teams. Son grupos multidisciplinarios OTAN-ISAF que se adscriben con una unidad específica del Ejército Nacional Afgano (ANA) para proporcionar servicios de capacitación, orientación y enlace. Los especializados para la Policía Nacional Afgana (ANP) son los POMLT.

Junto a ellos, se encuentran diversos actores civiles responsables de la reconstrucción trabajando en el área de desarrollo que, en el caso español, procede de la Agencia Española para la Cooperación (AECID) del Ministerio de Asuntos Exteriores. Hay, en general, representantes de donantes que gestionan y controlan los proyectos y especialistas de otras organizaciones que colaboran en el asesoramiento y dirección técnica. AECID lidera, con mucha diferencia sobre el resto de agencias, las aportaciones e inversiones en este área, siendo responsable de todos los proyectos realizados en la provincia, desde la pista del aeropuerto hasta el asfaltado y la red de distribución de agua potable de Qala y Naw, completando una larga lista de realizaciones en materia de sanidad, educación, infraestructura, agricultura, género, etc.

El régimen talibán, las tropas españolas y la población civil

Un territorio bajo control talibán no implica que las calles de la provincia estén continuamente vigiladas por afganos y radicales islámicos armados. Más bien, es todo lo contrario, el auténtico control vendría dado por el apoyo de la población civil afgana.

Los propios talibanes afirman «ayudamos a la gente y solucionamos sus problemas bajo la ley islámica» y, actualmente, parece ser que la ayuda a sus paisanos es más eficaz, más rápida y menos polémica que la ofrecida por la ISAF. Una buena parte de la población habitante de las zonas más remotas tiende a resignarse sometiéndose al control de los talibanes, a pesar de rechazar su régimen. Pero, en un ambiente en el que se percibe que no existe autoridad alguna, les parece que al menos con ellos se aplican normas y leyes. Se está advirtiendo que la insurgencia propaga de manera eficaz la ineficacia y la corrupción del gobierno, vinculándola además con las organizaciones internacionales. Aprovechando la ventaja de su capacidad de coacción y de que la población no tiene fácil acceso a medios de comunicación social, su objetivo inicial es crear un vacío de poder para establecer una especie de gobierno particular ocultamente.

Los propios talibanes se encargan de tergiversar las buenas intenciones del Ejército de la Coalición, para terminar presentándolas como iniciativas hostiles hacia la población afgana. Por eso, cada vez más, las tropas españolas son vistas por la población civil afgana como una de tantas facciones bélicas extranjeras.

Incluso, algunos periodistas en conversaciones con la población han averiguado que, en poco menos de un año, la percepción de la población de la región de Baghdis sobre las tropas españolas cambia radicalmente. La mayoría dice ahora que prefiere a las Fuerzas estadounidenses, incluso, se acusa a los españoles de ayudar a los talibanes. La razón no es otra que la decepción e indefensión que sienten porque no se les proporciona suficiente seguridad ante las continuas extorsiones que sufren, sobre todo, en forma de impuesto revolucionario. Lo afirman hasta personas con una cierta formación o un cargo público, como es el caso de un alto jefe de policía de Badghis, que asegura: «Los españoles no luchan. Se van corriendo cuando aparecen los Talibanes».

El sentimiento afgano

Durante el período 2005-2009, en la provincia donde despliega España, se construían puentes, carreteras, hospitales, colegios, escuelas de enfermeras, talleres para mujeres, pozos, redes de agua potable, asfaltado de calles o formación de funcionarios. Apenas, había presencia de ISAF ni de las Fuerzas de Seguridad Afganas en otros distritos aparte de la capital Qala i Naw. Apenas se ha avanzado en lograr que la población «perciba» una mejora de la seguridad.

La fugaz presencia de las tropas en los distritos y aldeas remotas, aún contando inicialmente con buena acogida por parte de los líderes locales, ha ido generando finalmente inseguridad en la población, debido a las represalias que los insurgentes llevaban a cabo una vez el PRT abandonaba el lugar. A esto se une la ineficacia de una Policía (ANP) con apenas formación y entrenamiento y, en muchos casos constatados, señaladamente corrupta.

Hay que tener siempre presente que Afganistán es un país donde el aislamiento y la escasez de medios de comunicación hacen que la opinión de la población no se base en la información que recibe, sino en la simple percepción que tienen de los hechos. Esto, sumado al creciente número de muertes de civiles, favorecido por la táctica de los insurgentes de refugiarse en poblaciones y mezclarse con sus habitantes o provocar que los combates se produzcan dentro de las aldeas, se convierte en una eficaz herramienta en manos de la insurgencia, que aprovecha los errores de las fuerzas internacionales y la indignación de los afganos para favorecer su propia causa.

Por otro lado, ante la manifiesta corrupción del gobierno, los talibanes dicen ser una alternativa política justa y viable al gobierno actual y son vistos por la población afgana como una solución. Es la población rural afgana quien les muestra mayor apoyo, llamándolos incluso «los talibanes buenos».

Asimismo, ante problemas generalizados como el desempleo, la juventud afgana se une a grupos terroristas para ganar dinero, mejorar su *status* social y garantizar seguridad financiera a sus familias más que por las ideologías religiosas.

De la misma forma, ante la presencia internacional, gran parte de la población civil afgana no aprecia que se encuentren en su país para garantizar seguridad, por lo que se muestran escépticos ante esa correspondencia «democracia-desarrollo social» que se intenta ofrecer. Hasta el momento, gran parte de los proyectos manejados por ONG (locales o internacionales) y agencias gubernamentales no parecen tener un impacto persistente en la población local.

Pero, sobre todo, los afganos tienen el sentimiento común de que sus valores religiosos y culturales no son respetados por la presencia internacional, circunstancia ésta agravada por los ataques aéreos que, buscando terroristas, han arrasado a familias enteras y aumentado consecuentemente el resentimiento.

En cuanto a la justicia y las fuerzas de seguridad, la mayoría de la población afgana continúa sin poder acceder al sistema de justicia formal, debido a la corrupción, la ineficacia y el alto coste de la misma. Por ello, muchos ciudadanos recurren de nuevo a métodos tradicionales de resolución de conflictos, así como a reclamar justicia en los tribunales talibanes, a pesar de que actúan sin las garantías fundamentales del debido proceso y el Estado de derecho, imponiendo castigos brutales y descaradamente discriminatorios hacia las mujeres.

La perspectiva de género

Los hombres necesitan, en general, hacer algo juntos, pero en las mujeres la cuestión parece ser más delicada. Se puede constatar que, en muchos casos en los que la mujer participa en algún proyecto, habitualmente lo hace con un hombre o bien con sus hijos. La relación frecuente de camaradería que existe entre hombres, compañeros de trabajo o de milicia, no parece ser muy usual entre las mujeres.

Aunque pudiera ser un estereotipo más, el apreciar como una singular característica femenina ciertas relaciones de rivalidad o independencia cuando realizan algún proyecto juntas, es innegable que la defensa sobre todo de los derechos e intereses de la familia, ha hecho que las mujeres se reúnan con otras mujeres, formen grupos de apoyo y se organicen para reivindicar una sociedad más justa para sus hijos/as o un puesto de trabajo para sus compañeros. Poco a poco, el hecho de comunicarse entre sí, de descubrir que sus problemas no eran sólo suyos y el poder compartirlos con las demás, ha contribuido a tomar conciencia de su propia identidad para manifestar sus aspiraciones y a darle valor a la propia formación, en definitiva, a querer formar parte de los acontecimientos de su entorno social.

La población no es un ente homogéneo y cualquier proyecto de cooperación al desarrollo debe tener en cuenta la participación de las mujeres como agentes activas del mismo. Desde el comienzo de un proyecto hasta su finalización, hay que distinguir entre los intereses y necesidades de las mujeres y los de los hombres, estudiando el impacto específico que tendrá en los dos sectores de la población porque es muy diferente. Con ello se trata, esencialmente, de impedir que los proyectos de desarrollo tengan efectos negativos sobre las mujeres de la comunidad con la que las ONG trabajan. Nada se consigue si previamente no se logra una mejora de la posición social de las mujeres, para después seguir con un cambio en la distribución de poderes que permita alcanzar una posición de equidad entre ambos sexos.

El aumento del poder de las mujeres no significaría una dominación sobre los hombres, sino el desarrollo de su autonomía, su presencia pública, su derecho a decidir sobre su propia vida y a controlar recursos de todo tipo. Sólo de esta forma llegarán a convertirse en artífices de su propio desarrollo y por tanto del desarrollo general. Tradicionalmente, es innegable que el desarrollo social y las opciones económicas y políticas han beneficiado principalmente a los hombres, que han tenido en cuenta sus propias necesidades y se han reservado para si mismos el derecho a tomar decisiones.

Analizar una realidad social desde la perspectiva de género implica básicamente estudiar la forma en que se definen y articulan las relaciones de poder y subordinación entre hombres y mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado, aunque tam-

bién el género abarque las relaciones culturales y sociales entendido como concepto. Debido a la situación cultural de las mujeres en las distintas y cuantiosas sociedades patriarcales, como por ejemplo la afgana, la expresión «perspectiva de género» se suele aplicar sólo a mejorar la situación general de las mujeres. Por consiguiente, en la práctica, para planificar cualquier operación del tipo que sea, desde esta perspectiva de género, además de generar la consabida información desagregada por sexo que marque las necesidades e intereses de la situación actual, habría que empezar identificando perfectamente los roles de género de la población participante y reconociendo cómo son las divisiones del trabajo entre las mujeres y los hombres, para así definir de forma diferenciada las auténticas necesidades relacionadas con las condiciones de vida, tanto de las mujeres como de los hombres.

Es esencial, asimismo, la creación de los mecanismos de participación que involucren tanto a las mujeres como a los hombres como directos protagonistas en la toma de decisiones del desarrollo. Se trata de buscar efectos a corto, medio y largo plazo, que no sólo mejoren las condiciones de vida de la población, sino también la posición social de la mujer en relación con el hombre, su comunidad específica y la sociedad en general.

Para el occidental, no es desconocido el temor que inspira el que la mujer tenga cierto poder, independencia económica o capacidades que pudieran ser superiores a las del hombre, puesto que la mayoría de las democracias occidentales son herederas de épocas con apreciables diferencias de clases sociales. En cuanto al tema del sufragio universal, incluso podríamos entender la reticencia que existe para consentir que voten las mujeres en Afganistán, ya que en nuestra cultura también hubo un tiempo en que el voto era exclusivamente masculino. Quizás, incluso, no tuviera mucho interés para las mujeres, ni para las clases sociales mas bajas, que no sabían ni que partidos había, ni que querían decir, ni que valor tenían y muchas veces la autoridad o el cacique local les decía o convencía de lo que debían votar. El actual escenario occidental se deriva de contextos también injustos que poco a poco han evolucionado. Quizás esta situación es la que confiamos que igualmente se vaya revelando aunque a ritmo típico afgano, es decir, muy lentamente.

El Islam y la mujer

Una afirmación musulmana muy citada es la de que «Nosotros somos la mayoría». Aunque en los países democráticos sea la mayoría la que decide, una cosa es la mayoría política y otra la religiosa. La principal diferencia estriba en que la política es circunstancial, ya que puede cambiar con una elección, pues está ligada a las personas.

Para la comprensión de la civilización islámica, hay que diferenciar entre su aspecto cultural y su aspecto religioso. Aunque el Islam sea «uno» en cuanto a culto religioso, se presta a multitud de interpretaciones en lo que a su filosofía se refiere, teniendo en cuenta que la cultura árabe-musulmana convive con culturas también musulmanas pero muy diferentes las unas de las otras [6]. Básicamente, los musulmanes tienen dos referencias en la religión: la primera es el Corán, su libro sagrado, y la segunda es la tradición del profeta, que es una compilación llevada a cabo por los sabios musulmanes sobre hechos y dichos del profeta que explican el contenido del Libro sagrado.

La primera particularidad que se presenta es que el Islam es a la vez política y religión, sin posibilidad de separación. Además, en un Estado islámico, hay una omnipresencia del Islam en la vida, incluso en las cosas mínimas. El hecho de que los Estados garanticen la práctica de las religiones desde una perspectiva occidental no parece muy adecuado. Otro hecho a destacar, no escrito en las Constituciones, es la nula libertad de convertirse del Islam a otra religión, que podría ser castigado con pena de muerte, aunque si fuera al revés no habría inconveniente alguno. Seguramente, la mayoría de los musulmanes son moderados y desean vivir en paz y libertad para practicar la propia religión, respetan los derechos humanos, la distinción de poderes, la libertad de hacer opciones individuales, etc. El problema es que la violencia islámica tiene su raíz en el Corán y en la Sunna, es decir, en la práctica del Profeta. Los textos coránicos favorables a la violencia son más que los no violentos. Mahoma, en sus diez últimos años de vida en Medina, llevó a cabo al menos 19 guerras, que eran una práctica habitual y

6. Así, difieren la cultura musulmana africana sub-sahariana, la de Turquía, la Persa de Irán, la de las ex-repúblicas soviéticas, la europea de los Balcanes y la asiática: Indonesia, Pakistán, Malasia, India, Bangladesh, y de Afganistán.

hacen que la tradición islámica sea un tanto ambigua entre paz y guerra.

En todo caso, junto a un Islam moderado, hay otro «inmoderado», que mezcla religión y política. Este Islam fundamentalista quiere tomar el poder a toda costa incluso intentando derrocar a los regímenes musulmanes apoyados por Occidente, considerados como traidores. Aunque los musulmanes adquieren las técnicas modernas, parece que rechazan la mentalidad moderna, desean la modernidad y, al mismo tiempo, la temen.

Mientras que en la tradición occidental no se ha reconocido durante mucho tiempo la igualdad a las mujeres, poco a poco han ido obteniendo avances jurídicos y sociales muy significativos, aunque quede mucho por hacer. Sin embargo, curiosamente, en algunos de los países de tradición islámica, las mujeres que gozaban de un cierto *status* de identidad e igualdad han visto una involución y una regresión de sus derechos. Este freno al desarrollo de la mujer en algunas partes del mundo musulmán se debe palpablemente a una cierta lectura del Islam hecha por algunos Sabios Hombres. Por ello, parece apreciarse cierta contradicción entre el contenido verdadero del Islam y la realidad de los musulmanes.

Por otro lado, un hecho a tener en cuenta que resulta sorprendente es la concepción que algunas mujeres musulmanas han elaborado de sí mismas: piensan que el tener que quedarse en casa con su familia y ser mantenidas es un derecho proporcionado por Dios. No perciben que el Islam les imposibilite el derecho, por ejemplo, al buen trato y a la educación. Es significativo constatar que, en el seno del Islam, muchas mujeres se ven con más valor que las de cualquier otra cultura, se consideran mujeres de verdad que pueden disfrutar de su feminidad y al mismo tiempo ser mantenidas. Se sienten liberadas por el hecho de poder salir de su casa sin la presión de tener que enseñar su cuerpo o maquillar su cara, lo cual le ayuda a mantener su dignidad y su carácter honorable. Esto, aunque es algo difícil de comprender para un no musulmán, quizás habría que dejarlo evolucionar por sí mismo dentro de su propia comunidad. Quizás, por eso, las mujeres del mundo islámico aparecen ante nuestra mirada paternalista como víctimas indefensas y pasivas, que se constituyen en objeto de protección para las democracias liberales occidentales e, inversamente, las mujeres occidentales aparecen

ante el mundo islámico como el símbolo de la depravación moral a la que podría llegar el mundo islámico de resultar exitosos los procesos de occidentalización.

La mujer en el conflicto armado

A pesar de la imagen convencional de las mujeres como víctimas pasivas e inocentes de los conflictos armados, las mujeres también se levantan en armas como miembros de las milicias y de grupos insurgentes y apoyan, instigan o consienten el uso de la violencia en guerras civiles e internacionales. Con frecuencia, las mujeres han participado militarmente dentro de movimientos de liberación y guerrillas revolucionarias, como en el Salvador y Nicaragua en Centroamérica, o Eritrea, Angola y Namibia en África. En áreas rurales, en algunos casos, deciden incorporarse a la guerrilla para escapar de un cierto control opresivo vinculado a la vida doméstica de sus familias o de sus comunidades, pero en la mayoría de los casos, las mujeres quedan involuntariamente atrapadas.

Como resultado de esta participación directa como combatientes o formando parte de la guerrilla, muchas mujeres durante los conflictos desempeñan nuevos roles hasta el momento vedados para ellas en la sociedad, ganan confianza en sí mismas y tienen acceso al aprendizaje de nuevas habilidades.

La evolución de la mujer afgana

En 1923 se redactó la primera Constitución afgana, en la que se abolieron los títulos de nobleza, se reformó el poder judicial y se instauró la educación obligatoria para todos los afganos, incluyendo las mujeres. Incluso, se reformaron costumbres muy arraigadas estableciendo que las mujeres no estaban obligadas a usar velo y los funcionarios sólo debían tener una esposa. Asombrosamente, se podía decir que Afganistán tuvo una de las legislaciones más progresistas del mundo musulmán.

Más tarde, las mujeres ayudaron a redactar la Constitución de 1964. En el decenio de 1970, había al menos tres legisladoras en el Parlamento y, hasta comienzos de la década de los noventa, las mujeres eran maestras, funcionarias públicas, doctoras, profesoras, abogadas, juezas, periodistas, escritoras y poetas. La mujer participaba en la vida de la sociedad en lo económico, lo so-

cial y lo político. La invasión soviética, incluso, les da un papel mucho más activo del que estaban acostumbradas, pues nunca estuvieron sometidas a pautas culturales particularmente represivas. Así, con la mayoría de los hombres en combate y la influencia cultural de los soviéticos, ellas habían accedido a los trabajos que los hombres dejaban para sumarse a la lucha y por ello se incorporaron masivamente a la educación.

Cuando los talibanes llegaron al poder, se discriminó y marginó sistemáticamente a mujeres y niñas, violándose peligrosamente los derechos humanos mas elementales. Comenzaron entonces a tener graves limitaciones en el acceso a la educación, a los servicios de atención de la salud y al empleo. Su única posibilidad era realizar labores de costura y la enseñanza del Corán. Durante el régimen talibán, sólo alrededor del 3% de las niñas recibieron alguna forma de enseñanza primaria. De hecho, la prohibición de empleo de la mujer también afectó a la educación de los hombres, pues la mayor parte de los maestros eran mujeres. Además, las malas condiciones sanitarias y la malnutrición hicieron del embarazo y el parto situaciones excepcionalmente difíciles que supusieron muchos fallecimientos. Es significativo constatar que cuando una mujer está embarazada, los afganos dicen que está enferma y que el 97% de las mujeres afganas siguen dando a luz en sus casas porque todavía tienen prohibido consultar a médicos varones.

La Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán documentó miles de casos de violencia contra mujeres en la etapa de dominación talibán: fueron las injustas víctimas de una violencia y una discriminación endémicas, en todos los niveles, tanto en casa como en la sociedad general y, evidentemente, las consecuencias de todo esto no se superan fácilmente.

Hoy, mientras prosigue la reconstrucción y la rehabilitación de Afganistán, varias entidades de las Naciones Unidas siguen dedicándose activamente a mejorar la situación de las mujeres y las niñas. No hay que olvidar que el 86% de las mujeres que viven en el campo (el 80% de la población afgana es rural) son analfabetas, no tienen televisión ni radio ni electricidad y sólo se puede llegar a ellas con equipos de personas sobre el terreno. Las mujeres deben luchar contra un patriarcado de siglos que la guerra ha arraigado y la realidad es que sólo unas pocas han conseguido retomar sus carreras. Aun así, durante los últimos 17 años de guerra, la subsistencia de las familias afganas ha dependido en gran

parte del sueldo de las mujeres. Se calcula que representaban el 70% de todos los profesores, aproximadamente el 50% de los funcionarios públicos y un 40% de los médicos. La peor parte se la llevan las viudas, que se cuentan por miles solamente en la capital, porque no tienen ningún tipo de subsidio y, con un promedio de seis personas a su cargo, entre hijos y heridos, han tenido que a mendigar y se las ha calificado directamente como pordioseras.

En realidad, la intención de las autoridades es que ninguna mujer trabaje fuera de su casa. Se permite a las mujeres ganar dinero pero siempre que lo hagan en sus casas. Mayoritariamente, el afgano opina que el trabajo de una mujer es cuidar de sus hijos, sencillamente. Por parte de las autoridades talibanes no existió ninguna explicación convincente acerca del porqué de estas limitaciones al derecho a trabajar. El único argumento oficial anunciado es que se permitiría a las mujeres trabajar cuando hubiera mayor seguridad en Kabul y cuando se garantizaran espacios separados por sexos, entonces las mujeres podrían volver a las escuelas y a los hospitales, pero no a las oficinas. Otra derivación negativa de esta prohibición fue el mayor desmembramiento de las familias ya que centenares de chicas siguieron estudiando clandestinamente, fuera de sus hogares o cruzando la frontera con Irán, lo que indica cierto grado de insubordinación y rebeldía que no se resigna ante la humillación y la injusticia.

La situación actual, aunque ha mejorado en ciertos aspectos, inevitablemente seguirá agravándose en un futuro, porque es heredada de las medidas del Gobierno Talibán (que violaron abiertamente la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer). Así, por ejemplo, los padecimientos de las mujeres, que no sólo se reducen a su exclusión del empleo y la educación, sino también a la limitación de sus derechos a la libre circulación y a la salud, se podrían ver empeorados al no contar con una nueva generación de médicas, cuando progresivamente se jubilen las actuales, porque no habrá doctoras que atiendan a las mujeres y los médicos hombres no se les permite tratarlas. Lo peor de todo es ese sentimiento de desconfianza de las mujeres afganas ante los principales actores implicados en los esfuerzos para la paz.

Algunos logros alcanzados

Desde septiembre de 2001, la actividad de las mujeres afganas se intensificó. En los últimos meses, las organizaciones de mujeres afganas patrocinaron numerosos actos (mesas redondas, conferencias y reuniones internacionales) muy efectivos dentro y fuera de Afganistán. Por primera vez, en muchos años, se presentaron nuevas oportunidades para que las mujeres reivindicaran su derecho a participar activamente en la gestión de los asuntos públicos, así como en la rehabilitación y reconstrucción de Afganistán. Se volvieron a abrir las escuelas para niñas y las jóvenes se empezaron a matricular en las universidades. Unas 2.7 millones de niñas asistían a la escuela, en comparación con las pocas miles que lo hacían durante el régimen talibán, mientras en otras áreas se ha producido un progreso desigual, según Oxfam. Las mujeres procuraban regresar a sus antiguos empleos de maestras, doctoras y funcionarias públicas y además los programas de radio y televisión de Kabul volvían a contar con mujeres entre sus comentaristas.

En respuesta a solicitudes formuladas por mujeres afganas, varias ONG celebraron en Bruselas la Cumbre de Mujeres Afganas para la Democracia en colaboración con la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Dos ministerios que forman parte de la nueva Administración Provisional presidida por Hamid Karzai están a cargo de mujeres. En el Ministerio de Asuntos de la Mujer, que no existía, está una médica fundadora de la organización de una red de clínicas, hospitales y escuelas de Pakistán y el centro del Afganistán. Por otro lado, una cirujana que siguió ejerciendo su profesión en Kabul durante el régimen de los talibanes está a cargo del Ministerio de Salud Pública.

Pero, la realidad se ha vuelto a torcer. Las escuelas y maestros reaparecen en el punto de mira de una insurgencia, que ha ganado mucho terreno, amenazando a cualquiera que colabore con la intervención internacional o que les parezca que imparte enseñanzas contrarias a los principios del Islam. Se empieza a extender la opinión de que Occidente ha olvidado su compromiso con la mujer afgana y se recuerda que las tropas extranjeras entraron en ese país con la consigna de «defender los derechos de la mujer». Además según un informe de Naciones Unidas, la Ley de Eliminación

de la Violencia Contra la Mujer (asesinatos de honor, matrimonios entre niños, etc.) sólo se aplica en menos de la tercera parte de las provincias, ya que se siguen apoyando estas costumbres basadas obviamente en la interpretación del Islam.

Asociación Revolucionaria de Mujeres Afganas (RAWA)

Frente al feminismo occidental, existe un movimiento de mujeres que reivindica la posibilidad de realizar la liberación de la mujer musulmana, siempre, en el terreno del Islam. Este movimiento postula que el Islam genuino contiene importantes elementos de liberación y propone su recuperación en el marco de la emancipación de la mujer.

RAWA se define como una organización sociopolítica de mujeres afganas que luchan por la paz, la libertad, la democracia y los derechos de la mujer en un Afganistán dañado por el fundamentalismo. El movimiento considera que se ha producido una degradación de la tradición islámica y una tergiversación de los textos sagrados que ha tenido como resultado la actual estructura patriarcal que domina en los países de mayoría musulmana.

A raíz de la visita a España de una de sus activistas, se constituyó una red estatal de apoyo en la que se impartieron varias conferencias, de las que se pueden extractar interesantes puntos de vista, todos ellos basados en la idea fundamental de que afganas y afganos deben ser los que resuelvan sus problemas. Ven a Karzai como uno de los mayores narcotraficantes y una de las personas con más poder: sería el principal responsable de que el país haya empeorado mucho y de haber aumentado las diferencias entre pobres y ricos. Constatan que el índice de pobreza ha subido, afectando más a las mujeres. En su opinión, también ha estado favoreciendo el cultivo, producción y exportación de opio en vez de intentar erradicarlo.

Por otro lado, consideran que, aunque nuestras tropas reconstruyen escuelas, llevan agua a las casas o arreglan carreteras, son acciones de poca entidad para mostrarlo al mundo como un gran logro, además de que no llegan a todos los rincones y se exageran mucho sus resultados. Piensan que el problema no es sólo que el propio gobierno sea corrupto, desconfían también de EEUU y creen que le interesa que haya este nivel tan alto de corrupción. Piensan que todo el dinero que se envía se destina a

Karzai y su familia, a los bolsillos de los ministros, a los miembros del parlamento y que muy poco dinero acaba en la población civil necesitada. La situación actual de la mujer es crítica, pues el 60% de las niñas menores de 15 años son obligadas a casarse forzosamente, otras veces, las compran, sufren, raptos, ataques con ácidos en la calle y en escuelas y más del 80% sufre la violencia doméstica.

La única manera que plantean para conseguir avanzar, aunque sea a largo plazo, es fundamentalmente mediante la «educación»: educación en la igualdad de niños y niñas, para que desarrollen una mentalidad crítica y puedan luchar por sus propios derechos. Creen por eso que el Gobierno teme el poder que pudieran tener las mujeres unidas y por ello las amenaza y las obliga a trabajar en la clandestinidad.

En cuanto al aspecto político, se centran fundamentalmente en pedir la retirada de todas las tropas invasoras, incluidas las españolas. Ven que se está derrochando muchísimo dinero y vidas y que la presencia de soldados está haciendo que todo vaya a peor, porque no ayudan a la gente sino todo lo contrario, matan a afganos, tiran bombas y apoyan al gobierno fundamentalista. No confían en los medios de comunicación occidentales, pues difunden una realidad de la situación afgana distinta a la que ellas advierten. Contra la violencia endémica hacia las mujeres, sus violaciones, secuestros o violencia doméstica, no ven que el gobierno proporcione ninguna clase de apoyo ni de justicia. Cierto es que reconocen que ahora hay más escuelas, periódicos, libertad de expresión, canales de televisión, pero nada de esto está trayendo valores democráticos a la sociedad afgana. Sería sólo una fachada para hacer creer a la comunidad internacional que Afganistán ha cambiado y siguen pensando que todos estos medios de comunicación están bajo el control de los fundamentalistas.

Evaluación final

Al evaluar la misión de ISAF en Afganistán, se puede claramente verificar que la seguridad todavía no está garantizada, mientras que la reconstrucción de la economía y de las infraestructuras progresa demasiado lentamente.

El Mando Aliado ha reconocido que la situación es grave y que, a pesar de ciertos progresos, muchos indicadores sugieren que la

situación general se está deteriorando, reflejada en un aumento de las acciones de los insurgentes y en una crisis de confianza de los afganos en sus instituciones y en la comunidad internacional. Se señala, por consiguiente, la necesidad de «redefinir el combate» y se propone una nueva estrategia que pone el acento en la población.

Actualmente, la mayor parte de la población afgana sobrevive gracias a la ayuda humanitaria y a la presencia de organizaciones de derechos humanos que trabajan en la zona, lo que parece ser un mecanismo necesario para vigilar el cumplimiento por parte de las autoridades de estos propósitos. Mediante la acción humanitaria, se trata mas bien de lograr un efecto inmediato, bien sea actuando directamente para aliviar los sufrimientos o como lo hace el Comité de la Cruz Roja, dialogando con los dirigentes y tratando de persuadirlos para que cambien su comportamiento y respeten el Derecho internacional.

En resumidas cuentas, se podría afirmar que el pueblo afgano más avanzado distingue a tres enemigos principales como causantes de su dramática situación:

—Los fundamentalistas, que serían los integrantes del llamado gobierno democrático de Afganistán, al que califican como un narco-gobierno, que no está siendo de ayuda para el pueblo y que ha sido impuesto por los gobiernos occidentales. Son, en realidad, Señores de la Guerra que están robando millones de dólares.

—Los talibanes, que tienen lazos con los gobiernos de Irán y Pakistán y llevan a cabo atentados suicidas en zonas céntricas de las ciudades, asesinando indiscriminadamente mujeres y niños.

—Los ataques de las fuerzas estadounidenses que, según estadísticas, han matado en los últimos diez años a 8.000 personas, la mayoría de ellas mujeres y niños, además de los accidentes y errores de bombardeos efectuados sobre grupos de civiles.

Conclusiones

El PRT continúa siendo la herramienta más eficaz con la que cuenta ISAF para avanzar en la estabilización del país, dada su capacidad para integrar, coordinar y dirigir todas las acciones cí-

vico-militares en la buena dirección, a un nivel que permite la relación directa tanto con las autoridades como con la población para poder conocer de primera mano la compleja realidad y el efecto de las acciones llevadas a cabo. Parece ser que la población desearía una mayor presencia de estos equipos sobre todo en pueblos y lugares más apartados de los grandes centros de población. Ellos piden «dejarlos hacer» en lugar de intentar «hacerlo mejor» que ellos y, además, todo esfuerzo resultaría inútil si no se acepta que el verdadero y único elemento de cohesión social es el Islam, y no cualquier otro modelo occidental.

En consecuencia, los líderes locales y las comunidades son las que mejor pueden determinar cuáles son sus necesidades y prioridades económicas, además de decidir cuál es el conducto preferido para la reintegración de insurgentes. A menos que se les otorgue poder a los participantes y ellos asuman responsabilidades, los programas no serán sostenibles, se desperdiciarán recursos y la paz no perdurará.

Pero, con la máxima prioridad, la comunidad internacional debe tomar medidas urgentes para garantizar la protección de niñas y mujeres frente a las violaciones de derechos humanos que cometen estos grupos de insurgentes. Debería estudiarse detenidamente la ampliación del despliegue de patrullas de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad fuera de los límites de Kabul, centrándose en las zonas donde se sabe que el nivel de abusos que cometen los grupos armados es alto y con el cometido especial de proteger a mujeres y niñas de los abusos perpetrados por grupos armados.

Para aplicar lo anterior, los miembros de ISAF deberían recibir formación sobre las cuestiones de los derechos de la mujer. Asimismo, UNAMA debe comprometerse plenamente a proteger los derechos de la mujer y debe también contar con personal con formación especializada en cuestiones de género.

Por otro lado, la Administración Transitoria del Afganistán, con el apoyo de la comunidad internacional, debería ser la principal encargada de facilitar asistencia a las mujeres y niñas víctimas de abusos y tomar medidas con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, para poner fin a la impunidad de que disfrutan los miembros de grupos armados que han cometido abusos contra los derechos de la mujer. Para ello sería positivo el despliegue de expertos internacionales en materia

policial y con experiencia de trabajo en cuestiones de violencia contra la mujer, con el fin de asesorar a la Administración Transitoria del Afganistán y a la policía afgana en las investigaciones de presuntos casos de violación y agresión sexual.

En síntesis, hay una complicadísima situación que podría empezar a cambiar cuando la unión y el refuerzo de todas las organizaciones democráticas afganas contra todo tipo de fundamentalismo comience a germinar sin interrupciones y seguramente de la mano de sus mujeres.

LA APLICACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO A LA DESLEGITIMACIÓN DEL ADVERSARIO

Alfonso Dominguez Barbero

Comandante del Ejército de Tierra, con destino en el Cuartel General de la Brigada Ligera «Galicia» VII

Antecedentes

El concepto de perspectiva de género empieza a cobrar especial relevancia a partir del año 2000, con la aprobación de la Resolución 1325 por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ampliada y completada por las Resoluciones 1820, 1888, 1889 y 1960. Esta resolución insta a los países a:

—Fomentar la lucha contra la violencia sexual sobre mujeres y niñas en el contexto de los conflictos armados. Estos abusos deben quedar fuera de las leyes de amnistía. Para ello, se debe formar específicamente a jueces y policías, de modo que estos crímenes no queden impunes.
—Aumentar la participación de la mujer en la toma de decisiones y los procesos de paz.
—Formar a la población en cuestiones de género, mediante actividades pedagógicas y divulgativas.

En el caso de España, esta resolución se viene aplicando a través del Plan de Actuación Nacional, con las siguientes directrices:

—Fomentar la participación de las mujeres en misiones de paz y en órganos de toma de decisiones
—Incluir la perspectiva de género en todos los ámbitos de la defensa
—Promocionar la formación y difusión de la Resolución 1325
—Proteger los derechos humanos de mujeres y niñas y fomentar su empoderamiento.

—Garantizar la igualdad de trato para hombres y mujeres tras los conflictos.

La Resolución 1820 legitima a la comunidad internacional mediante la acción del Consejo de Seguridad para adoptar las medidas previstas en la Carta de Naciones Unidas allí donde se practique de forma sistemática y continuada la violencia sexual contra las mujeres (como fue el caso de Libia). La violencia sexual es considerada una estrategia de guerra, se define como un crimen internacional y representa una amenaza para la paz y seguridad internacional. La profusión de la violencia contra mujeres y niñas en los conflictos actuales se explica por tres motivos fundamentalmente:

—Eficacia como arma: siembra el terror entre la población civil y desencadena migraciones de la población autóctona, lo que facilita el acceso a sus recursos por otros pueblos.
—Invisibilidad: apenas se denuncia, ya que las víctimas no quieren revivir una experiencia traumática o no se atreven por temor al rechazo de su comunidad.
—Impunidad: falta de mecanismos legales para perseguir y juzgar a los agresores. En ocasiones, no existe intención de erradicar estos crímenes ya que se consideran parte inevitable de la guerra.

Marco conceptual

Género

El género es un concepto en sí mismo asociado a elementos objetivos como la condición sexual de las personas, pero en el que intervienen, además, otros factores de orden psicólogico y social. Hace referencia a lo que una determinada sociedad asocia a lo masculino o lo femenino. Engloba un conjunto de creencias, actitudes, valores, conductas y actividades que diferencian a los hombres de las mujeres. Mientras el sexo es considerado un hecho objetivo, el género es un concepto subjetivo, ya que está basado en un proceso mental.

El género masculino ha tenido tradicionalmente una mayor prevalencia que el femenino, debido a que nuestra sociedad tuvo su origen en una estructura patriarcal. A pesar de que se están

haciendo grandes esfuerzos desde hace varias décadas para adoptar una estructura social más igualitaria, aún quedan algunos aspectos que es necesario abordar.

El género condiciona la función que hombres y mujeres desempeñan en la sociedad, ya que se les atribuye inconscientemente un determinado papel en función de cuál sea éste. Debido a que históricamente los hombres ocupan los puestos de mayor influencia, han venido trasladando su impronta a todas aquellas actividades desarrolladas en el seno de la sociedad. Este enfoque ha estado condicionado por su género. Sin embargo, el enfoque del otro 50% de la población, las mujeres, no se ha tenido apenas en consideración.

Perspectiva de género

La perspectiva de género trata de corregir la discriminación de género mediante la incorporación del enfoque de lo femenino a todas aquellas actividades que se desarrollan cotidianamente en la sociedad, lo que redunda en la consecución de una sociedad más justa e igualitaria. Según la Directiva 6/11 del JEMAD, la PG es: «La capacidad que todo Jefe debe tener para detectar si, y en su caso cuándo, mujeres y hombres son afectados por una situación u operación militar de manera diferente debido únicamente a su género». La aplicación de PG en operaciones comprende tres bloques esenciales:

—La prevención de la violencia de género contra mujeres y niños.
—La protección específica de estos colectivos.
—Fomentar y apoyar la participación de las mujeres en la toma de decisiones para la resolución de los conflictos y el período post-conflicto.

La aplicación de la perspectiva de género adquiere mayor importancia en aquellos conflictos en los que se utiliza la violencia sexual como un instrumento más de la limpieza étnica. En estos escenarios es donde la aplicación de los mandatos contenidos en las Resoluciones 1325, 1820, 1888, 1889 y 1960 cobra especial importancia. También es de especial interés la integración de género en los procesos de reforma del Sector de Seguridad (SSR) así como en los de Desmovilización, Desarme y Reintegración de los

antiguos combatientes pertenecientes a las partes en conflicto (DDR).

El fin último de la aplicación de la PG en el plano operativo consiste en coadyuvar a que las partes en el conflicto y los demás actores involucrados en la resolución del mismo consigan alcanzar la igualdad de género, entendiendo ésta como una parte esencial para la resolución duradera y a largo plazo de los conflictos.

Mainstreaming de género

Significa transversalidad de género o, lo que es lo mismo, tener la suficiente sensibilidad para detectar con antelación suficiente a la realización de una operación si ésta afectará por igual a hombres y mujeres. Según la Guía OTAN para «Gender Mainstreaming» (2007), se define esa transversalidad como:

> El proceso de valoración de las implicaciones que tendrá para hombres y mujeres cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, las políticas y programas, en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para que las experiencias y preocupaciones de ambos formen parte del diseño, ejecución, supervisión y evaluación integral de las políticas y los programas.

Este enfoque se basa en 3 líneas de actuación (3P):

—Proteger: Evitar todos aquellos aspectos que infieran un trato discriminatorio hacia las mujeres.
—Apoyar: Fomentar aquellas medidas que traten de impulsar la promoción de las mujeres.
—Empoderar: Adoptar aquellas medidas conducentes a que las mujeres se encuentren al mismo nivel de oportunidades, trato y reconocimiento social que los hombres, esto es, en una posición de igualdad ante el hombre, sin que puedan sufrir ningún tipo de discriminación.

En la actualidad, la principal preocupación de las mujeres afganas está relacionada con la situación de seguridad. La falta de seguridad restringe seriamente su movilidad y, en consecuencia, impide su participación en la vida política (derecho de sufragio fundamentalmente) y social (trabajo fuera del hogar y enseñanza) del país, afectando gravemente sus derechos. A pesar de que la misión de ISAF ha llevado a cabo varias iniciativas para

que las mujeres afganas participen activamente en conferencias y otros foros (preservando su seguridad y tratando de que el horario no interfiriese con el desarrollo de sus tareas familiares), los resultados han sido por el momento más bien escasos.

Entre los actos de violencia contra las mujeres más extendidos en Afganistán se encuentran los siguientes: violaciones, crímenes de honor, matrimonios forzados y abusos sexuales. Las mujeres son repudiadas, maltratadas y privadas de alimentación y asistencia sanitaria. Aquéllas que son vendidas o entregadas a otra familia para resolver una disputa, son maltratadas o utilizadas como esclavas por sus maridos o la familia política. Del mismo modo, las mujeres casadas prematuramente por sus familias, frecuentemente, mueren al dar a luz a sus hijos, ya que sus cuerpos no están todavía preparados para alumbrar.

Estos actos son tolerados o permitidos comúnmente por la familia o la comunidad y reciben apoyo de los círculos de líderes religiosos y tradicionales, así como del sistema de justicia formal e informal. La mayoría de estos crímenes permanecen ocultos ya que no se denuncian, dejando impunes a sus autores. Consecuentemente, uno de los incidentes más extendidos en Herat es la autoinmolación de mujeres, en la que éstas se vierten aceite y gasolina para, a continuación, prenderse fuego. A este punto llegan las mujeres fruto de la desesperación en la que se encuentran por la vergüenza que ocasionan a sus familias.

El adversario insurgente

La insurgencia afgana

El adversario considerado en el presente estudio es la insurgencia (INS) afgana, que se opone radicalmente al cumplimiento de la misión de ISAF, en la que participa España.

La doctrina conjunta estadounidense (JP 1-02) define la insurgencia como: «Un movimiento organizado cuyo propósito es derrocar al gobierno constituido mediante la subversión y la lucha armada». Por su parte, la publicación doctrinal nacional PD3-301 define la insurgencia como «movimiento violento organizado que emprende una lucha prolongada para cambiar el orden político establecido».

Ramas de la insurgencia

A pesar de que se tiende a asociar al insurgente exclusivamente con la actividad armada, parte del esfuerzo insurgente (rama social) se dedica a satisfacer las principales quejas de la población que, por otro lado, el gobierno legítimo es incapaz de resolver. Estas quejas suelen estar relacionadas con la falta de seguridad, gobernabilidad y otros servicios básicos, como el suministro de agua, electricidad, abastecimiento de alimentos, educación, sanidad, sensibilidad cultural e ideológica, político-religiosa, etc.

Otro esfuerzo significativo de la insurgencia trata de buscar el apoyo y el reconocimiento externo (rama política), ya sea a través de organizaciones internacionales, Estados reconocidos u otras organizaciones (terroristas, radicales, etc.) o actores con influencia suficiente para contribuir a la consecución de sus fines políticos. Este apoyo externo puede materializarse de muy distintas formas: financiación económica, apoyo ideológico, material, político, entre otras.

La rama militar está dotada de una organización compleja, ágil y adaptable, sus componentes pueden desplazarse, dividirse, combinarse y reorganizarse rápidamente, lo que hace extremadamente difícil su neutralización. Por sus características más esenciales, la insurgencia puede enmarcarse dentro de lo que se entiende por Amenaza Asimétrica.

Características fundamentales de la insurgencia

Para analizar las tácticas, objetivos y estrategias de cualquier tipo de insurgencia, independientemente de cual sea su origen, ideología, técnicas empleadas o cualquier otra peculiaridad, se deben considerar las siguientes características esenciales (*dynamics of insurgency*):

—Liderazgo: Enfocado a recabar el apoyo de la población, por lo que se orienta a ocupar un vacío de liderazgo ocasionado por la ineficacia del poder legítimo. La insurgencia trata de cubrir las frustraciones e insatisfacciones de la población, para conseguir su reconocimiento como autoridad. El liderazgo puede estar basado en una o varias personas o ideales que proporcionan una visión, dirección, guía, coordinación y organización a la insurgencia y sus adeptos entre la población.

—Ideología: La insurgencia utiliza la ideología para satisfacer las insatisfacciones y frustraciones (root causes) de la población civil. La ideología trata de explicar lo que está mal, cómo la insurgencia puede arreglarlo y proporciona justificación a las acciones insurgentes. A menudo la ideología proviene de una fuente exterior (Pakistán, en el caso de la insurgencia afgana a través del Mullah Omar). La propaganda es el medio más común utilizado para extender su mensaje y ganar apoyos. Estudiando los mensajes insurgentes se puede determinar el grado de credibilidad y el tipo de audiencia objetivo, bien sea local, nacional o internacional. Por otro lado, cabe preguntarse si la ideología y fines de la insurgencia justifican sus métodos violentos así como la restricción de movimientos y daños colaterales que infringen a la población.

—Objetivos: En los niveles estratégico, operacional y táctico (de mayor a menor), tienen como finalidad anular la capacidad del gobierno para satisfacer las frustraciones e insatisfacciones de la población (*root causes*). Dependiendo de su naturaleza, los objetivos operacionales pueden ser:
- *Económicos*: Entorpecer la reconstrucción y atacar la infraestructura básica.
- *Políticos*: Interferir en las elecciones.
- *Militares*: Impedir la libre circulación las principales vías del país.
- *Sociales*: Expandir la violencia sectaria, sabotear el sistema de enseñanza, etc.

—Geografía y ambiente: Abarca factores tan amplios como los culturales, religiosos, demográficos (en especial, las tribus y etnias), climatológicos y del terreno. Los factores ambientales y geográficos influyen en la organización y tácticas de la insurgencia.

—Apoyo externo: Incluye el apoyo tanto de Estados como otros actores (organizaciones internacionales, individuos y otras organizaciones afines a la causa insurgente). El apoyo externo puede obtenerse de cuatro maneras diferentes:
- *Recursos*: Combatientes, financiación, armamento, material, adiestramiento y mentores.
- *Santuarios*: Lugares seguros para adiestrarse, abastecerse logísticamente, descansar y reconstituirse.

- *Actividades políticas*: Con el fin de reconocer a la insurgencia o su rama política.
- *Apoyo moral*: Afinidad o reconocimiento de la causa insurgente, materializado por líderes religiosos, sociales, políticos e históricos o través del simbolismo

—Apoyo interno: Cualquier apoyo proporcionado desde el interior del Estado donde tiene su actividad la insurgencia. El apoyo interno de la población supone una condición necesaria para que pueda llegar a constituirse la insurgencia. Existen dos modalidades de apoyo interno:

- *Pasivo*: Se limita a ofrecer libertad de movimientos a la insurgencia.
- *Activo*: El apoyo que proporciona va más allá de la libertad de movimientos: Labores de captación, protestas, etc. El apoyo activo puede convertir al sujeto en un miembro activo de la insurgencia, lo que implica su pertenencia a la organización insurgente. Si el apoyo activo se extiende notablemente entre la población, se puede desencadenar una revolución.

—Calendario y fases. Se consideran tres fases:

- *Latente o incipiente*: No interviene necesariamente la violencia. Se aprovecha para realizar actividades de organización, ganar apoyos, fomentar revueltas y operaciones de información.
- *Guerra de guerrillas*: Acciones ofensivas limitadas como golpes de mano y emboscadas con cierta frecuencia y en un área extensa.
- *Guerra de movimientos*: A través de la consolidación del terreno dominado y la ejecución de operaciones ofensivas convencionales sobre el terreno sin controlar.

—Patrones organizativos y operativos: Cada organización insurgente es única, en su naturaleza y grado de complejidad explican su estrategia y capacidades. Sin embargo, la insurgencia adopta unos patrones organizativos comunes, en lo que respecta a su descentralización.

De modo genérico la insurgencia se compone de los siguientes elementos:

- *Liderazgo*: Constituido por los Jefes y sus elementos de apoyo o asesoramiento.

- *Unidades armadas*: En base a células de 10-15 miembros, divididos a su vez en 2 o 3 subcélulas de 5-7 personas.
- *Fuerzas auxiliares*: Elementos de apoyo (análogo al apoyo al combate y apoyo logístico al combate de fuerzas regulares) que proporcionan: logística, adiestramiento, control de recursos y de la población, inteligencia/contrainteligencia, captación, etc.
- *Operaciones encubiertas*: Aquellos elementos insurgentes que realizan operaciones encubiertas o clandestinas, (análogas a las operaciones especiales de fuerzas convencionales) como: actos terroristas, (que no se quiera que se atribuyan a la insurgencia), sabotaje, guerra psicológica, eliminación de disidentes o rivales, etc.

Analizando cada uno de estos aspectos se puede deducir cuáles son los puntos de fractura y debilidad del adversario (por ejemplo: liderazgo ineficaz, objetivos e ideologías contrarias, etc.), predecir sus objetivos o acciones futuras, determinar cómo se van a aplicar de recursos y cuáles van a ser sus prioridades.

Estrategia de la insurgencia

De los cuatro tipos genéricos de estrategia considerados para la insurgencia, Estrategia Urbana, Foco, Prolongada y Subversiva, la insurgencia afgana se identifica en mayor medida con la Estrategia Prolongada, salvo ciertas peculiaridades. Ésta es una estrategia avanzada, basada en el concepto de Guerra Popular Prolongada de Mao Tse Tung, que persigue alargar el conflicto todo lo que sea posible, en orden a acumular los recursos y fuerzas necesarias para lograr el éxito y derrotar la as fuerzas contrainsurgentes, así como su liderazgo político.Entre las características fundamentales de esta estrategia se encuentran:

—Realizar un continuo esfuerzo para lograr el apoyo popular, infiltrarse en organizaciones gubernamentales y establecer y sostener una organización clandestina.
—Gran adoctrinamiento de sus líderes, miembros de la rama política y armada.
—Fuerzas auxiliares y encubiertas potentes y bien organizadas.
—Capacidad para desplazarse de una fase a otra dependiendo de cuál sea la decisión de sus líderes.

—Campañas ofensivas contra infraestructura y otros objetivos para debilitar el gobierno.
—Operaciones consecutivas a lo largo de cada una de las líneas de acción planeadas.

Asimismo, esta estrategia se caracteriza por el gran nivel de organización y adoctrinamiento del personal, así como por su necesidad de equilibrar sus múltiples objetivos y disponer de líderes que puedan dirigir sus esfuerzos en función de las circunstancias. Pero, el aspecto más característico de su estrategia es su intención de alargar el conflicto por todos los medios. El enquistamiento del conflicto provoca insatisfacción en la opinión pública occidental, ya que ésta desaprueba el ingente coste humano, material y económico que supone el sostenimiento de un conflicto con carácter indefinido, pudiendo aplicar dicho esfuerzo en otros asuntos más rentables para la sociedad.

La contrainsurgencia

La contrainsurgencia es el conjunto de medidas políticas, económicas, militares, psicológicas y sociales adoptadas por un gobierno o coalición para derrotar a la insurgencia.

La contrainsurgencia es una modalidad de lucha extremadamente compleja, cuya esencia es la lucha por la consecución del apoyo de la población civil. La protección y el bienestar de la población civil constituyen el Centro de Gravedad de las fuerzas propias. Existen cinco formas de obtener el apoyo de la población:

—Persuasión: Mediante la proporción beneficios políticos, sociales, económicos y de seguridad.
—Coacción: Si la población percibe que el gobierno no puede garantizar su seguridad, pierde también su legitimidad para hacer cumplir la ley.
—Abusos: Cualquier gobierno que abuse de su pueblo o se comporte tiránicamente, genera resistencia entre éste a su mandato.
—Apoyo externo: Actores externos pueden aportar expertos, legitimidad internacional y financiación para comprar o exacerbar un conflicto.
—Otros motivos: Criminales, mercenarios y otros individuos motivados para alcanzar el *status* de guerreros sagrados u otra

causa, pueden llegar a identificarse y sumarse a la lucha de la insurgencia.

Cualquier combinación de éstas puede captar adeptos entre la población.

En este punto resulta esencial aplicar la perspectiva de género a la contrainsurgencia, tratando de obtener el apoyo del sector femenino de la población del siguiente modo:

—Persuasión: Mediante iniciativas que faciliten el acceso de las mujeres (desde niñas) a la enseñanza, potencien la creación de sus propios negocios, garanticen su seguridad para votar libremente y presentarse como candidatas a las elecciones, defiendan sus intereses ante matrimonios forzados, garanticen su acceso a la sanidad, etc.

—Coacción: Mediante iniciativas que garanticen su seguridad pese a las amenazas de la insurgencia.

—Abusos: Mediante iniciativas que traten de erradicar las costumbres y tradiciones que infieren un trato discriminatorio para aquellas mujeres que han sido violadas, repudiadas por sus maridos, han quedado viudas o huérfanas, etc.

—Apoyo externo: Mediante campañas de información en los MCS que trasladen los beneficios que reportan los programas en curso relacionados con la protección y promoción de la mujer afgana. El objetivo de estas campañas es la consecución del apoyo externo, el reconocimiento de la Comunidad Internacional y la captación de fondos de financiación adicionales. Asimismo, algunas de estas campañas podrían tener como finalidad desacreditar a la insurgencia, mostrando el trato discriminatorio que dispensa a sus mujeres, las contradicciones ideológicas y políticas existentes entre sus malas prácticas y lo que versa el Corán, su Constitución y la tradición y, finalmente, los efectos perjudiciales que sus operaciones militares infieren al sector de población femenino.

SITUACIÓN LEGAL

En Afganistán, existe un sistema de justicia de tres niveles: Ley secular, Sharía (basada en la aplicación rigurosa del Corán) y Tradiciones locales, lo que hace extremadamente difícil que las mu-

jeres reciban un trato igual. Por otro lado, la mayoría de los jueces afganos están más familiarizados con la aplicación de la Sharía.

La Constitución afgana

En el ámbito de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, la Constitución Afgana establece lo siguiente:

—Preámbulo:

- Artículo 5: Observa la Carta de Naciones Unidas y respeta la Declaración de Derechos Humanos.
- Artículo 8: Para la creación de una sociedad civil libre de opresión, atrocidades, discriminación, violencia y basada en la aplicación de la ley, la justicia social, la protección de los derechos humanos, la dignidad y la protección de los derechos fundamentales y libertades de la población.

—Capítulo 1:

- Artículo 3: En Afganistán, ninguna ley puede ser contraria a las creencias y disposiciones de la sagrada religión del Islam.

—Capítulo 2:

- Artículo 1: Queda prohibido cualquier tipo de discriminación o privilegio entre los ciudadanos de Afganistán. Los ciudadanos de Afganistán, sean hombres o mujeres, tienen derechos y deberes iguales ante la ley.
- Art. 22: La Educación es un derecho para todos los ciudadanos de Afganistán, la cual será proporcionada por el Estado hasta el nivel básico, libre de cargos.
- Art. 23: El Estado diseñará e implementará programas efectivos que equilibren y potencien la educación para las mujeres, mejorando la educación de nómadas y eliminando el analfabetismo del país.
- Art. 32: El Estado garantiza los derechos y privilegios de pensionistas y dependientes, así como el personal que necesite asistencia como ancianos necesitados, mujeres sin protectores y huérfanos de acuerdo con la ley.

—Capítulo 7:

- Artículo 6: Los tribunales aplicarán la ley chií en los casos relacionados con cuestiones personales de individuos de la secta chiíta, de acuerdo con las disposiciones de la ley.

A este respecto, cabe destacar que, a pesar que la Constitución afgana garantiza la igualdad de derechos y deberes para hombres y mujeres de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas y la Declaración de Derechos Humanos, esta norma subordina la aplicación de cualquier ley o disposición legal, a las creencias y disposiciones de la sagrada religión del Islam (basada en el Corán). Esto supone un grave quebranto a la consecución de la igualdad de derechos y deberes para las mujeres, ya que el Corán las considera en muchos aspectos como un ser inferior al hombre y del que depende para ejercer cualquier derecho, sea padre o esposo.

El Corán

El Corán es el libro sagrado del Islam, que para los musulmanes contiene la palabra del Dios único revelada a Mahoma, quien se considera que recibió estas revelaciones por medio del ángel Gabriel. Este texto sagrado se compone de 114 «azoras» o «shuras», divididas a su vez en «versículos» o «aleyas». Su problema fundamental es que está sujeto a múltiples interpretaciones, lo que le convierte en una importante excusa para justificar el radicalismo islámico, en especial, el talibán. Entre los versos más significativos de este texto, para comprender el trato y consideración que se proporciona a la mujer, se encuentran los siguientes:

4.ª SHURA: Aleya 15

Para aquellas de vuestras mujeres que cometan adulterio, convocad a cuatro testigos. Si atestiguan en su contra, recluidlas en sus casas hasta que mueran o hasta que Allah revele otra sanción [1].

4.ª SHURA: Aleya 19

»Si vuestras mujeres cometieran una inmoralidad, podéis presionarlas de modo tal que sean ellas quienes soliciten el divorcio para que en este caso os devuelvan parte de lo que les hayáis dado [2]».

4.ª SHURA: Aleya 34

«Los hombres están a cargo de las mujeres debido a la preferencia que Allah ha tenido con ellos, y deben mantenerlas con sus

1. Este fue el primer castigo establecido para las mujeres acusadas de cometer adulterio, pero luego fue abrogado por la aleya 6 de la sura 24

2. Se refiere a la dote.

bienes ... A aquéllas de quienes temáis que se rebelen, exhortadlas y dejadlas solas en sus lechos [3], o recurrid a otra medida para que recapaciten; si os obedecen no las maltratéis».

24.ª SHURA: Aleya 21

»Y diles a las creyentes que recaten sus miradas, se abstengan de cometer obscenidades, no muestren de sus adornos más de lo que está a simple vista [4], cubran sus pechos con sus velos, sólo muestren sus encantos [5] a sus maridos, sus padres, los padres de sus maridos, sus hijos, los hijos de sus maridos, sus hermanos, los hijos de sus hermanos, los hijos de sus hermanas, las mujeres, sus esclavas, sus sirvientes que no tengan deseos sexuales, los niños que todavía no sienten atracción por el sexo femenino, y que no golpeen con los pies al caminar para que no se escuche el sonido de sus ajorcas [6]».

De estos fragmentos se deduce que, en la actualidad, sería una osadía tratar de implantar la igualdad de trato legal para hombres y mujeres en la sociedad afgana, ya que el Corán es en sí discriminatorio con las mujeres y su aplicación prevalece sobre la Constitución. No obstante, se deben explotar aquellas aleyas que deslegitiman algunas prácticas o costumbres afganas, contrarias a los intereses de las mujeres, como es el caso de:

4.ª SHURA: Aleya 19

¡Oh, creyentes! No es lícito tomar a las mujeres como objeto de herencia, ni impedirles o forzarlas a que vuelvan a casarse para recuperar parte de lo que les hayáis dado [7]. Tratad bien a vuestras mujeres en la convivencia. Y si algo de ellas os disgusta, es posible que Allah haya decretado a pesar de esto un bien para vosotros.

24.ª SHURA: Aleyas 4, 6, 7, 8 y 9

Y a quienes difamen a mujeres decentes [8] y no presenten cuatro testigos de ello, aplicadles ochenta azotes y nunca más aceptéis su testimonio. Ellos son los descarriados.

3. Sin cohabitar.
4. Como lo que usan sobre el rostro, las manos y las vestimentas.
5. Más allá del rostro y las manos.
6. Y llamen la atención de los hombres.
7. Como en la época pre-islámica que la mujer al enviudar pasaba a depender de los parientes y allegados del difunto, quienes tenían derecho a casarse con ellas y decidir sobre su futuro.
8. Acusándolas de fornicadoras o adúlteras.

Quien acuse a su mujer [9] sin tener testigos más que él mismo, deberá jurar cuatro veces por Allah [10] que dice la verdad. Y por último pedir que la maldición de Allah caiga sobre él mismo si miente. Y ella quedará libre de castigo si jura cuatro veces por Allah [11] que él miente. Y por último deberá pedir que la maldición de Allah caiga sobre ella misma si él dice la verdad.

33.ª SHURA: Aleya 55

No es un pecado para las creyentes [12] ante sus padres, sus hijos, sus hermanos, los hijos de sus hermanos y de sus hermanas, y sus mujeres o sus esclavas.

Estas aleyas se oponen a algunas de las malas prácticas anteriormente mencionadas, como los matrimonios forzosos o los abusos sexuales a mujeres (dentro de los malos tratos).

Legitimidad

La insurgencia trata de reforzar con sus acciones su propia legitimidad y credibilidad ante la población para ejercer su autoridad sobre ésta. Al mismo tiempo, trata de debilitar la voluntad de su oponente para lo que busca socavar su credibilidad y legitimidad ante la población, tanto física como psicológicamente, a la vez que trata de prolongar el conflicto.

Por su parte, la contrainsurgencia pretende socavar la credibilidad y legitimidad de la insurgencia ante la opinión pública (interna y externa) y la comunidad internacional.

Desde el plano de la perspectiva de género, esta finalidad se debe orientar al trato discriminatorio y agresiones que la insurgencia infiere a las mujeres y niñas afganas, así como a las contradicciones ideológicas que presenta dicho movimiento en relación con el papel que desempeña la mujer.

Aplicación de la perspectiva de género a la operación de Isaf

Para dar cumplimiento a la Directiva BI-SC 40-1 de la OTAN, se ha constituido la figura del Asesor de Género (Gender Advisor)

9. De haber cometido adulterio.
10. Ante un juez.
11. Ante un juez.
12. Si se quitan el velo.

a nivel HQ ISAF en Kabul, al objeto de proporcionar personal experto en la aplicación de:

—La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
—La Perspectiva de género
—La Sensibilidad/concienciación cultural (Cultural Awareness)

Asimismo, se ha constituido una estructura especializada en PG, que depende funcionalmente del Asesor de Género de la operación mencionado anteriormente. Dicha estructura está formada por los siguientes elementos:

—A nivel Mando Regional (RC): Un Asesor de Género del Jefe de dicho Mando (en el caso del Mando Regional Oeste, donde se integra el contingente español, esta figura no se ha implementado por el momento).
—A nivel Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT):
- Un Asesor de Género de Campaña (*Gender Field Advisor*) para asesorar en PG al Jefe de dicha PRT.
- Uno o varios Equipos de Acción Femenina (*Female Engagement Teams*) para implementar acciones en apoyo a la aplicación de la PG en las operaciones desarrolladas por dicha PRT en su Área de Responsabilidad (AoO).

Desde el punto de vista de la contrainsurgencia, la estructura funcional existente en ISAF para aplicar la perspectiva de género debe emplearse, en primer lugar, para tomar el pulso al sector femenino de la población afgana y deducir cuáles son sus insatisfacciones y preocupaciones más relevantes. Fruto de un profundo análisis de estas insatisfacciones y preocupaciones, la estructura de perspectiva de género debe trabajar para llevar a cabo iniciativas en todos los ámbitos de la sociedad (seguridad, justicia, enseñanza, economía, etc.) que traten de paliarlas de manera convergente. Este proceso debe contar con elementos de supervisión y evaluación que realimenten el ciclo y puedan corregir aquellos defectos que impidan la consecución de sus objetivos.

Asimismo, en el desarrollo de sus actividades, los elementos de la estructura funcional de perspectiva de género deben contar con el auxilio y cooperación de todas las secciones de Estado Mayor/Plana Mayor de los Mandos Regionales/Equipos de Reconstrucción Provincial donde se integren.

La Cooperación Cívico-Militar (CIMIC), Inteligencia, Operaciones y Logística, por este orden, son las secciones que más pueden contribuir al trabajo de la estructura de perspectiva de género de ISAF.

CONCLUSIONES

La PG debe incorporarse a los planes de I/A del personal de la Fuerza, en especial al Plan de Adiestramiento Operativo de la operación R/A. En este sentido, la elaboración de cualquier documentación operativa debe tener en consideración la aplicación de este enfoque o, lo que es lo mismo, si puede afectar de modo distinto a hombres y mujeres el desarrollo de la operación. Las mujeres afganas representan el 50% de la población civil, por lo que no puede obviarse ningún aspecto que pueda afectar a este estrato de la sociedad, si se desea aplicar la estrategia de COIN eficientemente.

Tanto el Asesor de Género de la PLM, como los Equipos Femeninos de Contacto de la PRT española, deben contribuir a la aplicación la perspectiva de género a las acciones de contrainsurgencia planeadas y ejecutadas por nuestras tropas.

Las secciones de la PLM de la PRT deben colaborar estrechamente con la figura del Asesor de Género de la misma, con la finalidad de:

1. Identificar las principales preocupaciones e insatisfacciones del sector femenino de la población afgana.

2. Contribuir al planeamiento y ejecución de iniciativas cuyo objetivo sea tratar de solucionar dichas preocupaciones e insatisfacciones, mediante iniciativas que:

a) Faciliten el acceso de las mujeres (desde niñas) a la enseñanza.
b) Potencien la creación de sus propios negocios.
c) Garanticen su seguridad para votar libremente y presentarse como candidatas a las elecciones.
d) Defiendan sus intereses ante matrimonios forzados.
e) Preserven su acceso a la sanidad.
f) Proporcionen seguridad frente a las amenazas de la insurgencia.
g) Traten de erradicar las costumbres y tradiciones que infieren un trato discriminatorio para aquellas mujeres que

han sido violadas, repudiadas por sus maridos, han quedado viudas o huérfanas, etc.

h) Lancen campañas de información en los MCS, con la finalidad de:
   —Obtener el apoyo del sector femenino de la población afgana, así como de la opinión pública en general, mediante la difusión de información relacionada con la protección y promoción de la mujer en Afganistán.
   —La consecución del apoyo externo, fundamentalmente de la comunidad internacional, para que continúen con el apoyo a la misión de ISAF, en detrimento de otros apoyos que pudieran proporcionarse al movimiento insurgente.
   —La captación de fondos de financiación adicionales.
   —Desacreditar a la insurgencia, mostrando el trato discriminatorio que dispensa a sus mujeres, las contradicciones ideológicas y políticas existentes entre sus malas prácticas y lo que versa el Corán, su Constitución y la tradición.
   —Los efectos perjudiciales que sus operaciones militares infieren al sector de población femenino.

3. Desarrollar actividades de supervisión y evaluación de las iniciativas anteriormente mencionadas.

4. Entre las iniciativas más eficaces desde el punto de vista de la contrainsurgencia aplicada desde la perspectiva de género, se encuentran aquéllas que persiguen deslegitimar al adversario. Estas iniciativas requieren, por lo general, del apoyo de campañas informativas que trasladen a la opinión pública afgana e internacional, aquellas prácticas de la insurgencia que son claramente vejatorias o discriminatorias con las mujeres.

5. Desde el punto de vista de la deslegitimación del adversario, es fundamental evidenciar aquellas contradicciones ideológicas de la insurgencia relacionadas con el trato discriminatorio a mujeres, respecto a lo que dictan el Corán, la Constitución afgana o la tradición local.

LA INTEGRACIÓN DE LA PERPECTIVA DE GÉNERO EN EL CÓDIGO DE CONDUCTA PASHTUN (PASHTUNWALI)

José Fernando Gómez-Biedma Gutiérrez

Teniente Coronel del Ejército de Tierra, con destino en el Cuartel General de la Brigada Logística de la Fuerza Logística Operativa

Introducción

Desde la mentalidad occidental es difícil entender la idiosincrasia y forma de vida de los musulmanes. Cada vez que se ha intentado exportar los valores de libertad del mundo occidental se han obtenido resultados adversos. En todas las elecciones democráticas en estos países, han obtenido la victoria partidos islámicos en cuyo programa político figuraba la implantación de la «Sharia» como ideario político y, consecuentemente con ello, la minusvaloración de la mujer.

La primera elección democrática árabe tuvo lugar en Argelia (1991), donde tras una primera vuelta en la que quedo claro que el FIS (Frente Islámico de Salvación) iba a ganar por mayoría absoluta, el ejército impidió la celebración de la segunda vuelta con un golpe de Estado. En aquellos ayuntamientos donde gobernó, el FIS empezó a segregar en sus dependencias y organización a hombres y mujeres.

La segunda elección vigilada por la comunidad internacional se desarrolla en Cisjordania y Gaza (2006), donde los islamistas de Hamas derrotaron a Fatah, con el radicalismo subsiguiente a este hecho. En Marruecos, el Partido de la Justicia y el Desarrollo (PJD) rara vez ha podido concurrir a las elecciones, porque su sistema electoral estaba diseñado para perjudicarles. Prueba de ello es que, con más votos que el Istiqlal, obtuvieron en 2007 menos escaños. En Turquía, quizás el país más occidental de todos los países musulmanes gobierna un partido islamista moderado, el AKP.

El desarrollo de la «primavera árabe» ha deparado un resultado inesperado a la corriente reformista liberadora que lo originó. Así, en Túnez, «En Nahda», formación islamista, ha obtenido una victoria arrolladora. En Egipto, a falta de unas próximas elecciones, se perfila como favorito otro partido islamista. Y, en Libia, el Consejo Nacional de Transición (CNT) ha prometido que la Sharia será fuente de derecho tras la revolución que ha acabado con Gadafi.

Es significativo que una gran parte del electorado islamista haya sido femenino y que estos países, limítrofes con Occidente y con dictaduras blandas, se hayan impregnado en gran medida de la forma de vida occidental. A pesar de que los resultados contradicen el esfuerzo occidental por implantar la igualdad de género en sus democracias, es preciso perseverar porque la mentalidad de un pueblo no cambia con facilidad y se debe apreciar la situación actual de estos países comparándola con su cercano pasado. Se ha logrado la normalización del voto femenino, la mujer tiene libre circulación, viste moderadamente de forma occidental y se han erradicado los matrimonios convenidos, así como castigos tales como la lapidación, al implementar un sistema judicial con tintes occidentales.

La llegada de los islamistas al poder tras sus revoluciones es fruto del hecho de que han sido los únicos que lucharon en la clandestinidad, oponiéndose a los desmanes de los diversos gobiernos títeres pro-occidentales. Hay que esperar que sea sólo un periodo transitorio antes de la llegada de los partidos laicos y democráticos y que, en un cercano futuro, se asiente la posición de la mujer en un plano de igualdad con el hombre a semejanza del modelo occidental.

Para lograr la igualdad de género son necesarias dos estrategias: la incorporación de la perspectiva de género y la adopción de medidas focalizadas a partir de un análisis y de un programa de igualdad de género.

La necesidad de una perspectiva de género

Un análisis de género aporta datos para la planificación, ejecución y evaluación y proporciona información sobre las necesidades de las personas o grupos de población afectada. La incorporación de la perspectiva de género, desde el principio, facilita:

- Comprender la situación.
- Atender de manera específica las necesidades y prioridades de la población.
- Asegurar el reconocimiento de todas las personas afectadas.
- Diseñar las medidas más apropiadas y eficaces.

La incorporación de la perspectiva de género se define como el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, las políticas o los programas, en cualquier sector y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad.

El código Pasthun «Pashtunwali»

El «Pashtunwali» (Camino de la rectitud) es un orgulloso código de conducta no escrito con obligaciones de tipo ético y penal que regula las relaciones sociales y las interacciones con extranjeros. Este código se entrelaza con la «Sharia» (cuerpo de Derecho islámico).

La base del «Pashtunwali» es el honor, «Nang», que se juzga por tres posiciones: Zar (oro), Zamin (tierra) y Zan (mujeres). Un hombre sin honor es un hombre sin sombra, sin bienes, ni dignidad. Establece los siguientes principios:

1. Melmastia: deber de hospitalidad con independencia de raza, religión o nacionalidad del invitado, incluso para los prófugos o enemigos derrotados. A mayor hospitalidad, mayor honor se acumula.
2. Manawatei: obligación de aceptar una solicitud de perdón, siempre que la ofensa no sea intencional. No hay perdón para invasores.
3. Badal: derecho a la revancha que se convierte generalmente en deber de venganza sin reparar en las consecuencias. Este derecho no prescribe con el paso del tiempo y se mantiene a través de generaciones. Es parte integra del Nang y

exige reciprocidad. No tomar venganza por la familia de la víctima podría llevar al rechazo social. Requiere que el insulto sea vengado con insulto, la muerte con la muerte, ... Es la Ley del Talión, el ojo por ojo del Código de Hammurabi (1750 a.c.). Es decir, debe existir una proporción entre el daño causado y el castigo al agresor (o al familiar masculino más cercano). Posee un sistema de compensación o forma de pago según el daño causado. La hipotética moneda de cambio es el Khun, un hombre muerto vale un Khun, una mujer, medio Khun. Es frecuente que el pago de las ofensas se efectúe en mujeres mediante la entrega de alguna hija en matrimonio creando un vínculo de sangre («Swarah»). El agresor arrepentido puede pedir a la Yirga (Consejo de ancianos) que intercede ante la familia agredida para que acepte una indemnización («Saz») consistente en cierta cantidad de dinero o incluso mediante Swarah.

4. Torei: bravura, incitación a superarse.
5. Sobat: tenacidad.
6. Imandari: comprometerse a tener fe y a ser justo.
7. Esteqamat: persistencia.
8. Ghayrat: defensa del propio honor.
9. Namus: defensa del honor de las mujeres de la familia. La mujer Pashtun es depositaria del honor de su familia.
10. Zmeka: defensa de su tierra y propiedades.
11. Hevad: defensa y amor a su nación.
12. Paktara: entrega en cuerpo y alma a proteger su país.

A lo largo del siglo XX, el gobierno central afgano buscó acabar con este sistema de justicia, pero fracasó en todos sus intentos. El «Pashtunwali» sigue vigente y es aceptado sin cuestionamientos por toda la comunidad pashtún. Su violación acarrea el deshonor no solo para la persona, sino también para toda la tribu y, por ende, para toda la comunidad. El concepto del honor está unido al concepto de la vergüenza. La vergüenza es la molestia, que es característica de los pashtunes, y cuyo significado real más visible es la «Purda», es decir, hay asuntos internos y otros que son del dominio exclusivo de las mujeres. Si el pudor se viola surge la vergüenza y llega la burla que requiere un acto de venganza. Es fácil deducir que las personas más afectadas y que necesitan atención específica son las mujeres y las niñas.

La mujer en el Código Pasthun «Pashtunwali»

La posición de la mujer en el código de conducta «Pashtunwali» se ajusta a los siguientes parámetros:

1. El papel desempeñado por la mujer Pashtun en el «Pashtunwali» es inexistente salvo el hecho de ser un vínculo de sangre («Swarah»).
2. No es aceptable que una mujer brinde hospitalidad o cobre venganza. La mujer es sólo un bien de intercambio o motivo de pelea.
3. Viven bajo la «purda», la segregación de género. En muchas regiones no pueden salir de casa a menos que las acompañe un hombre de la familia. El 95% de las mujeres pasan toda su vida dentro de los límites de sus casas, con la única excepción de las obligadas visitas a los hospitales o casas familiares. Carecen, por tanto, del derecho primario de libre circulación. Se ha dado casos de mujeres afganas que han sido detenidas por circular sin la compañía de un hombre.
4. Sin derechos, es común que las golpeen e incluso las maten los miembros masculinos de su propia familia por deshonrar a ésta tras infringir alguna norma relativa al código «Pashtunwali» o la ley islámica «Sharia».
5. Los padres venden a sus hijas a una edad temprana, en matrimonios arreglados por dinero o por arreglar viejas disputas. La más trágica consecuencia de esta dañina y prohibida práctica es el suicidio de la mujer mediante la autoinmolación o el envenenamiento, ya que, en caso de escapar de su casa-prisión, son detenidas por cometer «Zina» (contacto sexual fuera del matrimonio).
6. El analfabetismo es muy común, ya que la mayoría de las afganas nunca asisten a la escuela y muy pocas siguen estudiando después de los 12 años de edad.
7. Casi no existen los servicios de salud pública y se prohíbe que los doctores vean o toquen a las pacientes.

En resumen, no existe consideración alguna de la mujer Pashtún como objeto de derecho. Es, por tanto, especialmente necesario diseñar unos programas para dotar a la mujer afgana de los propios derivados de la dignidad humana.

LOS FUNDAMENTOS DE LA «SHARIA»

La «Sharia» es el segundo conjunto de normas que se interrelacionan con el «Pashtunwali», afectando, en gran medida, la situación de la mujer afgana y cercenando sus derechos.

El origen de la palabra «Sharia» está en el «camino», el conjunto de normas religiosas y, en ocasiones, también civiles, para que los musulmanes que viven bajo ellas sigan el «camino recto». Cargada de tintes negativos, debido a los abusos que en los países musulmanes se hacen en su nombre, la «Sharia» no son normas inamovibles. De hecho, varían mucho en cada país, según la escuela de pensamiento jurídico por la que se rigen. Hay que recordar que el Islam no cuenta con una jerarquía religiosa que haga funciones de intermediario y guía entre dios y el fiel, sino que cada musulmán debe interpretarlo. Por ello, nacieron las diferentes escuelas de interpretación de la jurisprudencia islámica, conocidas como 'Madhab'. En la actualidad hay cinco grandes, cuatro en el Islam suní y la del Islam chií.

Suníes (85% aproximadamente) y chiíes (15%) son los dos grandes «tipos» de musulmanes en el mundo. El origen de esta división viene por la lucha en el liderazgo islámico, una vez muerto Mahoma y varios de los primeros califas que le siguieron. Los islamistas expertos coinciden en subrayar que la «Sharia» difiere en cada país. En Irán, por ejemplo, rige una interpretación por la que se condena a muerte a los asesinos, violadores, narcotraficantes y a aquéllos que atenten contra la ley de Alá y la República Islámica. La legislación en Arabia Saudí también va por esos derroteros, mientras que en otros países como Marruecos o Egipto no es tan estricta. Túnez, el país más moderno del mundo árabe, gracias al legado del primer presidente de la República Habib Burguiba, tiene una sociedad liberal con escasa influencia de los ulemas. Siria, con su dictadura sustentada por el partido Baaz, cuenta un gobierno laico pero su constitución menciona el Islam como fuente de derecho.

ESCUELAS DE PENSAMIENTO DEL ISLAM SUNÍ

En cada territorio se sigue una escuela e, incluso, en algunos se siguen varias. Se trata de las escuelas Hanafí, Malikí, Shafí y Hanbalí. Las diferencias surgen por lo que aceptan o no como válido para establecer las normas islámicas. En lo que coinciden

las cuatro escuelas suníes es utilizar para ello el Corán (texto sagrado), la 'Sunnah' (dichos y hechos de Mahoma narrados por sus contemporáneos), el consenso de los expertos ('ijma') y las analogías ('qiyas'). Estas escuelas son:

—Hanafí: Además de los anteriores textos, los hanafíes recogen los dichos de los compañeros del profeta, las costumbres o la legislación de las religiones anteriores. Por eso, la escuela Hanafí es conocida como la escuela de la opinión ('rai'). Es predominante en Oriente Próximo, India, Pakistán o Afganistán.
—Malikí: Esta escuela era contraria a la Hanafí y se llamaba la escuela del 'Hadiz' (hechos ocurridos en tiempos del profeta e interpretados por él mismo). Tiene cierta flexibilidad, las normas se ajustan a las diferentes situaciones de cada país y, por esa razón, se aplica con éxito en tantos países diferentes. Es la dominante en el Magreb, entre otros lugares, y fue también la dominante en Al Andalus.
—Shafí: Una de las escuelas menos rígidas del islam suní. Tomó parte de las dos anteriores y tuvo mucho éxito por seguir fielmente la tradición del profeta, como la Malikí, pero a la vez con mucha lógica y razonamiento como la Hanafí. Es mayoritariamente seguida en países como Emiratos Árabes Unidos o Malasia.
—Hanbalí: Se considera la escuela más rigurosa del islam suní. Para ellos, el Corán y la Sunna son Ley, no los considera únicamente una fuente del derecho. Abogan por una interpretación y una aplicación literal. Ahmad bin Hanbal, su fundador, era discípulo del Shafí creador de la escuela anterior y le siguió en muchas cosas. No obstante, al saber más sobre la tradición del profeta, prefirió seguir los 'hadices' que sabía, sin ser muy fidedignos, antes de seguir su opinión o la de los demás. Era más estricto, rígido y ortodoxo a la hora de aplicar la analogía. En Arabia Saudí es escuela jurídica oficial. El wahabismo —temido en Occidente por su rigidez y vulneración de los derechos humanos— surge de ella.

Una vez estudiado los fundamentos de la «Sharia» y el «Pashtunwali» es el momento de considerar la situación de los derechos humanos en Afganistán.

LOS DERECHOS HUMANOS EN AFGANISTÁN

El cuadro anexo ilustra sobre la situación de Afganistán en relación con los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos:

Estatus de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos.[1]

Afganistán	Tratados internacionales																	
	CESCR[2]		CCPR[3]			CERD[4]	CED[5]	CEDAW[6]		CAT[7]		CRC[8]			MWC[9]	CRPD[10]	
	CESCR	CESCR-OP	CCPR	CCPR-OP1	CCPR-OP2-DP			CEDAW	CEDAW-OP	CAT	CAT-OP	CRC	CRC-OP-AC	CRC-OP-SC		CRPD	CRPD-OP
Pertenencia	✓⚠	✗	✓⚠	✗	✗	✓⚠	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✓⚠	✓⚠	✗	✗	✗

✓ Firmado y ratificado, ✓ firmado pero no ratificado, ✗ ni firmado ni ratificado, ⓘ sin información, ⚠ ha accedido a firmar y ratificar el órgano e cuestión, pero también reconoce la competencia de recibir y procesar comunicaciones individuales por parte de los órganos competentes.

Recientemente, el parlamento afgano redactó una ley con la intención de eliminar la violencia contra las mujeres (EVAW), quienes comienzan a rechazar las viejas prácticas culturales y a intentar hacerse valer. No obstante, la implantación efectiva de estos tratados difícilmente se realizará mediante leyes nacionales afganas. Más difícil aún es que se apliquen fuera de los mayores núcleos urbanos: Kabul, Herat, Kandahar, Mazar Zari. El resto de ciudades o pueblos son más bien aldeas o conjunto de casas alrededor de una fuente de agua que le permite ejercer la ganadería y la agricultura de una manera tradicional. Se trata de aldeas que carecen de todo: sin alumbrado, sin alcantarillado, sin calles asfaltadas,.. En esta situación, donde la justicia la ejerce un consejo de ancianos o el mulá, difícilmente podrán implantarse las leyes sobre derechos.

PROPUESTAS DE MEDIDAS DE APOYO A LA MUJER AFGANA

1. En agosto de 2009, el gobierno afgano aprobó la ley contra la violencia sobre la mujer afgana (EVAW). Si fuera plenamen-

te implementada, serían abolidas la mayoría de las prácticas dañinas contra la mujer. La EVAW pretende eliminar las tradiciones y prácticas que causan violencia contra la mujer y son contrarias a la religión islámica. Hace ilegal la compra o venta de mujeres al matrimonio, los matrimonios forzados, los matrimonios antes de la edad legal, el aislamiento forzado, la autoinmolación forzada, denegar el derecho a la educación, denegar el acceso a la salud, entre otras medidas. Esta ley prescribe medidas preventivas a siete ministerios del gobierno para implementar y establecer un alto comisionado nacional para prevenir la violencia de género. Esta ley EVAW es el mayor avance legal de protección de los derechos de la mujer afgana. Dado que es necesario aplicar esta ley en todo el país, se formulan las siguientes propuestas:

—El gobierno Afgano debería acelerar la implementación de una estrategia nacional sobre la EVAW. Como primer paso, debería promulgar un indulto para liberar a aquellas mujeres detenidas por escaparse de casa o ejercer la libre circulación.
—La Corte suprema y el Abogado general deberían emitir instrucciones directivas para que los juzgados y fiscalía aplicaran la EVAW.
—Enseñar la EVAW en las escuelas secundarias, tanto a niños como a niñas.
—Fomentar la enseñanza mixta por lo menos en la infancia donde se haga hincapié en la igualdad de género.
—Charlas de Información a Organizaciones de Mujeres, incentivándolas a difundir y exigir sus derechos.
—Tras formar a la policía y ejercito afgano, requerir su implementación, deteniendo a los transgresores.
—Formar a los jueces, para que hagan cumplir la EVAW.
—Adoctrinar a los líderes religiosos sobre la EVAW para que comprendan que esta ley no es contraria a la religión islámica.
—Mediante los medios de comunicación social, enseñar a la población afgana los beneficios de la EVAW, apoyando y enfatizando el hecho de que esta ley cumple escrupulosamente la «Sharia».

2. Además, la Constitución Afgana (2004) da el soporte legal para la protección de los derechos humanos, incluidos los

derechos de las mujeres, y reconoce la necesidad de eliminar prácticas tradicionales contrarias al Islam. La Constitución se fundamenta en la religión islámica. La Constitución Afgana establece:

—Artículo 7: El Estado se regula por los estatutos de las Naciones Unidas, Tratados Internacionales, convenios internacionales que Afganistán ha firmado y la Declaración de Derechos Humanos.
—Artículo 3: En Afganistán, ninguna ley puede ser contraria a las creencias o preceptos de la sagrada religión Islámica.
—Artículo 22: Cualquier clase de discriminación y privilegio entre los ciudadanos afganos esta prohibido
—Artículo 54: El Estado adoptará las medidas necesarias para asegurar el bienestar físico y psicológico de la familia, especialmente los chicos y las madres, la formación de los niños y la eliminación de practicas tradicionales contrarias a la sagrada religión Islámica.
—Artículo 130: Cuando no exista disposición en esta Constitución o en otras leyes sobre un asunto, los juzgados decidirán dentro de los limites de esta Constitución y en consonancia con la jurisprudencia de la escuela «Hanafi» en forma que sirva a la justicia de la mejor manera posible.

3. Solicitar a las organizaciones internacionales que incentiven y reconozcan que debe promoverse la participación efectiva de la mujer afgana en todos los aspectos de la vida: civil, cultural, económica, política y social. La comunidad internacional debe velar para que se incorpore una perspectiva de género en todas sus actividades y que la mujer afgana tenga reconocidos sus derechos elementales.

4. Difundir por todo el mundo la situación de la mujer afgana mediante foros, reuniones, manifestaciones, publicaciones, con objeto de crear un movimiento social que presione al gobierno afgano y apoye a la mujer afgana. La mujer occidental comenzó su lucha en el siglo XIX mediante campañas de sensibilización, movilizaciones, publicaciones, reuniones, entre otras, hasta convertirse en un movimiento social imparable.

5. Apoyar cualquier tipo de esfuerzo de las mujeres afganas por participar activamente en la sociedad civil. Desde hace tiempo se conocen iniciativas como la Cumbre de la Mujer Afgana en pro de la democracia que se celebró en Bruselas los días 4 y 5 de

diciembre de 2001 o la mesa redonda sobre el fomento de la capacidad de la mujer para asumir funciones de dirección en Afganistán, convocada por el Fondo de Desarrollo de la ONU y el Plan de Acción sobre la participación de la mujer afgana en la reconstrucción de su país. Dentro de su ámbito, destacaron la celebración en Kabul de la consulta de mujeres afganas, del 5 al 7 de marzo de 2002, la celebración del día internacional de la mujer el 8 de marzo de 2002, así como la celebración del seminario sobre derechos humanos en Kabul el 9 de marzo de 2002. Es prioritario incentivar la participación femenina en los ámbitos periféricos y rurales porque Afganistán es un país de aldeas, donde todas estas conferencias o reuniones son desconocidas o ignoradas.

6. Apoyar explícitamente a los delegados provinciales del Ministerio de Asuntos de la Mujer afganos con fondos, asistencia técnica y financiación de proyectos, supervisando su cumplimiento con medidas de control u objetivos intermedios a alcanzar.

7. Realizar campañas educativas dirigidas al hombre Pashtun sobre la situación de la mujer afgana y sobre la creencia de que determinados actos van contra la «Sharia».

8. Fomentar las becas de estudio en el extranjero de niños/as afganos.

9. Tras formar a la policía, se pueden dar becas para viajes a países occidentales con objeto de completar su formación, para posteriormente exigirle el estricto cumplimiento de la ley EVAW.

10. Los líderes religiosos, junto con el Ministerio de Asuntos Religiosos y el Ministerio de la Mujer, deberían desarrollar y diseñar programas de enseñanza y toma de conciencia dirigidos a Mulas, Imanes y profesores religiosos sobre los derechos de las mujeres y la ley EVAW, así como difundir estudios coránicos que explican el trato igualitario entre hombres y mujeres.

11. Difundir la opinión de algunos líderes religiosos que han hablado a favor de los derechos de la mujer. Entre ellas, la opinión expresada en una reunión en Jalalabad en 2010, donde 15 ulemas procedentes de la provincia de Nangarhar votaron unánimemente contra las enseñanzas en las mezquitas de prácticas dañinas. Hay que inculcar la idea base a los mulas de que la religión es una fuerza positiva para apoyar los derechos de las mujeres y que el Corán da muchos derechos a las mujeres, recalcando que las prácticas dañinas contra las mujeres son una mala interpretación de algunos preceptos religiosos.

12. Ayudar a los líderes religiosos que se oponen a las prácticas dañinas contra las mujeres con financiación para sus mezquitas y difusión de ideas, así como viajes que acreciente su influencia y expandan sus ideas.

13. Financiar que el ministerio de Justicia destine a las principales ciudades del país a jueces formados en la Universidad que sustituyan al consejo de ancianos o al líder conciliador que, sin formación académica, ejerce la justicia basada en la tradición.

14. Los líderes del gobierno de Afganistán, incluyendo a su presidente, deberían enfatizar y difundir que la protección y los derechos de las mujeres son una parte importante y prioritaria del proceso de paz para la reintegración y reconciliación en todo el país y un pilar fundamental en la política, economía y seguridad estratégica del Estado. También deberían practicar con el ejemplo y mostrar públicamente el trato igualitario con sus mujeres.

15. Las agencias de cooperación internacional y las ONG deberían incrementar el apoyo al gobierno afgano en iniciativas sociales que permitan la imposición de la ley EVAW o aquéllas que se esfuerzan en implementar el Plan Nacional de acción para la mujer afgana. Hay que brindar capacitación en género sistemática y contextualmente específica.

16. Priorizar las preocupaciones expresadas por las poblaciones locales, en particular, por las mujeres. La transversalización de los asuntos de género requiere del involucramiento de las organizaciones locales y del uso de la infraestructura local para asegurar que las soluciones sean apropiadas a la sociedad tras el conflicto.

17. Dotar a organizaciones de mujeres locales de recursos para capacitar y preparar a las mujeres de manera que puedan participar en el nivel de toma de decisiones. Es importante reconocer que las mujeres locales cuentan con conocimientos sobre los contextos económicos, políticos, culturales, sociales y religiosos específicos que apuntalan la inequidad de género en la comunidad local.

18. Los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) de los países aliados deberían disponer en su estructura de un asesor de genero y de un FET (Female Engagement Teams), que orientaran las acciones para apoyar a la mujer afgana. Estos equipos son el arma más eficaz de contrainsurgencia, pues además de ganar para la causa a más del 50% de la población, son una inestimable fuente de información.

19. Entre las medidas a realizar por los PRT, destacan las siguientes:

—Contratar personal local femenino preferentemente, incluidas las labores secundarias —limpieza, lavandería, peluquería, jardines, planchado, etc.— para reivindicar a la mujer afgana. Además de que las mujeres sean contratadas, es preciso su involucramiento en la causa de la igualdad. Las mujeres no tienen una conciencia de género automática y, por lo tanto, cada persona contratada, independientemente de su sexo, debe recibir capacitación para poder identificar y enfocar los asuntos de género.

—Realizar cursos de formación exclusivos femeninos sobre materias de interés general: informática, español, contabilidad, conducción.

—El equipo Psychos debe realizar campañas subliminales de igualdad de género.

—Aprovechar cualquier ocasión para remarcar el papel de las mujeres en las FAS.

—Incrementar la contratación de traductoras.

—Orientar los proyectos de impacto rápido hacia la mujer, organizaciones de mujeres, infraestructuras de uso preferente femenino, …

—Prestar apoyo a los delegados provinciales de los ministerios con el fin de aumentar su capacidad para incorporar una perspectiva de género es sus programas.

—Prestar apoyo y asistencia técnica (Equipo Jurídico de la PRT) para que el sistema judicial cumpla las normas internacionales de derechos humanos.

—Si existe alguna mujer afgana en puestos de dirección, resaltar su posición aprovechándola como interlocutora válida y destacada.