



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

157

EL PAPEL DE LA MUJER
Y EL GÉNERO
EN LOS CONFLICTOS

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
CENTRO MIXTO UNIVERSIDAD DE GRANADA-MANDO DE
ADIENTRAMIENTO Y DOCTRINA DEL EJÉRCITO DE TIERRA



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

157

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
CENTRO MIXTO UNIVERSIDAD DE GRANADA-MANDO DE
ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA DEL EJÉRCITO DE TIERRA

EL PAPEL DE LA MUJER
Y EL GÉNERO
EN LOS CONFLICTOS

Junio 2012

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.publicacionesoficiales.boe.es>



NIPO: 083-12-123-X (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-751-6 (edición en papel)

NIPO: 083-12-122-4 (edición en línea)

Depósito Legal: M-20160-2012

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 500 ejemplares

Fecha de edición: septiembre 2012

NIPO: 083-12-121-9 (libro-e)

ISBN: 978-84-9781-752-3 (libro-e)



Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.



MINISTERIO
DE DEFENSA

*INSTITUTO ESPAÑOL DE
ESTUDIOS ESTRATÉGICOS*

Grupo de Trabajo número 4/2011
**EL PAPEL DE LA MUJER Y EL GÉNERO
EN LOS CONFLICTOS**

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Soledad Becerril Bustamante

Capítulo I

IGUALDAD Y GÉNERO. CONCEPTOS BÁSICOS PARA SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA

M.^a Concepción Pérez Villalobos

Nuria Romo Avilés

Capítulo II

LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS Y LA SEGURIDAD

Beatriz Frieyro de Lara

Margarita Robles Carrillo

Capítulo III

MUJER, OTAN Y UNIÓN EUROPEA

Jesús Ignacio Gil Ruiz

Capítulo IV

LA MUJER MILITAR EN LAS FUERZAS ARMADAS

Pilar Gallardo Rodríguez

Capítulo V

EL GÉNERO EN LAS OPERACIONES

José Luis Gil Ruiz

Capítulo VI

LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN DE LAS MUJERES EN AFGANISTÁN

Humaira Haqmal

Capítulo VII

LA MUJER EN CONFLICTOS ARMADOS Y GUERRAS

Pilar Estébanez Estébanez

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

EL PAPEL DE LA MUJER Y EL
GÉNERO EN LOS CONFLICTOS

Soledad Becerril Bustamante

El Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa ha realizado diversos estudios, desde el año 1978, sobre aspectos de la defensa. Unos han versado sobre estrategias militares, aspectos de la seguridad nacional e internacional; otros, sobre conflictos internacionales, documentos relativos a resoluciones internacionales y perspectivas para alcanzar la paz en distintas zonas del mundo.

El IEEEE se adentra en este Cuaderno en un campo diferente. Se trata de analizar y poner de manifiesto las condiciones en que viven las mujeres que sufren las consecuencias de las guerras. Y, por otra parte, estudiar la presencia de la mujer en las Fuerzas Armadas, cómo se desarrolla su carrera militar, qué posibilidades profesionales tiene y cuáles son, en la actualidad, las funciones que realiza en países pertenecientes a la OTAN, y países de la Unión Europea, muy especialmente en España. Ambas cuestiones se refieren a campos bastante novedosos desde el punto de vista de los estudios, y, desde luego, del máximo interés en los momentos actuales.

Este Cuaderno es uno de esos documentos, libros o películas, que nos hacen reflexionar sobre la condición y situación de la mujer en países y zonas donde hay conflictos, guerras, campos de refugiados, poblaciones desplazadas que huyen del horror de lo que hay a su alrededor así como sobre los usos y costumbres que relegan a las mujeres a situaciones de total inferioridad con respecto a los hombres e incluso les niegan en la práctica el derecho a la educación.

Son situaciones bien alejadas de las de países de tradición democrática, en donde el principio de igualdad entre hombres y mujeres está reconocido en las leyes, y se vigila o denuncia, en caso de ser infringido, para hacerlo una realidad cotidiana. En otros países que han alcanzado más recientemente la democracia, el principio de igualdad ante la ley y las condiciones de vida de las mujeres están cambiando y se han convertido en objetivos que se reclaman abiertamente.

Los estudios que en estas páginas se ofrecen están redactados por personas cuyos currículos acreditan sus conocimientos y sus investigaciones. Conocen bien el terreno del que hablan y su solvencia está, también, acreditada. Las condiciones en que viven y sufren las mujeres en zonas de conflictos se pueden ver en imágenes que hoy nos transmiten los medios audiovisuales y escritos, pero son, en general, imágenes rápidas, a veces sólo parciales por las dificultades en que se realizan y no pueden transmitir toda la realidad y, sobre todo, sus consecuencias.

Por todo ello, los trabajos que aquí se presentan tienen el interés de adentrarse en los problemas, en las estadísticas y en desmenuzar las circunstancias y

ambientes en que se desarrollan. Al leerlos detenidamente, sobre todo los relativos a las condiciones en que malviven y son tratadas las mujeres en algunas zonas, nos producen angustia, dolor y, en ocasiones, nos hacen preguntarnos a nosotros mismos, a quienes vivimos en democracia, cómo es posible que esos hechos ocurran, que sean conocidos y que no seamos capaces de evitarlos.

A lo largo de este Cuaderno podemos observar también los diferentes papeles que juegan las mujeres según las culturas, usos y costumbres de los lugares en los que viven, de ahí la importancia que muchas veces tiene la presencia de mujeres en la Fuerzas Armadas pues pueden entender, con mayor facilidad, las necesidades de las mismas y también ser capaces de servir como mediadoras en conflictos.

La Resolución de Naciones Unidas 1325, aprobada por el Consejo de Seguridad en octubre del año 2000, ha marcado un antes y un después en los problemas que este Cuaderno señala. Reafirma el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de conflictos y en la consolidación de la paz; subraya la importancia de que participen en pie de igualdad al mantenimiento de la paz y de la seguridad; insta a los Estados miembros a aumentar la presencia de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones relativas a la prevención y gestión de conflictos, así como a ampliar el papel y la aportación de las mismas en todas las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Destaca, también, la responsabilidad de todos los Estados en poner fin a la impunidad y enjuiciar a los culpables, especialmente los relacionados con la violencia sexual, violaciones y toda clase de abusos en situaciones de conflictos armados. Y pide que los Estados proporcionen el adiestramiento necesario para proteger a las mujeres, incluida la información sobre VIH/SIDA.

El capítulo primero, del que son autoras la directora del Instituto de Estudios de la Mujer de la Universidad de Granada, Nuria Romo Avilés, y la profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, M.^a Concepción Pérez Villalobos, titulado «Igualdad y Género. Conceptos básicos para su aplicación en el ámbito de la seguridad y defensa» parte de analizar la evolución del concepto de género, sus principales definiciones desde el punto de vista jurídico así como del desarrollo de los derechos de la mujer. Hace un recorrido por las distintas corrientes que han fundamentado la desigualdad entre hombres y mujeres, y llegan al siglo xx en el que destacan las resoluciones, acuerdos y conferencias internacionales que subrayan los principios de igualdad. A continuación, analizan el uso y significado del término «género», término que ha sido objeto de debates, pero que hoy en día se ha generalizado. La violencia de género subsiste y así lo señalan las autoras. Los datos oficiales, incluso de nuestro país, muestran el alto número de víctimas mortales por esta violencia, de la que hoy se dan amplias noticias, y continúa siendo un problema social y político.

En cuanto a la violencia de género en conflictos y guerras, que alcanza dimensiones extraordinarias, su reconocimiento es relativamente reciente, según analizan las autoras. Ha sido a partir de la creación de Naciones Unidas cuando se inicia un reconocimiento de igualdad en derechos de hombres y mujeres que hace avanzar la reivindicación de los derechos de las mujeres así como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Violencia, adoptada por la Asamblea General en 1979. Las autoras enumeran los derechos que se contienen en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Culturales y Sociales.

Las distintas conferencias internacionales convocadas por Naciones Unidas han tratado las formas de la violencia hacia las mujeres, y se ha podido constatar hasta qué extremos han llegado, y llegan todavía hoy, así como el trato vejatorio hacia las mujeres en muchos países.

El capítulo segundo, «La integración de la perspectiva de género en el análisis de los conflictos armados y la seguridad», del que son autoras Beatriz Frieyro de Lara, profesora de Historia Contemporánea de la Universidad de Granada, y Margarita Robles Carrillo, profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada, se adentra en la situación de las mujeres en los conflictos armados, destacando la Resolución de Naciones Unidas 1325, antes mencionada.

En este estudio se hace un recorrido exhaustivo de lo que ha supuesto el papel de las mujeres y los cambios sujetos a la evolución de las guerras y al funcionamiento de los ejércitos. Mientras que hasta la Primera Guerra Mundial el porcentaje más alto de víctimas era el de los mismos combatientes, en la actualidad la mayoría de las víctimas son civiles.

Las autoras estudian los casos de conflictos en Sierra Leona, Guatemala, Iraq, Afganistán, Sudán, Angola o Liberia y en otros países más, de manera muy documentada, explicando qué sucede con las mujeres en las ciudades, en campamentos de desplazados y en zonas de refugiados. Y cómo los combatientes se ceban, en la actualidad, con las mujeres y los niños. Las violaciones, los abusos sexuales, la prostitución forzada, las mutilaciones femeninas son casos, la mayoría de las veces, no denunciados por miedo a represalias o por vergüenza ante sus propias comunidades. No quedan fuera del estudio casos como el del Japón, durante la Segunda Guerra Mundial, donde, en los centros llamados «estaciones de solaz», miles de jóvenes fueron obligadas a servir como esclavas sexuales para el Ejército imperial japonés.

Las autoras analizan la situación de países como Birmania o Pakistán, para luego hablar de las comisiones o informes realizados sobre la violencia en algunos países de Sudamérica, como Guatemala o Paraguay. Y no podían faltar las

situaciones de Bosnia y Ruanda, con los informes de Amnistía Internacional y Human Rights Watch como testigos.

Pero su estudio no se queda ahí, continúa con la introducción del género en el modelo de seguridad internacional, según las más recientes teorías que suponen que mayores niveles de igualdad de género implican menores niveles de actuación militar, por parte de los Estados para resolver conflictos internacionales, aunque no existe unanimidad en esta materia.

También la Segunda Guerra Mundial nos ha hecho ver las actuaciones del Ejército soviético, por ejemplo, en Berlín. Y no podemos olvidar las condiciones de los campos de concentración de niños y mujeres hacinadas, obligadas a trabajar y a vivir en condiciones infrahumanas y luego gaseadas. Los testimonios de las atrocidades cometidas en la Segunda Guerra Mundial contra los judíos han llegado a nosotros por los relatos dramáticos de los supervivientes y hemos podido ver los lugares de los hechos, y el cine, de manera verdaderamente expresiva, nos los ha mostrado en sus muy crudas realidades. Los numerosos estudios y narraciones personales sobre Segunda Guerra Mundial nos han permitido saber aún más, tras la apertura de los archivos de la antigua Unión Soviética, acerca de los horrores cometidos y del mismo genocidio en Alemania.

El capítulo tercero de este Cuaderno, «Mujer, OTAN y Unión Europea», del que es autor el coronel Gil Ruiz, se adentra en el papel que juegan las mujeres dentro de las Fuerzas Armadas así como en conflictos y guerras, y también en los análisis y conclusiones realizados sobre los resultados de la presencia y participación de las mujeres.

El autor afirma que las cuestiones de género hoy están claramente reconocidas en el ámbito militar, y especialmente en las operaciones militares. El proceso de integración de las mujeres en la OTAN ha tenido lugar en varias fases. La primera empezó con los debates sobre la función de las mujeres militares dentro de la Alianza; la segunda, tras la Resolución 1325, se inicia con las consideraciones de género en el mantenimiento de la paz; la tercera fue la que dio un gran impulso a la aplicación de la mencionada Resolución; y la cuarta, la Cumbre de Lisboa de noviembre 2010, en la que se confirma el compromiso de la OTAN para mejorar la inclusión de los asuntos de género en la política y en las misiones de la Organización.

Con anterioridad a la Resolución de Naciones Unidas, la OTAN ya había analizado las cuestiones relativas a la incorporación de las mujeres a la carrera militar a lo largo de varias conferencias internacionales, y se habían evaluado sus aportaciones en zonas de conflicto y en otras intervenciones militares. Pero, como ya se ha señalado, la aprobación de la Resolución fue definitiva porque inmediatamente tuvo sus efectos en sus estructuras.

El coronel Gil Ruiz hace un recorrido por la evolución del número de mujeres militares que se encuentran bajo el mando de la OTAN, y de los planes para ampliar dicha participación así como el progreso que se ha realizado, pero que no parece todavía suficiente.

En relación a los compromisos adquiridos por la Unión Europea en esta materia, los acuerdos señalan la necesidad de aumentar la representación de mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones, aumentar el diálogo con los grupos locales e internacionales de mujeres, proteger muy especialmente a las mujeres y niñas de las zonas en conflicto y promover los asuntos de género en las organizaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa. En resumen, la UE se ha esforzado por incorporar la Resolución de Naciones Unidas a la PCSD, pero no podemos hablar de satisfacción o suficiencia en lo logrado.

«La mujer militar en las Fuerzas Armadas» es el cuarto capítulo de este Cuaderno, del que es autora Pilar Gallardo Rodríguez, capitán psicóloga de la Subdirección de Investigación y Lecciones Aprendidas del MADOC. La autora estudia la evolución del papel de la mujer en las FAS, muy especialmente a partir de los años noventa cuando las mujeres han comenzado a tener papeles más relevantes. Resulta ilustrativo observar la evolución de dichos papeles en países como Alemania, Austria, Suiza, Italia, Francia y Reino Unido. Se puede apreciar cómo a lo largo de las últimas décadas han ido cambiando su legislación y normas para abrir las FAS a las mujeres, cómo han ido desapareciendo restricciones, cómo sus campos de actuación se han ampliado así como las razones por las que han considerado necesario dichas reformas.

La incorporación de la mujer a las diversas especialidades dentro de los ejércitos ha sido muy positiva; las evaluaciones que periódicamente se realizan lo demuestran, si bien los porcentajes de participación que señala muestran que todavía son bajos y que algunos campos les están vedados. Se puede afirmar, a partir de este estudio, que la mujer ha roto muchas barreras como profesional en los ejércitos y fuerzas armadas, y que su participación, probablemente, irá en aumento.

El estudio aquí referido anima a continuar ampliando la participación de la mujer y a que pronto pueda ser una realidad ver mujeres en los puestos de mayores responsabilidades, debido a sus capacidades, a sus posibilidades como buenas mediadoras en conflictos y a tener especiales condiciones para comprender las situaciones de millones de mujeres que viven bajo conflictos o guerras.

La conclusión que se obtiene de este trabajo es que la valía de las mujeres debería hacerse notar más en las FAS, y que sería deseable verlas como unas profesionales más, no como excepciones entre los altos mandos militares.

El capítulo denominado «El género en las operaciones» se centra, como señala su autor, el general Gil Ruiz, en las experiencias concretas sobre la política de género en Afganistán. A juicio del autor, buen conocedor de la situación, es en Afganistán donde se dan las peores situaciones de las mujeres en el mundo. Allí los términos «derechos hacia las mujeres» son algo contrario a sus usos, son una importación del exterior, e incluso el actual Gobierno y Parlamento, tras la Constitución aprobada en 2004, ofrecen resistencia a la equiparación de la mujer, a su desarrollo y a tratar cuestiones relativas a la mejora de sus condiciones de vida. A pesar que dicha Constitución prohíbe todo tipo de discriminación, varios preceptos de la misma entran en conflicto con dicha prohibición, pero hay que señalar que ya existen diversos planes por parte del Gobierno afgano para alcanzar o mejorar la igualdad de género, apoyados siempre por la comunidad internacional.

Las fuerzas internacionales allí desplegadas están haciendo verdaderos esfuerzos y adiestramientos especiales para poder entrar en contacto con la mujeres sin provocar el rechazo de la comunidad o de la familia. En Afganistán las cosas resultan muy difíciles porque la nueva Constitución convive con la ley islámica y las costumbres juegan un papel muy importante. Las comisiones pro Derechos Humanos, los programas de Naciones Unidas especiales para las cuestiones de género en el país, se enfrentan a comunidades rurales dónde apenas llega la información y dónde los usos ancestrales ofrecen resistencia a modificar la situación de sumisión de mujeres y niñas que son tratadas como objetos de intercambio, sujetas a los matrimonios que la familia decide y expuestas a todo tipo de violencias.

La descripción de los trabajos de la comunidad internacional y de los Equipos Femeninos de Interacción con Mujeres (FET), dentro de ISAF (International Security Assistance Force), adiestradas especialmente para tratar de cambiar situaciones, relacionarse con las mujeres del país, conocer sus más apremiantes necesidades y ayudarles en acudir a la justicia requiere conocimientos específicos. Este capítulo nos muestra el importante papel que juegan ante una realidad difícil de modificar y que ha costado muchas vidas pero que la comunidad internacional no puede abandonar a su suerte.

La investigadora y profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Kabul, Humaira Haqmal, es la autora del capítulo, «La situación de la educación de las mujeres en Afganistán». El trabajo realizado se centra en conocer los motivos que impiden a las mujeres acceder a la educación, y en presentar los resultados obtenidos ante distintas instituciones nacionales e internacionales para que prosigan sus esfuerzos y lograr que la educación llegue a ser plena para las mujeres, y puedan participar en el progreso de su país. El estudio, si bien se centra en la provincia de Kabul, hace constantes referencias a otras zonas del país y vuelve la vista hacia la evolución

de la educación para las mujeres a lo largo del siglo xx, con etapas en las que se dio importancia y se hicieron esfuerzos por incorporar a las mujeres a la educación, se abrieron escuelas y centros para ellas, se formaron maestras y profesoras, y otras etapas de retroceso, de cierre de los centros, de vuelta de las mujeres a los hogares para no recibir educación y sólo dedicarse al hogar y a los hijos, siempre bajo la tutela de los hombres.

A juicio de la autora la educación es la cuestión clave de la situación en que hoy se encuentra la mujer en aquel país. La falta de seguridad en la que viven las mujeres hace que esta sea el primer problema, pues solo el hecho de llegar a la escuela o al centro supone un riesgo. Además, las tradiciones y la cultura que relegan a las mujeres pueden más que los planes, programas e incluso la propia Constitución de 2004 que prohíbe cualquier tipo de discriminación.

Tiene mucha razón la profesora Humaira Haqmal al manifestar su propósito de que la comunidad internacional conozca la situación real de las mujeres y que no las abandone a su suerte. El trabajo de esta profesora y de sus ayudantes nos muestra la situación hoy en día, y las grandes dificultades para superar obstáculos que las mujeres del mundo occidental no conocemos. Menos mal que hay personas que nos lo recuerdan porque viven rodeados de ellos y los salvan con enorme esfuerzo y vocación.

La cooperante Pilar Estébanez explica en el capítulo denominado «La Mujer en conflictos armados y guerras» las condiciones en que las mujeres se ven inmersas en situaciones de guerra y de conflictos, y cómo tienen que enfrentarse, además, en solitario al mantenimiento del hogar y de los hijos. Las mujeres y los niños son las mayores víctimas de la guerra en muchos países, afirma la autora, para a continuación afirmar que la violación ha sido utilizada como arma e instrumento de agresión en enfrentamientos como en Sierra Leona, Ruanda, Liberia, Congo o en la ex-Yugoslavia. En su estudio da cuenta de las enfermedades, de sus consecuencias para las mujeres y de los problemas añadidos al convertirse en cabeza de familia.

Los aspectos relacionados con la maternidad de las adolescentes, las violaciones y sus consecuencias psicológicas son estudiados en países como Afganistán, Iraq, Haití, Chad, Somalia, Liberia y Sierra Leona. Además, se adentra en los datos proporcionados por la Organización Mundial de la Salud en relación a los abusos sexuales, a la extensión del VIH/SIDA en África y en las estimaciones que hace UNICEF sobre la utilización de niños como soldados. Los datos de la FAO sobre el hambre y escasez de alimentos son verdaderamente impresionantes y vuelve a recordarnos la situación en Haití, tras el terremoto, donde la reconstrucción ha sido muy escasa.

El capítulo de Pilar Estébanez nos sumerge en una terrible realidad y nos hace ver con datos, cifras y casos específicos unas situaciones que ella conoce muy bien porque ha trabajado en la mayoría de esos países, y sus descripciones tienen un valor excepcional. Es un capítulo que conviene leer y releer para poder dar crédito a todo lo que en él se describe. La gratitud a estas cooperantes siempre será poca por la dureza de su trabajo y por la ayuda que, en muy difíciles condiciones, proporcionan.

He dejado para el final de esta Introducción el dar las gracias al general Ballesteros por haberme solicitado hacer la Introducción a este Cuaderno. El mío ha sido un trabajo menor comparado con el de las autoras y autores de los capítulos, pero me ha permitido adentrarme, y espero que a otras personas también, en un campo social, cultural, de derechos humanos, de política internacional y de la política y actuaciones de las Fuerzas Armadas en situaciones de conflicto y guerras como pocos estudios pueden hacerlo. Sobre todo, nos hace valorar altamente el trabajo que la comunidad internacional, las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa de España hacen en aquellas zonas.

Este Cuaderno ha sido posible, además, gracias a la coordinación de los trabajos por parte de Blanca Palacian de Inza, que ha revisado los documentos y nos ha animado a llevarlos a cabo a pesar de las dificultades de algunas de las autoras por sus cotidianos trabajos, por las distancias geográficas y por las dificultades en la redacción de capítulos, con amplias bibliografías y datos actualizados.

Las autoras y autores de los distintos capítulos han realizado un excelente trabajo que merece, por mi parte, gratitud y reconocimiento a su labor, a sus estudios y, en varios casos, a sus duros trabajos en lugares muy alejados, no sólo físicamente, sino en sus culturas, tradiciones y costumbres de los países que gozamos de estabilidad, carentes de conflictos bélicos y con constituciones y leyes que equiparan en derechos a mujeres y hombres. A todos ellos les quiero agradecer sus aportaciones a este Cuaderno, editado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa de España.

Hace algún tiempo conocí en los Estados Unidos a un joven que fue sacado de la escuela violentamente, junto con los otros niños de su clase, para ser llevados a un campo de entrenamiento militar, cuando Afganistán estaba ocupado por los soviéticos, del que escapó de forma increíble hasta alcanzar la frontera pakistaní, y desde allí, mediante la Cruz Roja, llegar a los Estados Unidos y emprender una nueva vida. Su narración de lo vivido no parecía posible. Era una película de esas que a una conmueven, y comprendí muy bien que hoy se sintiera un orgulloso ciudadano norteamericano.

El hecho de que, por primera vez, un juez, Adrian Fulfor, del Tribunal Penal Internacional de la Haya, haya pronunciado la primera condena firme por un

delito de reclutamiento de niños en el conflicto armado entre 2000 y 2002 en la República del Congo nos hace albergar esperanzas en la persecución de tales hechos y que las condenas sean un ejemplo de que la comunidad internacional no es ajena a ello.

El Premio Nobel de la Paz fue concedido, en 2011, a tres mujeres: la presidenta liberiana, Ellen Johnson Sirleaf, su compatriota y militante por la paz Leymah Gbowee y la yemení Tawakkul Karman. El presidente del Comité Nobel declaró que las tres galardonadas fueron «recompensadas por su lucha no violenta por la seguridad de las mujeres y de sus derechos a participar en los procesos de paz».

Las esperanzas por mejorar las condiciones de vida de las mujeres y los niños en zonas de conflicto no nos faltan.

CAPÍTULO PRIMERO

IGUALDAD Y GÉNERO. CONCEPTOS BÁSICOS PARA SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA⁽¹⁾

M.^a Concepción Pérez Villalobos
Nuria Romo Avilés

RESUMEN

El género ejerce de principio estructurador de las sociedades humanas, diferenciando a hombres y a mujeres, y convirtiendo esas diferencias en relaciones jerárquicas y desiguales. En las ciencias sociales, el concepto de género ha sido ampliamente usado en las últimas décadas, sirviendo para cuestionar el conocimiento establecido y el reconocimiento de espacios y personalidades olvidadas, las que hacían referencia a las mujeres. Se trataba de demostrar que «la biología no es destino», sino que las identidades socio-simbólicas que se asignan a las mujeres en sus relaciones con los hombres, en la organización de la vida en sociedad, al ser culturales, son variables y, por lo tanto, aptas de ser transformadas. Si miramos a la realidad de las mujeres en nuestro país, tenemos que decir que disfrutan de igualdad formal, pero de una desigualdad real. Los mecanismos por los que se mantiene esta situación de desigualdad son sumamente sutiles y se muestran a través de temas como el de la violencia de género o las desigualdades de género en salud.

⁽¹⁾ Los cuatro primeros epígrafes han sido redactados por la Prof.^a Romo Avilés. Los epígrafes siguientes han sido redactados por la Prof.^a Pérez Villalobos.

Los derechos de las mujeres son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos y su reconocimiento y desarrollo internacional cooperan decisivamente a la erradicación de la discriminación de la mujer a nivel global, al mismo tiempo que contribuyen a la paz mundial. Desde el nacimiento de Naciones Unidas, la perspectiva internacional sobre la mujer ha estado presidida por la consecución de la igualdad. Se ha impuesto la necesidad de construir un nuevo modelo de sociedad donde la cultura de la paz y la igualdad de los géneros sean valores fundamentales.

Palabras clave:

Género, igualdad formal, desigualdades de género; derechos de las mujeres; derechos humanos

ABSTRACT

Gender differences are one of the main social structure of human societies differentiating men and women, and turning those differences in hierarchical and unequal relations. In the social sciences, the concept of gender has been widely used in recent decades serving to challenge established knowledge and recognition of spaces and forgotten personalities, which made reference to women. It was show «Biology is not destiny», but the socio-symbolic identities assigned to women in their relations with men, in the Organization of life in society, being cultural, are variable, and therefore suitable for be transformed.

If we look at the reality of women in our country, we must say that they enjoy formal equality, but a real inequality. The mechanisms by which this situation of inequality is maintained are extremely subtle and are displayed through topics such as gender-based violence and gender in health inequalities.

The rights of women are an inalienable, integral and indivisible part of universal human rights and their recognition and development internationally cooperates decisively to the eradication of the causes of discrimination against women at the global level, at the same time contributing to the maintenance of peace and security. Since the birth of the United Nations, the international perspective on women, on their protection or its place in the world has been presided over by the achievement of equality. The need to build a new model of society where the culture of peace and gender equality are fundamental values has been imposed.

Key words:

Gender; Equality formal; gender inequalities; rights Women; human rights

■ CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA ENTENDER LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y LA LUCHA POR LA IGUALDAD DE LAS MUJERES. INTRODUCCIÓN

En los países occidentales, las mujeres son un grupo muy activo socialmente, y en estos momentos no dedican su vida en exclusividad al ámbito privado, sino que han accedido con fuerza a distintos espacios de la vida social y política. Sin embargo, con frecuencia, carecen de igualdad en lo económico y político.

La globalización ha traído consigo un aumento en las desigualdades sociales y económicas que afecta de manera diferencial a las mujeres, especialmente a las que viven en los países más pobres. La perspectiva de género trata de desentrañar el porqué de la desigualdad entre varones y mujeres, y para ello ha dedicado sus esfuerzos a deconstruir-construir conocimiento, resignificando y situando lo que conocemos acerca de la vida cotidiana, la salud, o el poder político de las mujeres. La perspectiva de género interacciona con clase social e identificación étnica para visibilizar la desigualdad real que afecta a las mujeres.

No es fácil resumir en unas pocas páginas esta construcción teórica y metodológica desarrollada desde distintos campos científicos, y adentrarnos en el concepto de género, su evolución histórica, y otros muchos términos como patriarcado, sexismo, naturaleza/cultura, etc. que nos podrían ayudar a comprender el sistema sexo-género y sus dinámicas sociales.

En este artículo nos adentramos en la introducción a las principales definiciones de la perspectiva de género y, desde el ámbito jurídico, en el estudio del principio de igualdad como origen legal del desarrollo de los derechos de la mujer y su consideración internacional en cuanto a los derechos humanos. El principio de igualdad, en su dimensión de igualdad formal ante la ley, sin distinción entre hombre y mujer, implica en ocasiones una discriminación oculta contra la mujer, ya que en los papeles que hombres y mujeres asumen socialmente, con mucha frecuencia, la igualdad *de iure* deriva en una discriminación *de facto*. Los derechos de las mujeres son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales, y su reconocimiento y desarrollo a nivel internacional coopera de manera decisiva a la erradicación de las causas de discriminación de la mujer a nivel global, al mismo tiempo que contribuyen al mantenimiento de la paz y la seguridad.

Desde sus inicios, el feminismo se configura como un movimiento transformador de las relaciones humanas. El concepto de género nace en la polémica búsqueda del carácter innato o adquirido de los rasgos masculinos y femeninos. La génesis de la noción de género se remonta al siglo XVII con el pensamiento de Poulain de la Barre, autor que polemizó con los partidarios de la inferioridad de las mujeres. La idea central de Poulain de la Barre es que la desigualdad

social entre hombres y mujeres no es consecuencia de la desigualdad natural, sino que, por el contrario, es la propia desigualdad social y política la que produce teorías que postulan la inferioridad de la naturaleza femenina.

«En el siglo XVIII, los individuos descubren individual y colectivamente que la desigualdad no es un hecho natural, sino histórico. El Discurso sobre el origen y fundamento de la desigualdad entre hombres de Jean Jacques Rousseau constituye una impugnación radical de la desigualdad social, política y económica»⁽²⁾. Pero esta impugnación no es asumida solamente por los varones; también las mujeres toman conciencia de su propia situación de opresión. Jean Jacques Rousseau, al tiempo que se erige en el defensor de la igualdad política y económica, también se convierte en el teórico de la feminidad. Su obra constituye uno de los más firmes pilares teóricos en la construcción de lo femenino, al asignar a las mujeres una tarea natural, la de esposa y madre, y un espacio natural adecuado, el doméstico.

Rousseau cree firmemente que la especie humana está dividida en dos sexos, así también cree que la sociedad debe estar dividida en dos espacios. Por ello asigna el espacio público a los varones, y el privado y doméstico a las mujeres⁽³⁾.

A partir de aquí, Rosa Cobo (1995) señala cómo el siglo XIX es un siglo ambivalente y complicado para las mujeres y el feminismo. Por una parte, después de haber sido acallados los gritos de rebelión de las mujeres feministas de la Revolución francesa, las conceptualizaciones de Rousseau sobre lo femenino prenden en la misoginia romántica. Por otra, este siglo presencia una de las luchas más duras de las mujeres a favor del sufragio.

En el siglo XX se producen distintos momentos clave en la historia del movimiento feminista y en su avance hacia posturas teóricas y metodológicas más complejas. Diversas son las obras de autoras que dejan su huella en la historiografía feminista y entre las que destaca fundamentalmente Simone de Beauvoir que en 1949 publica *El segundo sexo* en el que expresa como «No se nace, sino que se deviene mujer. Ningún destino biológico, psíquico o económico define la figura que reviste en el seno de la sociedad la hembra humana; es el conjunto de la civilización el que elabora ese producto... al que se califica de femenino».

⁽²⁾ COBO BEDIA, Rosa, *et al. 10 palabras claves sobre mujer*. Editorial Verbo Divino. Estella, Navarra: 1995, pp. 2-3.

⁽³⁾ VALCÁRCEL, A. *Sexo y filosofía*. Sobre mujer y poder, Anthropos. Barcelona: 1991. Estas concepciones educativas rousseauianas las refutó Mary Wollstonecraft en un libro paradigmático, *Vindicación de los derechos de la mujer*, en el cual se denuncia el pensamiento patriarcal de Rousseau y de otros que conceptualizaban a las mujeres como seres artificiales.

Beauvoir contribuye así a señalar la importancia de la construcción cultural y social para «ser mujer», minimizando la importancia de la determinación biológica. A lo largo de la historia la mujer había sido construida como el «segundo sexo», «la otra» del hombre. Esa ordenación jerárquica era un invento patriarcal para legitimar la autoridad masculina. El hombre era la medida de todas las cosas, pues: «la humanidad es masculina y el hombre define a la mujer no en sí misma, sino en relación al hombre... Él es el sujeto, él es lo absoluto – ella es la otra»⁽⁴⁾.

Kate Millet, con *La política sexual*, es otra de las grandes clásicas del siglo. Para la autora, «No estamos acostumbrados a asociar el patriarcado con la fuerza. Su sistema socializador es tan perfecto, la aceptación general de sus valores tan firme y su historia en la sociedad humana tan larga y universal, que apenas necesita el respaldo de la violencia». Y, sin embargo, continúa Millet, «al igual que otras ideologías dominantes, tales como el racismo y el colonialismo, la sociedad patriarcal ejercería un control insuficiente, e incluso ineficaz, de no contar con el apoyo de la fuerza, que no sólo constituye una medida de emergencia, sino también un instrumento de intimidación constante»⁽⁵⁾.

En 1963 aparece el libro de Betty Friedan, que señalará la insatisfacción de las mujeres americanas con sus vidas, produciendo un nuevo impacto teórico en el feminismo de la época. La cultura americana de posguerra había recuperado a las mujeres para la esfera doméstica y las había dejado sin recursos simbólicos que le sirvieran para darle nombre a sus dificultades. Descontentas con el papel tradicional de esposas y madres, la independencia o el control de sus vidas era incompatible con la ideología o «mística» de la feminidad. Problema que hasta el momento no había tenido nombre, y que el feminismo nombraría.

Distintos desarrollos teóricos se han producido en el siglo xx y XXI en el seno del feminismo, desde el feminismo de la igualdad o de la diferencia en los años setenta y ochenta, las aportaciones del feminismo contemporáneo, que a través de los desarrollos teóricos de la teoría *queer* han señalado nuevas conceptualizaciones sobre la diferencia sexual, y la construcción cultural del cuerpo que afecta a la desigualdad de género⁽⁶⁾.

(4) BEAUVOIR, S. de. (1949). *The Second Sex* (trad. H. M. Parshley). New York: Knopf, 1952, (trad. cast. *El Segundo sexo*, Buenos Aires: Siglo XXI).

(5) MILLET, K. *La política sexual*, Aguilar. México: 1975, pp. 58.

(6) Para un estudio más completo de esta fase del desarrollo de la teoría feminista léase el número monográfico de la revista *Feminismo/s*. Revista del Centro de Estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante, número 15, junio de 2010. Bajo el título: "¿Feminismo de la igualdad y feminismo de la diferencia?" se analizan los últimos desarrollos de la teoría feminista.

■ **Perspectiva de género, ¿a qué hacemos referencia con el término género?**

Si buscamos el origen del término «género», lo encontramos en John Money, el primero que habló de «gender role» para referirse a los modos de comportamiento, forma de expresarse y moverse, y preferencia de los temas de conversación y juego que caracterizaban la identidad masculina y femenina. Para Money, la fijación de la identidad de género se produce a los dieciocho meses, como culminación de un proceso de componentes biológicos y sociales. El impacto de sus investigaciones en las ciencias sociales se debe a la importancia que dio a los factores culturales frente a las posiciones biologicistas, que veían en la diferencia, e incluso en la desigualdad, una expresión de la naturaleza opuesta de los sexos⁽⁷⁾.

En las ciencias sociales, el concepto ha sido ampliamente usado en las últimas décadas, sirviendo para cuestionar el conocimiento establecido y el reconocimiento de espacios y personalidades olvidadas, las que hacían referencia a las mujeres.

El término «género» ha sido clave en la teoría y política feministas desde los años 70 en su combate contra el sentido común sexista y androcéntrico que prevalece en la sociedad y en la academia occidentales. Se trataba de demostrar que «la biología no es destino», sino que las identidades socio-simbólicas que se asignan a las mujeres en sus relaciones con los hombres, en la organización de la vida en sociedad, al ser culturales, son variables y, por lo tanto, aptas de ser transformadas. Los debates epistemológicos que provocará el concepto de género estarán vinculados a la oposición convencional entre naturaleza y cultura, que las teóricas feministas acabarán por trascender⁽⁸⁾.

Para Virginia Maquieira, el género es esa estructura que atraviesa determinaciones socioestructurales tales como la clase, la edad, la posición en el orden mundial y la opción sexual. El género ejerce de principio estructurador de las sociedades humanas, convirtiendo esas diferencias en relaciones de desigualdad. En esta construcción está profundamente implicada la cultura que legitima bajo su protección las relaciones sociales de desventaja y opresión hacia las mujeres, que promulga la defensa de la diferencia cultural, contraponiéndola a la de igualdad de género y que interpreta cualquier cambio de las mujeres como una amenaza a la identidad cultural y a las tradiciones⁽⁹⁾.

Cuando se han llevado a cabo análisis históricos de las categorías etnicidad, género y sexo se ha visto la tendencia dentro de la sociedad de clases a concep-

⁽⁷⁾ PULEO, Alicia H. (ed.). *El reto de la igualdad de género. Nuevas perspectivas de ética y filosofía política*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2008.

⁽⁸⁾ STOLKE, Verena. «Estudios Feministas». *Florianópolis*, 12(2), pp. 77-105, maio-agosto/2004.

⁽⁹⁾ MAQUIEIRA, Virginia (ed.). *Mujeres, globalización y derechos humanos*. Barcelona: Cátedra, colección feminismo, 2006.

tualizarlas como si estuvieran basadas en diferencias naturales inmutables. El objetivo de esta naturalización no es otro que el de legitimar y consolidar las desigualdades sociales⁽¹⁰⁾.

En el año 2011, la Organización Mundial de la Salud propone una definición que de manera sincrética nos puede acercar a una formulación operativa del concepto. En esta propuesta el concepto de género hace referencia a los estereotipos, roles sociales, condición y posición adquirida, comportamientos, actividades y atributos apropiados que cada sociedad en particular construye y asigna a varones y mujeres. Todos ellos pueden llevar a desigualdades y, a su vez, estas desigualdades pueden causar inequidad entre hombres y mujeres, en el estado de salud y el derecho a la salud⁽¹¹⁾.

Teresa Ortiz ha señalado cómo el concepto de género se empobrece y simplifica muchas veces en la literatura científico-médica, pero también en textos feministas sobre salud u otros temas. Algunos ejemplos destacados en el trabajo de Teresa Ortiz, en los que el concepto de género pierde su sentido, y que nos pueden ayudar a comprender cómo se debe llevar a cabo su aplicación, serían los siguientes: a) Usar género por sexo. Es una subversión del concepto género, que resulta cargado de una especie de determinismo cultural. Por otra parte, este uso contribuye a obviar las diferencias sexuales o corporales entre los sexos, a reforzar el androcentrismo y a invisibilizar a las mujeres. Hay muchas feministas que prefieren usar siempre sexo para hablar también de lo social y cultural (expresiones como política sexual o relaciones sociales entre los sexos). b) Usar género por mujeres. Podemos entenderlo como una forma de despolitizar la investigación; implica la desaparición del sujeto, que se sustituye (supuestamente) por el método, aunque muchas veces no se haga un análisis con una perspectiva de género, sino que simplemente se hace una investigación en la que se habla de mujeres. c) Usar género por feminismo o feminista. Responde también a una estrategia de despolitización impuesta por el sistema médico y por la academia, que tiene unos efectos demasiado simplificadores, si no simplistas, al identificar la teoría feminista con una de sus más exitosas y útiles categorías de análisis, pero no la única. d) La idea de relaciones de género se entiende a veces como complementariedad de roles, más que como relaciones de dominación. Con ello se pierde el componente jerárquico de las relaciones de género y se olvida que las relaciones de género son asimétricas y sitúan a las mujeres en posición de desigualdad social. e) Las referencias a los (dos) géneros (género femenino y género masculino) contribuyen a esencializar las diferencias, refrendan las dicotomías y refuerzan las asimetrías, pues imponen una obligación en el vínculo sexo/género, lo cual es más que cuestionable; ignora la complejidad de las identidades sexuales/sociales: gays, lesbianas, transexuales, travestidos, hombres y mujeres fuera de los modelos

⁽¹⁰⁾ STOLKE, Verena (2000). «¿Es el sexo para el género lo que la raza para la etnicidad... y la naturaleza para la sociedad?». *Política y Cultura*, 014, pp. 25-60.

⁽¹¹⁾ Organización Mundial de la Salud. <http://www.who.int/topics/gender/en/index.html> (Consultado el 21 de enero de 2012).

dominantes de feminidad y masculinidad... y es etnocéntrico, pues hay culturas donde los géneros instituidos no son solo dos. f) Centrar el análisis en la categoría género y olvidar otras categorías que informan de las relaciones sociales y de las formas culturales, como clase, etnia o raza, mistifica y esencializa las realidades de las mujeres, que en todos los estratos y culturas comparten una opresión de género que se manifiesta de formas diferentes, pero también en todas son agentes que actúan y generan⁽¹²⁾.

La perspectiva crítica y resignificadora que supone la inclusión del género ha generado áreas de investigación y debate en distintos campos científicos. A partir de los años setenta del siglo xx los enfoques teóricos feministas inician su andadura en la universidad española. Desde entonces se produce la consolidación académica de los estudios feministas, de las mujeres y, cada día más, de género. Los estudios de género se orientan en dos direcciones: en primer lugar, analizan críticamente las construcciones teóricas patriarcales y extraen de la historia las voces silenciadas que defendieron la igualdad entre los sexos y la emancipación de las mujeres; en segundo lugar, la teoría feminista, al aportar una nueva forma de interrogar la realidad, acuña nuevas categorías analíticas con el fin de explicar aspectos de la realidad que no habían sido tenidos en cuenta antes de que se desvelase el aspecto social de los géneros. Los estudios de género, por tanto, brotan de la idea de que el género es una construcción cultural que se ha plasmado históricamente en forma de dominación masculina y sujeción femenina⁽¹³⁾.

■ DIFERENCIA Y DESIGUALDAD. UNA MIRADA A LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES

Si miramos a la realidad de las mujeres en nuestro país tenemos que decir que disfrutan de igualdad formal, pero de una desigualdad real. Los mecanismos por los que se mantiene esta situación de desigualdad son sumamente sutiles.

La sociología del género no deja de preguntarse por qué el sistema de dominación patriarcal es universal, es decir, por qué es común a todas las culturas desde el origen de los tiempos hasta nuestro presente. Desde el feminismo radical se elaboró el concepto de patriarcado, con el que se hacía explícita la existencia de un sistema de dominación basado en el sexo-género e independiente de otros sistemas de dominación. Se consumaba así la autonomía de un movimiento subsumido entonces en la lucha de clases y calificado como una «contradicción secundaria». «El patriarcado ha mantenido a las mujeres apartadas del poder. El poder es una red de relaciones debido a su naturaleza

⁽¹²⁾ ORTIZ GÓMEZ, T. «El papel del género en la construcción histórica del conocimiento científico sobre la mujer». En Elvira Ramos (ed.). *La salud de las mujeres: hacia la igualdad de género en salud*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer, 2002, pp. 29-42.

⁽¹³⁾ COBO BEDIA, Rosa, et al. *Op. cit.*, pp. 9.

dispersa. No se tiene, se ejerce: no es una esencia o una sustancia. El poder nunca es de los individuos, sino de los grupos. Desde esta perspectiva, el patriarcado podría ser definido como un sistema de pactos interclasistas entre los varones»⁽¹⁴⁾. El sistema patriarcal presenta formas de opresión y legitimación propias y distintas, no sólo relacionadas con la desigualdad en la esfera de lo público, sino muy fundamentalmente con las prácticas que tienen lugar en la esfera de lo privado. Las feministas radicales ampliaron el concepto de lo político al extenderlo a todo tipo de relaciones estructuradas por el poder, como las que se dan entre varones y mujeres⁽¹⁵⁾.

Esta serie de pactos interclasistas entre los varones son los responsables de la desigualdad entre los sexos. La importancia del patriarcado puede que esté en su universalidad y longevidad. Se halla más fuertemente enraizado que las clases sociales gracias a su exitosa forma de apoyarse en la naturaleza para justificarse. Celia Amorós examina críticamente una construcción teórica cuyo objeto apunta a la legitimación de la inferioridad de las mujeres: la asociación conceptual de la mujer a la naturaleza y del varón a la cultura. Señala que, al conceptualizar a las mujeres como naturaleza, se las excluye de la individualidad. Los varones son conceptualizados por la ideología patriarcal como individuos por ser creadores de la cultura y capaces de elevarse a la abstracción. En cambio, lo femenino es tematizado por el patriarcado como una masa inseparable e incapaz de producir individualidades.

El patriarcado ha hecho que los derechos de las mujeres hayan sido invisibles hasta prácticamente 1960, con la excepción de una limitada inclusión de las mujeres en las temáticas sociales y el impulso de éstos a partir de 1975 a lo largo de las diferentes conferencias internacionales: México, Copenhague, Nairobi y Beijing a nivel de Naciones Unidas y a través de los trabajos del Consejo de Europa y la Unión Europea⁽¹⁶⁾.

A pesar de que en nuestro país las circunstancias de las mujeres han cambiado en los últimos 25 años de manera sorprendente, todavía nos hallamos lejos de la igualdad real entre varones y mujeres. Raquel Osborne señala cómo nunca se ha logrado un porcentaje mayor en las esferas del poder político como en la pasada legislatura (2004-2008) con la mitad del Gobierno compuesto por mujeres. Si bien las mujeres son ya mayoría como funcionarias de carrera (el 52,16 por ciento), en el año 2003 sólo un 25 por ciento llegaron al nivel A, y las directivas de la Administración pública y de las empresas con más de diez asalariados no alcanzaban el 20 por ciento; en cuanto a las tasas de ocupación,

⁽¹⁴⁾ COBO BEDIA, Rosa, *et al. Op. cit.*, pp. 7 .

⁽¹⁵⁾ DE MIGUEL ÁLVAREZ, A. «El movimiento feminista y la construcción de marcos de interpretación: el caso de la violencia contra las mujeres». *Revista Internacional de Sociología*, tercera época, n.º 35, 2003, pp. 127-150.

⁽¹⁶⁾ MAQUIEIRA, Virginia (ed.). *Mujeres, globalización y derechos humanos*. Barcelona: Cátedra, colección Feminismos, 2006.

las mujeres representaban sólo un 37,72 por ciento frente al 62,17 por ciento de hombres, ganando un 30 por ciento menos⁽¹⁷⁾.

En este sentido, se habla del «techo de cristal», y en los últimos años del «suelo pegajoso», en referencia a ese tope invisible que impide a las mujeres alcanzar situaciones de igualdad. La desigualdad se observa a través de distintos ámbitos de la vida cotidiana de las mujeres: violencia, salud, participación política, educación, acceso a nuevas tecnologías, y un largo etcétera que nos permitirían comprender las desigualdades de género.

■ LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES LUCHA POR VISIBILIZAR LA DESIGUALDAD

La violencia de género afecta a millones de mujeres en el mundo. La prevalencia es alta y al asociarse a una elevada mortalidad, morbilidad y coste, convierte a la violencia de género en un gran problema social.

La violencia contra las mujeres fue definida por la Plataforma de Acción de Beijing como la manifestación de las históricas desigualdades en las relaciones de poder entre varones y mujeres, que han llevado a la dominación y discriminación de las mujeres y a impedir su desarrollo⁽¹⁸⁾.

El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad estima que entre el 1 de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2011 se han producido 606 víctimas mortales por violencia de género en nuestro país. El feminismo, como teoría y como movimiento social, ha recorrido un largo camino repleto de dificultades hasta llegar a redefinir la violencia contra las mujeres como un problema social y político. Hablamos de un tipo de violencia justificada culturalmente y que, como señala Ana de Miguel, este tipo de violencia ha oscilado, y oscila, entre su consideración como algo normal y necesario en el sentido de natural, anclado en la naturaleza diferente de los sexos y en sus relaciones personales, a su consideración como problema patológico en los casos más graves⁽¹⁹⁾.

Desde los años setenta, el feminismo de la llamada segunda ola empezó a comprender que una de las formas de control de las mujeres se llevaba a cabo por medio del ejercicio de la violencia, o la amenaza de su utilización. En España, en los años noventa, la amplificación mediática del fenómeno trasladó a las páginas «serias» de la prensa escrita y a un lugar central en los noticieros audiovisuales la información sobre las muertes de mujeres producidas por la

⁽¹⁷⁾ OSBORNE, Raquel. «Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones: diferencias numéricas, acción positiva y paridad». *Política y Sociedad*, vol. 42, núm. 2, 2005.

⁽¹⁸⁾ EUROPEAN COMMISSION: *European Institute for Gender Equality Annual Report 2010*. Luxembourg. Publications Office of the European Union, 2010.

⁽¹⁹⁾ DE MIGUEL ÁLVAREZ, A. *Op cit*, pp. 127-150.

violencia masculina. Mucho se ha tardado en reconocer la importancia y la gravedad de la violencia contra las mujeres. Un caso paradigmático ha sido la dificultad de entenderla, en los casos de guerras, como una estrategia integrada en las políticas de Estado para vencer al enemigo. Según Terrasson, aunque ya en 1914 las violaciones fueron denunciadas como crímenes de guerra, no se hallaban insertas en esquemas interpretativos más amplios por no ser vistas como una práctica sistemática de terror⁽²⁰⁾.

Se hablaba de víctimas, ciertamente, pero las mujeres eran siempre sospechosas de un posible consentimiento y, por lo tanto, también entraban las nociones de mancha, deshonor y hasta de muerte social como algo lógico que podía llevar a las mujeres violadas, a menudo con hijos producto de las violaciones, incluso al suicidio. Las comisiones –una británica y otra francesa– que condenaron estos hechos lo hicieron en tanto que excesos individuales, pero se mostraron incapaces de pensarlas en el marco de las grandes atrocidades del enemigo. En consecuencia, sin una interpretación sistémica del asunto, unido a la incomodidad de hablar de sexo en una época que no había «descubierto» el componente de violencia y odio de las agresiones sexuales contra las mujeres, la cuestión cayó –caía una y otra vez– en el olvido. Habrá que esperar al conflicto de los Balcanes –comienzos de la década de los años noventa del siglo xx– para que se reconociera la importancia y la gravedad de estas agresiones. Y no es que hasta entonces no hubiera datos suficientes en los distintos conflictos armados conocidos en torno a los abusos sexuales de todo tipo a las mujeres, pero o bien se habían escamoteado los datos a la opinión pública o, todavía peor, existía una tolerancia real hacia las agresiones⁽²¹⁾.

La vivencia de la violencia tiene una correlación estrecha con la salud de las mujeres. Así, la OMS ha destacado que las mujeres que experimentan malos tratos tienen entre cuatro y seis veces más posibilidades de necesitar tratamiento psiquiátrico que aquellas que no lo sufren.

Según Lorente, el 60% de las mujeres maltratadas tiene problemas psicológicos moderados o graves, y otros autores, como Polo, han encontrado una prevalencia de malos tratos físicos del 28,1% y de malos tratos psicológicos de un 75,9% en mujeres que acuden a Servicios de Salud Mental⁽²²⁾. Carmen Jiménez Casado estudió la diferencia de malos tratos entre mujeres de la población

⁽²⁰⁾ TERRASSON, B. «Las violaciones de guerra y las mujeres en Francia durante el primer conflicto mundial: 1914-1918». En Nash, M. y Tavera, S. (eds.). *Las mujeres y las guerras. El papel de las mujeres en las guerras de la Edad Antigua a la Contemporánea*. Barcelona: Icaria, 2003, pp. 306-325.

⁽²¹⁾ OSBORNE, Raquel. «Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones: diferencias numéricas, acción positiva y paridad». *Política y Sociedad*, vol 42, núm. 2, 2005.

⁽²²⁾ LORENTE ACOSTA, M. *Mi marido me pega lo normal*. Editorial Crítica. Barcelona: 2001 y POLO USAOLA, Cristina. «Violencia de género y maltrato psicológico». Curso: *Violencia de Género: Generalidades. Aspectos psicológicos y jurídicos*. Madrid: 16 de abril de 2007. www.institutodevictimologia.com/Formacion19f.pdf

general y mujeres consultantes en los Servicios de Salud Mental de Sevilla. En la población general, la violencia física afectada a un 8,33% de mujeres y la psíquica al 21,66 %⁽²³⁾.

La organización social desigual genera una peor situación de salud en las mujeres. La inclusión de la perspectiva de género en salud va mostrando que rara vez la biología actúa sola en la determinación de las desigualdades en materia de salud. Supone una mirada crítica que desvela los estereotipos y sesgos de género en la construcción del discurso científico-médico, incorpora la perspectiva de los y las pacientes y tiene en cuenta los contextos sociales en los que se enmarcan los procesos de salud y enfermedad y sus implicaciones⁽²⁴⁾.

Las diferencias en la salud de mujeres y hombres dentro de cualquier grupo socioeconómico dado pueden ser significativas. Los perfiles de la infección y la enfermedad tuberculosas varían según se trate de mujeres o de hombres pobres, al igual que varían los perfiles de cardiopatía coronaria entre mujeres y hombres más ricos. Por lo tanto, los factores determinantes de carácter social exacerbaban las vulnerabilidades biológicas. En realidad, en muchas circunstancias, las desventajas sociales son los factores determinantes primordiales de los resultados de salud injustos. Por ejemplo, la menor autonomía social de las mujeres y la desventaja estructural agravan su sensibilidad biológica al virus de la inmunodeficiencia. Sin embargo, resulta útil recordar que no hace mucho tiempo los científicos creían que había diferencias en la capacidad cerebral, que dependían de la raza y el género, así como una capacidad innata hereditaria entre clases sociales⁽²⁵⁾.

El discurso científico-médico favorece los sesgos de género en la investigación aplicada en la que se observan sesgos de género cuando se supone que los problemas y riesgos para la salud de mujeres y hombres son iguales, cuando no lo son, o cuando partimos de que existen diferencias biológicas y psicológicas donde hay similitudes y, también, en la suposición de que los problemas de salud son provocados sólo por la discriminación cultural y social, sin otras transferencias basadas en las diferencias biológicas⁽²⁶⁾.

El sesgo de género actúa percibiendo a las mujeres como psicológicamente más inestables. Investigaciones coordinadas desde la Universidad de Granada

⁽²³⁾ JIMÉNEZ CASADO, C. *Malos tratos conyugales a mujeres en el área de Sevilla*. Instituto Andaluz de la Mujer. Sevilla, 1995.

⁽²⁴⁾ GIL GARCÍA, Eugenia; ROMO AVILÉS, N. «Reflexiones en torno a la importancia de la perspectiva de género para comprender los procesos de salud y enfermedad». Libro: *Igualdad de Oportunidades y Conciliación: Una visión multidisciplinar*. Universidad de Jaén, 2007, pp. 33-44.

⁽²⁵⁾ Citado por SEN, G., GEORGE, A., OSTLIN, P. *Engendering health equity: A review of research and policy* de la Serie Working Paper. Harvard Center for Population and Development Studies, Harvard School of Public Health. 2005. 12.

⁽²⁶⁾ ANGELL, Marcia. «Caring for women's health-What is the problem?». *New England Journal of Medicine*, vol. 329, 1993, pp. 271-272.

han mostrado que las mujeres reciben más ansiolíticos y antidepresivos que los hombres y se les diagnostica con más facilidad ansiedad y depresión. En el discurso médico se expresa la creencia de una subjetividad femenina psicopatológica fruto de las características biológicas del ser mujer, y no como una consecuencia de roles y comportamientos sociales⁽²⁷⁾.

La inclusión de la perspectiva de género exige contextualizar los resultados de las investigaciones con el fin de comprender la influencia que ejerce el sistema sexo-género en el proceso de enfermar, en la expresión de los síntomas o en la valoración que de los síntomas hacen los y las profesionales. En este sentido, numerosas investigaciones ponen de manifiesto las repercusiones sobre la salud que tienen la suma de responsabilidades de las tareas productivas y reproductivas, las consecuencias del rol de cuidadoras que ejercen mayoritariamente las mujeres, o el drama de la violencia contra las mujeres⁽²⁸⁾.

■ LOS DERECHOS HUMANOS: EL AVANCE HACIA LA IGUALDAD DE LA MUJER

El principio de igualdad que aparece en los sistemas políticos desde la Revolución francesa, y que se convierte en el eje vertebrador de los sistemas constitucionales democráticos, ha tenido su plasmación a nivel internacional, de manera que desde la segunda mitad del siglo XX, con la creación de Naciones Unidas, se ha convertido en uno de los principios fundamentales de la Carta Fundacional de 1945. Con la creación de la ONU⁽²⁹⁾ se inicia una andadura de paulatina implicación internacional con el principio de igualdad, por cuanto la Organización se fundamenta en «la fe en los derechos fundamentales, en la dignidad y en el valor del ser humano y en la igualdad de derechos entre mujeres y hombres»⁽³⁰⁾. Los Estados adquieren la condición de miembros de Naciones Unidas mediante la firma del Tratado Internacional de la Carta de Naciones Unidas, donde se contienen los principios fundamentales de las relaciones internacionales, estableciendo que los derechos y libertades reconocidos en la misma deben respetarse y protegerse sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Es una norma que genera obligaciones para todos los Estados miembros, pero no estipula un catálogo de derechos ni tampoco maneras específicas de aplicarlos. Con el

⁽²⁷⁾ ROMO AVILÉS, Nuria; VEGA, Amando; MENESES, Carmen; GIL GARCÍA, Eugenia; MÁRKEZ, Iñaki y POO, Mónica. «Sobre el malestar y la prescripción: un estudio sobre los usos de psicofármacos por las mujeres». *Revista Española de Drogodependencias*. Valencia: Universidad de Valencia, 2004, 372-379.

⁽²⁸⁾ ARTACOZ, Lucía; MOYA, Carmela; VENACLOCHA, Hermelinda y PONT, Pepa. «La salud de las personas adultas». *Gaceta Sanitaria. Informe SESPAS 2004*. Vol. 18, n.º 1, pp. 56-68.

⁽²⁹⁾ La Organización de las Naciones Unidas se creó el 24 de octubre de 1945 por 51 países resueltos a mantener la paz mediante la cooperación internacional y la seguridad colectiva. Hoy en día casi todas las naciones del mundo son miembros de las Naciones Unidas: en total, 192 países. España lo es desde el 14 diciembre 1955.

⁽³⁰⁾ *Vid.* Preámbulo de la Carta fundacional de Naciones Unidas.

impulso de todos los Estados se ha construido un sistema de protección que ha ido adquiriendo fuerza y ha conseguido vincularlos al más alto nivel⁽³¹⁾.

La lucha por la igualdad entre mujeres y hombres, que se había iniciado en el siglo XIX por los movimientos feministas en el ámbito de la lucha interna de los Estados, en el ámbito internacional estaba aún en sus primeras etapas cuando surgieron las Naciones Unidas en 1945⁽³²⁾. De los 51 Estados miembros originales, solo 30 permitían que las mujeres tuvieran derecho al voto y no se les permitía ocupar cargos públicos. Sin embargo, los redactores de la Carta tuvieron la previsión de referirse deliberadamente a «la igualdad de derechos de hombres y mujeres»⁽³³⁾. En un primer momento, la labor de las Naciones Unidas en beneficio de la mujer se centró ante todo en la codificación de los derechos jurídicos y civiles de la mujer y en la reunión de datos sobre la condición jurídica y social de esta, que se impulsó con la firma de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mu-

⁽³¹⁾ En este sentido, la Asamblea General de la ONU aprobó en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se recogen una serie de derechos interrelacionados, interdependientes e inherentes a todos los seres humanos sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Con posterioridad, la Asamblea General aprobó el Acuerdo sobre Derechos Civiles y Políticos que entró en vigor en 1976. Paralelamente al desarrollo normativo, las Naciones Unidas han creado órganos específicos para proteger y promocionar los derechos humanos y luchar contra la discriminación. El órgano principal es la Comisión de Derechos Humanos, creada en 1946 por el Consejo Económico y Social –cuya misión es examinar cuestiones relativas a los derechos humanos, elaborar y codificar normas internacionales y hacer recomendaciones a los Gobiernos– y el Comité de Derechos Humanos, establecido en virtud del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Otra figura importante es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, creado en 1993 para fortalecer el mecanismo de los Derechos Humanos en el seno de la ONU. Finalmente, en el 2006, se creó el Consejo de Derechos Humanos que reemplaza a la Comisión y se establece como una institución mejor organizada y más efectiva. Junto a estas estructuras de carácter general, en el seno de la ONU se han creado otras para combatir la discriminación en áreas específicas.

⁽³²⁾ Cuando los movimientos pro derechos de la mujer y el sufragio pasaron del ámbito nacional interno a la esfera internacional, las mujeres se organizaron a través del Consejo Internacional de Mujeres y de la Alianza Internacional pro Sufragio de las Mujeres que canalizaron un amplio movimiento por la paz. Pues bien, la Liga de las Naciones, creada por el Tratado de Versalles después de la Primera Guerra Mundial, y precursora de las Naciones Unidas, nace, en parte, como consecuencia de la lucha que mantienen las mujeres por la paz, organizadas en el movimiento feminista-pacifista bajo la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF) fundada en 1919. Entre este movimiento feminista-pacifista existe la leyenda de que cuando el presidente americano Wilson presentó los catorce puntos que impuso la «paz sin victoria» en 1918, adoptados posteriormente en el Tratado de Versalles, «sacó un trozo de papel viejo y doblado de su bolsillo con exactamente los mismos puntos escritos de puño y letra por Jane Addams». *Vid:* ALONSO, H. H. «Los inicios de la construcción del movimiento pacifista-feminista». En DÍEZ JORGE, E y SÁNCHEZ ROMERO, M. (eds.) *Género y Paz*. Icaria, 2010, p. 93.

⁽³³⁾ Es conocido que se debe a la intervención de Eleanor Roosevelt, esposa del presidente americano y destacada feminista defensora de los derechos humanos, esta referencia a la igualdad de derechos de hombres y mujeres, así como el cambio de denominación del tradicional «Declaración de los Derechos del Hombre» a la que finalmente se adoptó por las Naciones Unidas de «Declaración de Derechos Humanos».

jer (CEDAW) y con la creación de instituciones, la primera de ellas la Comisión para la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) en 1946, y otros organismos de apoyo que se han ido impulsando a raíz de las diversas conferencias internacionales; la última de ellas, Beijing, introdujo el principio de *mainstreaming* de género en todas las políticas públicas.

■ LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN SOBRE LA MUJER

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer es uno de los tratados internacionales que más ha contribuido a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito internacional; de hecho, es considerada como la Carta Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres, ya que recoge toda la normativa internacional sobre esta materia⁽³⁴⁾. Siguiendo la forma de actuar de Naciones Unidas, la Convención no se limita a establecer normas jurídicas en su articulado, sino que establece unas líneas de actuación para los Estados a fin de conseguir los resultados previstos; se trata de programas se llevan a cabo en cada Estado y que, de forma periódica, estos proceden a dar cuenta ante el Comité de los avances realizados a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres⁽³⁵⁾. Esta obligación de los Estados no se limita al ámbito público, sino que se extiende a la discriminación practicada por cualquier persona privada, empresa u organización.

La CEDAW señala los derechos protegidos y los compromisos que adquieren los Estados para protegerlos. En los artículos iniciales se condenan todas las formas de discriminación contra las mujeres y se pone énfasis en la modificación de patrones socioculturales de la conducta de hombres y mujeres y en garantizar el principio de igualdad respecto del disfrute de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los derechos que tutela expresamente son:

1. Derecho a la no discriminación (art. 2 y 5).
2. Derecho a la integridad personal (art. 6).
3. Derecho a participar libremente en la vida política, votar y ser electas, formar sus propias organizaciones, participar en la formulación y ejecución de políticas públicas y representar a su Gobierno en el plano internacional (art. 7 y 8).

⁽³⁴⁾ La convención fue adoptada por la Asamblea General en 1979, y entró en vigor en 1981. España ratificó la Convención CEDAW en 1984.

⁽³⁵⁾ En julio de 2009 la ministra española de Igualdad presentó el último informe de España ante el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. En dicho informe se da cuenta de las actuaciones legislativas, judiciales y administrativas llevadas a cabo por el Gobierno español, entre ellas hay que destacar la Ley Orgánica 3/2007 de Igualdad y los Planes Nacionales de Igualdad a los que nos referiremos más adelante.

4. Derecho a adquirir, conservar o cambiar su nacionalidad independientemente de su estado civil, e iguales derechos respecto a la nacionalidad de los hijos (art. 9).
5. Derecho a la educación en igualdad de condiciones (art. 10).
6. Derecho al trabajo e igual salario, prestaciones y capacitación (art. 11).
7. Derecho a la salud (art. 12).
8. Derecho a prestaciones familiares, a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero; participar en actividades de esparcimiento, deportes y vida cultural (art. 13).
9. Igualdad de derechos de la mujer rural (art. 14).
10. Igualdad del hombre y la mujer ante la ley (art. 15).

■ LA MUJER Y SU CONTRIBUCIÓN A LA PAZ: LAS CONFERENCIAS MUNDIALES SOBRE LA MUJER

Podemos afirmar por tanto que, desde el nacimiento de las Naciones Unidas, la perspectiva internacional sobre la mujer, sobre su protección o sobre su lugar en el mundo, ha estado presidida por la consecución de la igualdad, y, desde el último cuarto de siglo, se ha impuesto en la agenda internacional la necesidad de construir un nuevo modelo de sociedad donde la cultura de la paz y la igualdad de los géneros sean valores fundamentales.

La forma en que tradicionalmente se ha visto a la mujer con respecto a la guerra o los conflictos ha sido muy parecida a lo largo de la historia y de las sociedades. El rol social de la mujer en la guerra ha sido normalmente el de un sujeto pasivo, muchas veces invisible y siempre víctima del conflicto⁽³⁶⁾, frente al hombre combatiente. En muchas de ellas su papel ha sido el de comedoras de la paz, intentando poner fin a la contienda⁽³⁷⁾; por supuesto, en ellas ha recaído la función de subsistencia de los niños y enfermos víctimas de la guerra. En otras ocasiones, las mujeres, en medio de los horrores que estaban padeciendo, han tenido que asumir el papel que su sociedad atribuye al hombre y una vez concluida la contienda se han visto obligadas a volver a su rol tradicional en la sociedad, probablemente porque estas sociedades no están preparadas para asumir el desafío que suponen los planteamientos de género. En raras ocasiones se les ha reconocido el papel que han desempeñado como

⁽³⁶⁾ La mayoría de las víctimas de las guerras son hoy en día civiles (mujeres y niños) más que militares, y, sobre todo, las mujeres y las niñas son víctimas de violaciones, en los más de los casos de forma masiva, ya que es utilizada como «arma de guerra» entre los contendientes, con el consiguiente daño físico, moral y social que sufren las mujeres que lo padecen. Esta situación ha llevado al Tribunal Penal Internacional, con ocasión del genocidio de Ruanda, a declarar la violación como «crimen de guerra». *Vid.* TURSHEN, M. y TWAGIRAMARIYA, C. (eds.), *What Women Do in Wartime*. Zed Press, 1998, *Passim*: Informes de Naciones Unidas, Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Nueva York.

⁽³⁷⁾ *Cfr.* FERRIS, E. *Women, War and Peace*, Life and Peace Research Report 14. Uppsala: 1993.

proveedoras, cuidadoras y administradoras sociales y políticas de su comunidad durante la guerra y en la reconstrucción posconflicto la atención se ha prestado a los hombres combatientes supervivientes; en cambio, la mujer no es objeto del mismo cuidado, ni en su salud ni en sus derechos. Sin embargo, si se quiere que la construcción posconflicto derive en una paz duradera, se debe atender de forma especial a las mujeres, e incorporarlas en los procesos de paz. Por eso, las estrategias de Naciones Unidas se han centrado en trabajar con las mujeres por la paz, así como en desarrollar una conciencia de perspectiva de género en la consolidación de la paz. Así, se dice, que los conflictos armados son fenómenos que cuentan con una dimensión de género enormemente importante. Mediante el análisis de género se desmonta la tradicional visión de los conflictos armados como realidades neutras y se pone en cuestión el hecho de que la génesis de los conflictos armados sea independiente de las estructuras de poder que, en términos de género, existen en una determinada sociedad, lo cual significa que muchas veces los conflictos surgen por la forma en que se encuentran esas estructuras, que son excluyentes de una parte importante de la sociedad que son las mujeres. En segundo lugar, desde esta perspectiva también se plantean serias dudas a las afirmaciones que pretenden homogeneizar las consecuencias de los conflictos sin tener en cuenta la dimensión y las desigualdades de género⁽³⁸⁾.

Esta situación ha sido percibida de esta manera desde la primera Conferencia Internacional sobre la Mujer y, de forma expresa, en la Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer que señaló:

«En el umbral del siglo XXI, un movimiento dinámico hacia una cultura de paz obtiene su inspiración y su esperanza de las percepciones y acciones de las mujeres (...) La capacidad de dirección de las mujeres debe aprovecharse plenamente y en beneficio de todos para avanzar hacia una cultura de paz. Su participación históricamente escasa en el gobierno ha dado lugar a una deformación de los conceptos y a una limitación de los procesos. En ámbitos como la prevención de los conflictos, el fomento del diálogo intercultural y la reparación de la injusticia socioeconómica, las mujeres pueden generar enfoques innovadores y sumamente necesarios para la edificación de la paz.»

«Las mujeres aportan a la causa de la paz entre los pueblos y las naciones experiencias, competencias y perspectivas diferentes. La función que cumplen las mujeres de dar y sustentar la vida les ha proporcionado aptitudes e ideas esenciales para unas relaciones humanas pacíficas y para el desarrollo social. Las mujeres se adhieren con menos facilidad que los hombres al mito de la eficacia de la violencia y pueden aportar una amplitud, una calidad y un equilibrio de

⁽³⁸⁾ Passim, *Alerta! Informes sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, de la Escola de Cultura de Pau. Icaria Editorial, en especial los años 2005, pp. 131 y ss.; 2006, pp. 125 y ss.; y 2008, pp. 136 y ss.

visión nuevos con miras al esfuerzo común que supone pasar de una cultura de guerra a una cultura de paz»⁽³⁹⁾.

Las conferencias mundiales convocadas por Naciones Unidas desde el año 1975 han supuesto la unidad de toda la comunidad internacional en apoyo a los objetivos de un plan de acción de igualdad encaminado a promocionar a la mujer en todos los países, y en todas las esferas de la vida pública y privada, ya que no basta la mera declaración formal de la igualdad y que ésta se recoja en las leyes de los Estados, sino que es necesario elaborar estrategias y planes de acción que eviten discriminaciones⁽⁴⁰⁾.

Estas conferencias internacionales sobre la mujer han tenido lugar en México (1975), en Copenhague (1980), en Nairobi (1985), en Beijing (2000) y en Nueva York (2000 y 2005)⁽⁴¹⁾. Los planes de actuación han pasado, desde los primeros que consideraban a la mujer en función de sus necesidades de desarrollo, hasta reconocer su contribución como esencial e imprescindible en todo el proceso de desarrollo y a la potenciación de su papel y la promoción de su derecho a la participación plena en todos los niveles de la actividad humana.

La I Conferencia Mundial de Mujeres de Naciones Unidas se celebró en México en el año 1975 y representó el primer encuentro entre mujeres en el que se adoptó un plan de acción plurianual, con estrategias transnacionales en materia de igualdad entre varones y mujeres. Esta conferencia dio lugar a la creación del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y al Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y se materializó con la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (1979).

Esta primera conferencia se quiso hacer coincidir con el Año Internacional de la Mujer, en 1975. Con este gesto se quería recordar a la comunidad internacional que la discriminación contra la mujer era un problema en buena parte del mundo. En este sentido, uno de los logros más importantes de la Conferencia fue el de instar a la Asamblea General a adoptar una implicación general en torno a la igualdad entre los géneros. Cinco meses después, la Asamblea General proclamaría el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985), que dio inicio a un proceso *pro futuro* que comprendería el examen de una serie de factores a tener en cuenta en el estudio de la situación jurídica y social de la mujer⁽⁴²⁾. Los principales obstáculos identificados se concretaron

⁽³⁹⁾ Vid. Declaración de Beijing. <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/women.htm>

⁽⁴⁰⁾ Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, M. L. *Mujer y Constitución*. «La construcción jurídica del género». *Op. cit.*, p. 53.

⁽⁴¹⁾ Vid: <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/Mujer2011.htm> (Última consulta, marzo 2011).

⁽⁴²⁾ La Conferencia exhortó a los Gobiernos a que formularan estrategias nacionales y establecieran metas y prioridades en sus esfuerzos por fomentar la participación equitativa de la

en tres objetivos sobre los que Naciones Unidas se comprometía a trabajar en beneficio de la mujer:

- la igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género;
- la integración y plena participación de la mujer en el desarrollo;
- una contribución cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial.

La Conferencia significó un cambio en la forma de percibir a la mujer, que ahora era vista en un plano de igualdad al hombre, con los mismos derechos a los recursos y las mismas oportunidades; no era posible esperar al desarrollo de los pueblos para conseguir la igualdad, sino que la participación directa de la mujer era indispensable para conseguir ese desarrollo. Empezó por traducirse en que las propias mujeres desempeñaron un papel trascendental en la Conferencia y en la orientación de los debates. De las 133 delegaciones de Estados miembros reunidas allí, 113 estaban encabezadas por mujeres. Las mujeres también organizaron paralelamente un foro de organizaciones no gubernamentales⁽⁴³⁾.

Cinco años después de la conferencia de Ciudad de México, tendría lugar la II Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Copenhague, en 1980. El Programa de Acción resultante demandaba medidas nacionales más fuertes para asegurar la propiedad y el control de esta por parte de las mujeres, así como el fortalecimiento de los derechos de la mujer en relación con la herencia, custodia de los hijos y pérdida de nacionalidad. Se estableció un nuevo plan de acción a evaluar y revisar en la III Conferencia Mundial, convocada cinco años después en Nairobi.

En 1985, la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz tuvo lugar en Nairobi: III Conferencia Mundial sobre la Mujer. Esta se convocó en un momento en el que el movimiento para la igualdad de género había obtenido finalmente un verdadero reconocimiento internacional⁽⁴⁴⁾. Mu-

mujer. Hacia fines del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, 127 Estados miembros habían establecido alguna forma de mecanismo nacional, instituciones encargadas de la promoción de políticas, investigaciones y programas orientados al adelanto de la mujer y su participación en el desarrollo. *Ibidem*.

⁽⁴³⁾ Entre las participantes surgieron diferencias que manifestaban las diferentes realidades de las mujeres del mundo; así, mientras las mujeres participantes de los países del este estaban más interesadas en los problemas de la paz, las mujeres de occidente daban prioridad al desarrollo de la igualdad. Esto ayudó de forma decisiva a crear un movimiento unitario de mujeres a nivel internacional (participaron más de 4.000) y a que Naciones Unidas se abriera definitivamente a las organizaciones no gubernamentales, lo que permite que las voces de las mujeres tengan acceso al proceso de elaboración de políticas de la Organización. *Ibidem*.

⁽⁴⁴⁾ En esta ocasión, 15.000 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) participaron en un foro no gubernamental paralelo.

chos describieron esta reunión como el «nacimiento del feminismo mundial». Al darse cuenta de que los objetivos de Ciudad de México no se habían logrado adecuadamente, los 157 gobiernos participantes adoptaron las *Estrategias de Nairobi*⁽⁴⁵⁾ orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer hasta el año 2000⁽⁴⁶⁾. Su principal innovación fue la declaración de que todos los asuntos eran asuntos de la mujer⁽⁴⁷⁾.

La IV Conferencia Mundial de Mujeres se celebró en Beijing en 1995 y representó un punto de inflexión en el tratamiento del género. A partir de Beijing se considera que el cambio de la situación de las mujeres afecta a la sociedad en su conjunto y se considera por primera vez que su tratamiento no puede ser sectorial, sino que debe integrarse en el conjunto de las políticas de los Estados⁽⁴⁸⁾.

La conferencia aprobó por unanimidad la Declaración y la Plataforma de Acción, que incorporaron un nuevo mecanismo de actuación denominado *gender mainstreaming* o transversalidad de la perspectiva de género. El *mainstreaming* supone la incorporación de la perspectiva de género como una herramienta común para el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, cualquiera que sea el ámbito de aplicación o el contenido de las mismas. La incorporación de una perspectiva de género exige un examen de la sociedad en su totalidad y que se visualice y analicen los fundamentos, causas y estructuras de la desigualdad. Por consiguiente, la atención no enfoca solamente a las mujeres y a su condición jurídica y social, sino que se dirige a reorganizar las instituciones y a adoptar decisiones políticas y económicas a favor de la igualdad que afectan a la sociedad en su conjunto.

⁽⁴⁵⁾ De los informes aportados se concluyó que los Planes de Acción acordados no habían sido desarrollados por los Estados, o lo habían sido muy escasamente, por lo que se consensuaron un amplio número de medidas entre las que cabe destacar la necesidad de promover reformas legislativas en el ámbito laboral, instaurar políticas educativas más activas y promover un feminismo institucional mediante la creación de oficinas de mujer de carácter estatal.

⁽⁴⁶⁾ Uno de los primeros resultados de la Conferencia de Nairobi fue la transformación del Fondo para el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer en el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, que ahora forma parte de la ONU Mujeres). Vid. <http://www.unwomen.org/es/> ONU Mujeres fusiona cuatro agencias de Naciones Unidas creadas con anterioridad. La decisión de su creación fue adoptada en julio de 2010 por la Asamblea General para fusionar el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la División para el Adelanto de la Mujer (DAW), de la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). La nueva entidad está encargada de acelerar el progreso en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Empezó a funcionar el 1 de enero de 2011 bajo la presidencia de Michelle Bachelet, ex Presidenta de Chile.

⁽⁴⁷⁾ Vid. <http://www.un.org/es/globalissues/women/#1325>

⁽⁴⁸⁾ Ahora el protagonismo lo tuvieron de forma absoluta las asociaciones y organizaciones no gubernamentales. La Conferencia representó un encuentro mundial de un gran número de feministas y asociaciones de mujeres de todo el mundo.

«La transformación fundamental que se produjo en Beijing fue el reconocimiento de la necesidad de trasladar el centro de la atención de la mujer al concepto de género, reconociendo que toda la estructura de la sociedad y todas las relaciones entre los hombres y las mujeres en el interior de esa estructura tenían que ser reevaluadas. Únicamente mediante esa reestructuración fundamental de la sociedad y sus instituciones sería posible potenciar plenamente el papel de la mujer para que ocupara el lugar que les correspondía como participante en pie de igualdad con el hombre en todos los aspectos de la vida. Este cambio representó una reafirmación firme de que los derechos de la mujer eran derechos humanos y de que la igualdad entre los géneros era una cuestión de interés universal y de beneficio para todos»⁽⁴⁹⁾.

En este último sentido, la Conferencia defendió los derechos de la mujer como derechos humanos y se comprometió a realizar acciones concretas para asegurar su respeto a nivel mundial. La consecuencia más importante de esta declaración fue la convocatoria de una importante II Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993⁽⁵⁰⁾.

Participaron 171 Estados, que proclamaron la «preocupación legítima de la comunidad internacional». Se produce un cambio fundamental al aceptarse por iniciativa de las mujeres que los derechos humanos pueden disfrutarse tanto en el ámbito público como en el privado, y por lo tanto pueden violarse en ambos ámbitos, ya que hasta ese momento el sistema estaba basado en violaciones cometidas por los Estados y referidas al espacio político y social. *Por primera vez, actos de particulares, ocurridos en el espacio privado, pueden originar responsabilidad estatal.*⁽⁵¹⁾

⁽⁴⁹⁾ Vid. <http://www.un.org/es/globalissues/women/#1325> Con objeto de realizar un seguimiento del cumplimiento de los compromisos adquiridos en Beijing, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas celebró en su sede (Nueva York) tres reuniones más: en junio de 2000 (Beijing+5) en febrero de 2005 (Beijing+10) y en marzo 2010 (la revisión de Beijing+15), reafirmando los compromisos que se contrajeron en la IV Conferencia, pero sin suponer un avance tan significativo como representó Beijing. <http://www.cinu.org.mx/temas/mujer/confmujer.htm> (Última consulta, 7 abril 2011).

⁽⁵⁰⁾ «Los derechos humanos de la mujer y la niña son parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional», Declaración de Viena, art. 18.

⁽⁵¹⁾ Vid. CANÇADO TRINDADE, A. A. «El proceso preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos» (Viena 1993). *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 1993. Y «Balance de los resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos» (Viena, 1993). *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Estudios Básicos de Derechos Humanos, tomo III, pp. 17.

■ LA SEGURIDAD HUMANA: MARCO CONCEPTUAL PARA LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA MUJER

Siguiendo esta misma línea, en octubre de 2000, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprueba, por primera vez, una resolución en relación con las Mujeres y los Conflictos Bélicos, la Resolución 1325, que ha sido decisiva en el desarrollo de las políticas de género y en la consecución de la igualdad de las mujeres. Es un documento dedicado íntegramente al desarrollo de la perspectiva de género vinculada a la conflictividad armada y al desarrollo de la paz y, por tanto, hace referencia a dos de los más importantes problemas a los que nos enfrentamos las mujeres a nivel mundial: de un lado, el impacto que los conflictos armados tienen sobre las mujeres y las niñas y, de otro, el papel que las mujeres pueden jugar en la construcción de la paz, lo que puede suponer un entrenamiento de las mujeres para el mantenimiento de la paz que les de acceso a las estructuras de poder: «la paz está inextricablemente unida a la igualdad entre hombres y mujeres», o lo que es lo mismo, no hay seguridad humana sin igualdad de género.

A partir de la sanción de la Resolución, han proliferado diversas iniciativas que buscan promover su aplicación en todo el ámbito de Naciones Unidas, así como hacer partícipes y concienciar a los Estados miembros de su responsabilidad al respecto. Pues bien, en respuesta a la solicitud de la Asamblea General, el secretario general elaboró un informe denominado «Gender mainstreaming in peacekeeping activities», donde estableció la siguiente definición: «La transversalización de género en las actividades de mantenimiento de la paz es la completa incorporación de la perspectiva de género en todas las actividades, que abarcan desde la etapa inicial de negociaciones para el cese de fuego y el establecimiento del mandato para una operación de paz, hasta las situaciones de posconflicto». En este contexto, se plantearon dos responsabilidades para el Departamento de Operaciones de Paz de Naciones Unidas (DPKO):

- Incorporar la perspectiva de género en su propio trabajo.
- Asistir los esfuerzos de la población afectada en situaciones de posconflicto para que incorporen la perspectiva de género en las estructuras nacionales como elemento imprescindible para aportar seguridad a las sociedades en el posconflicto.

Significa que la seguridad humana debe utilizarse para mejorar la situación de las mujeres en sus familias y comunidades, porque no siempre la seguridad humana centrada en las personas implica necesariamente un enfoque sensible al género, en muchos casos mantienen una orientación neutra que termina por excluir a las mujeres.

La Comisión de Seguridad Humana⁽⁵²⁾ (CSH) ha definido esta como «protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas» (CSH 2003:1)⁽⁵³⁾. Esta definición supone un nuevo enfoque del concepto tradicional de seguridad humana que se distancia ahora de la seguridad de los Estados frente a agresiones militares, para centrarse en la seguridad de las personas, su protección y su empoderamiento; además, presta atención a las múltiples amenazas que trascienden los diferentes aspectos de la vida de las personas y, así, destaca la interconexión entre seguridad, desarrollo y derechos humanos; y promueve un nuevo enfoque integrado, coordinado y centrado en las personas para avanzar hacia la paz, la seguridad y el desarrollo tanto dentro como entre los países (CSH 2003: 4).

«La seguridad humana complementa la seguridad del Estado, fortalece el desarrollo humano y mejora los derechos humanos» (CSH: 2003: 2), pero mientras que la seguridad del Estado se centra en las amenazas directas contra el Estado, principalmente en forma de ataques militares, la seguridad humana traslada el foco de atención al conjunto más amplio de amenazas a las que se enfrentan los individuos y las comunidades (CSH 2003:6). En este sentido la situación específica de la mujer y la incorporación de la perspectiva de género es fundamental para la comprensión de lo que significa la seguridad humana. Enmarcado en los esfuerzos que Naciones Unidas está haciendo para promover la paz, los derechos humanos de las mujeres y el desarrollo humano, podemos mencionar algunos aspectos que inciden directamente sobre la seguridad:

1. La violencia contra las mujeres es uno de los mecanismos por los cuales las mujeres son obligadas a mantener posiciones de subordinación al varón; tanto si es ejercida en el hogar o es socialmente tolerada, como si se emplea durante los conflictos armados, constituye uno de los mayores factores de inseguridad humana.
2. Las desigualdades en el poder y en la toma de decisión. La CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing apelan a incrementar la participación de las mujeres en la formulación de las políticas y en el acceso a estructuras de poder gubernamentales y no gubernamentales; igualmente en los procesos de construcción de la paz, la Resolución 1325 destaca cómo la posición de las mujeres es fundamental tanto por el impacto que los conflictos armados generan en las mujeres cuanto por el papel que pueden desempeñar en los procesos de paz como agentes capaces y activos. Estas capacidades pasan en demasiadas ocasiones desapercibidas, por lo que es necesario promover, entre otras cosas, una mayor presencia suya y un reconocimiento de

⁽⁵²⁾ La Comisión de Seguridad Humana se creó en enero de 2001 como respuesta al llamamiento realizado por el secretario general de la ONU en la Cumbre del Milenio de 2000.

⁽⁵³⁾ Informe de la Comisión sobre Seguridad Humana de 2003.

- su labor en las instancias formales e informales de transformación de los conflictos.
3. Desigualdad en el acceso y control de los recursos, ya que las limitaciones que sufren las mujeres para acceder a la tierra, a la propiedad privada o a la herencia, les impiden mantenerse a sí mismas, a sus familias y a sus comunidades, cuando está demostrado que desempeñan un papel fundamental en el desarrollo económico de las sociedades.
 4. La implementación a nivel global de los derechos de la mujer en educación, salud, trabajo, seguridad personal, y su especial protección ante el tráfico, explotación, abuso sexual, prostitución, etc.

En la última década los movimientos de mujeres han participado activamente en un gran número de temas relacionados con el reconocimiento de derechos humanos de las mujeres, consiguiendo que sean parte del mandato de la Corte Penal Internacional. El Estatuto de Roma menciona por primera vez en la historia, actuaciones delictivas que se cometen contra la mujer. Por ejemplo, el art. 7.1 recoge la esclavitud sexual, la violación, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que constituyen ahora crímenes de lesa humanidad. También a nivel nacional, los movimientos de mujeres están consiguiendo promover los derechos humanos de las mujeres; así, en Uganda se consiguió, a nivel legislativo, que las leyes permitieran a la mujer heredar la tierra del esposo difunto para mantenerse a sí mismas, o que se prohíban las palizas a la mujer o determinadas prácticas como la poligamia.

Por tanto, ningún objetivo de seguridad humana puede alcanzarse sin tener en cuenta la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres, que debe de convertirse en una prioridad en la agenda de la seguridad humana, sin que ello signifique que se abandone la protección estatal frente a amenazas externas o conflictos internos de seguridad, ya que, como hemos dicho, la seguridad humana no pretende sustituir a la seguridad del Estado, al contrario, son complementarias: «la seguridad humana y la seguridad del Estado se refuerzan mutuamente y son interdependientes. Sin la seguridad humana, no se puede lograr la seguridad del Estado y viceversa» (CSH: 2003: 6).

Existe un segundo hito en la consideración de la transversalización de género en materia de seguridad humana: la Resolución 1820, del año 2008. En ella se refleja la especial atención puesta en la utilización de la violencia basada en género como arma de guerra en los conflictos armados⁽⁵⁴⁾. El Consejo de

⁽⁵⁴⁾ Este tipo de violencia incluye la violencia sexual, violación, mutilación, humillación, matrimonio forzado, abortos forzados, denegación del uso de anticonceptivos y esclavitud sexual, entre otras. Durante los conflictos armados, las desigualdades de género tienden a intensificarse, agudizándose los patrones existentes de violencia. Las mujeres son usadas como verdaderas estrategias y armas de guerra para romper el equilibrio familiar y el de sus comunidades, para realizar limpiezas étnicas, recompensas para los soldados, romper la resistencia de una comunidad, presionar políticamente, etc.

Seguridad ha manifestado su condena a la utilización de tales prácticas en reiteradas ocasiones, instando a las partes a que pongan fin a estas prácticas y a que respeten la normativa internacional con respecto a la protección de los civiles durante los conflictos armados. La labor de UNIFEM fue significativa al respecto, y un seminario realizado en Inglaterra en junio de 2008 bajo el sugestivo título de «Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?»⁽⁵⁵⁾ puso sobre la mesa un debate agudo y necesario, principalmente para los países contribuyentes de tropas por su impacto en el terreno pero también en la capacitación y formación del personal⁽⁵⁶⁾.

La publicación (*Addressing Conflict-Related Sexual Violence: An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice*, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, UNIFEM y Campaña de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, junio de 2010) se convertirá en un programa de capacitación basado en situaciones hipotéticas que se utilizará en la capacitación previa al despliegue del personal de mantenimiento de la paz con el fin de mejorar su capacidad en materia de prevención de la violencia sexual⁽⁵⁷⁾.

El cuadro siguiente, elaborado por la Escola de Cultura de Pau⁽⁵⁸⁾, sintetiza las principales acciones y prácticas que en el marco de las misiones de mantenimiento de paz pueden ayudar a combatir la utilización de la violencia sexual como arma de guerra (ver tabla 1.1).

En 2010 se aprobó la Resolución 1960 sobre la violencia sexual sobre las mujeres en los conflictos armados, en la que se establece la actuación de las fuerzas armadas en los procesos de mantenimiento de la paz al respecto.

⁽⁵⁵⁾ UNIFEM. *Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military Peacekeepers?* United Kingdom: UNIFEM/DPKO, 27-28 de mayo de 2008.

⁽⁵⁶⁾ UNIFEM. United Nations Department of Peacekeeping Operations, UN Action against Sexual Violence in Conflict. *Addressing Conflict-Related Sexual Violence – An Analytical Inventory of Peacekeeping Practice*, UNIFEM, United Nations Department of Peacekeeping Operations, UN Action against Sexual Violence in Conflict, 2010. http://www.unifem.org/attachments/products/Analytical_Inventory_of_Peacekeeping_Practice_online.pdf

⁽⁵⁷⁾ Otras entidades también han elaborado instrumentos y directrices para proporcionar apoyo en la incorporación de la perspectiva de género al mantenimiento de la paz y la acción humanitaria en las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Comité Permanente entre Organismos publicó el *Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria. Mujeres, niñas, niños y hombres. Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes* (2006), un instrumento para que los grupos temáticos y sectores planifiquen, apliquen, vigilen y evalúen sus programas desde una perspectiva de género. Por su parte, UNICEF dirigió en 2009 la redacción del Manual para coordinar las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias (puede consultarse, en inglés, en <http://www.humanitarianreform.org/Default.aspx?tabid=453>).

⁽⁵⁸⁾ <http://escolapau.uab.cat/>

Tabla 1-1

Tareas y tácticas de lucha contra la violencia sexual	Elementos para una respuesta efectiva
Protección física de carácter preventivo: patrullas armadas y escoltas	Liderazgo respaldado por una estructura de mando y de control fuerte
Equipos conjuntos de protección civil-militar	Sistematización de las respuestas <i>ad hoc</i>
Proyectos de impacto rápido	Entendimiento de la relación entre la violencia sexual y el restablecimiento de la paz y la seguridad, a través de mandatos claros, alcanzables y suficientemente robustos
Tareas de disuasión, mediante la presencia visible	Voluntad y medios para patrullar y operar en espacios no convencionales (en las cercanías de poblaciones, barracones, campos y bosques) en respuesta a amenazas no convencionales y a menudo poco visibles
Operaciones de acordonamiento y búsqueda	Consultas con todos los segmentos de la sociedad, incluyendo a las mujeres, para recopilar información de inteligencia, creación de confianza e información sobre las actividades de protección
Enlace con la comunidad	Incentivos que reconozcan y premien las iniciativas exitosas para combatir la violencia sexual y reconocimiento de la contribución de éstas al éxito global de la misión
Seguridad en la distribución de ayuda humanitaria	Coordinación efectiva entre los militares y otros responsables de protección
Diseño y gestión de los campos para personas desplazadas y refugiadas desde un punto de vista de género	Modelos de conducta y capacitación para dejar un legado de seguridad para las mujeres y las niñas
Información pública: supervisión, denuncia y comunicación para el cambio de actitudes	Equilibrio de género en el reclutamiento y despliegue de fuerzas
Seguridad electoral para las mujeres	
Desarme, desmovilización y reinserción (DDR)	Desmilitarización y supervisión de altos el fuego sensibles al género
Reforma del sector de la seguridad y la justicia sensibles al género	
Operaciones de evacuación de no combatientes	
Operaciones contra el tráfico de personas	
Mejora de las condiciones de las mujeres detenidas	

FUENTE: Escola de Cultura de Pau. Barómetro 24 sobre dimensión de género en la construcción de la paz.

■ BIBLIOGRAFÍA

■ Primera Parte

ANGELL, Marcia. «Caring for women's health-What is the problem?» *New England Journal of Medicine*, vol. 329, 1993, pp. 271-272.

BEAUVOIR, S. de. (1949). *The Second Sex* (trad. de H. M. Parshley). New York: Knopf, 1952, (trad. cast. *El Segundo sexo*. Buenos Aires: Siglo XXI).

COBO BEDIA, Rosa, et al. *10 palabras claves sobre mujer*. Editorial Verbo Divino. Estella, Navarra: 1995.

DE MIGUEL ÁLVAREZ, A. (2003). «El movimiento feminista y la construcción de marcos de interpretación: el caso de la violencia contra las mujeres». *Revista Internacional de Sociología*, tercera época, n.º 35, pp. 127-150.

EUROPEAN COMMISSION. *European Institute For Gender Equality Annual Report 2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

FRIEDAN, B. «The Problem that Has no Name». *The Feminist Mystique*. Nueva York: Norton, 2001.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. Consultado el 21 de enero de 2012. <http://www.who.int/topics/gender/en/index.html>

JIMÉNEZ CASADO, C. *Malos tratos conyugales a mujeres en el área de Sevilla*. Instituto Andaluz de la Mujer. Sevilla: 1995.

LORENTE ACOSTA, M. *Mi marido me pega lo normal*. Editorial Crítica. Barcelona: 2001.

MAQUIEIRA, Virginia (ed.). *Mujeres, globalización y derechos humanos*. Barcelona: Cátedra, colección Feminismos, 2006.

MILLET, K. *La política sexual*, Aguilar. México: 1975.

ORTIZ GÓMEZ, T. «El papel del género en la construcción histórica del conocimiento científico sobre la mujer». Elvira Ramos (ed.) *La salud de las mujeres: hacia la igualdad de género en salud*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales Instituto de la Mujer, 2002, pp. 29-42.

ORTIZ GÓMEZ, T. «Los Estudios de las mujeres en las universidades españolas a comienzos del siglo XXI». En: *Democracia, feminismo y universidad en el siglo XXI*. Maquieira, et al. eds. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2005, pp. 41-62.

OSBORNE, Raquel. «Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones: diferencias numéricas, acción positiva y paridad». *Política y Sociedad*, vol. 42, núm. 2, 2005.

OSBORNE, Raquel. «De la “violencia” (de género) a las “cifras de la violencia”»: una cuestión política. *Empiria* (Revista de Metodología de Ciencias Sociales), n.º 15, enero-junio 2008.

POLO USAOLA, Cristina. «Violencia de género y maltrato psicológico». Curso: Violencia de Género: Generalidades. Aspectos psicológicos y jurídicos. Madrid: 16 de abril de 2007. www.institutodevictimologia.com/Formacion19f.pdf

PULEO, Alicia H. (ed.). *El reto de la igualdad de género. Nuevas perspectivas de ética y filosofía política*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2008.

ROMO AVILÉS, Nuria; VEGA, Amando; MENESES, Carmen; GIL GARCÍA, Eugenia; MÁRKEZ, Iñaki y POO, Mónica. «Sobre el malestar y la prescripción: un estudio sobre los usos de psicofármacos por las mujeres». *Revista Española de Drogodependencias*. Valencia: Universidad de Valencia, 2004, 372-379.

STOLKE, Verena. «¿Es el sexo para el género lo que la raza para la etnicidad... y la naturaleza para la sociedad?» *Política y Cultura*, 2000, 25-60.

STOLKE, Verena. «Estudios Feministas», *Florianópolis*, 12(2), maio-agosto/2004, 77-105.

TERRASSON, B. «Las violaciones de guerra y las mujeres en Francia durante el primer conflicto mundial: 1914-1918». En Nash, M. y Tavera, S. (eds.). *Las mujeres y las guerras. El papel de las mujeres en las guerras de la Edad Antigua a la Contemporánea*. Barcelona: Icaria, 2003, pp. 306-325.

VALCÁRCEL, A., *Sexo y filosofía*. Sobre mujer y poder, Anthropos. Barcelona: 1991.

■ Segunda Parte

ALCAÑIZ MOSCARDÓ, M. «La construcción de la cultura de paz desde la perspectiva del género». En *Género y Paz*. Icaria, 2010.

AMORÓS PUENTE, C. y POSADA KUBISSA, L. (eds.). *Feminismo y multiculturalismo*. Madrid: Instituto de la Mujer, Debate, 2007.

CANÇADO TRINDADE, A. A. «El proceso preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos». (Viena, 1993). *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. 1993.

- «Balance de los resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos» (Viena, 1993). *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Estudios Básicos de Derechos Humanos, tomo III.
- CARACUEL RAYA, M. A. «La aplicación de la Resolución 1325 en las organizaciones de seguridad y defensa europeas». En *Security and Defense Studies Review*. Vol. 11, 2010.
- *Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*. Madrid: Tecnos, 2004.
- COCKBURN, C. *Mujeres ante la guerra. Desde donde estamos*. Icaria, Barcelona: 2009.
- DEL VAL CID, C. «La mujer militar en las misiones de paz de la Unión Europea y las Naciones Unidas». En *Las mujeres militares en España (1988-2008)*. Instituto General Gutiérrez Mellado, UNED, 2009.
- DÍEZ JORGE, E. y SÁNCHEZ ROMERO, M. (eds.). *Género y Paz*. Icaria, 2010.
- FERNÁNDEZ VARGAS, V. «La situación de la mujer en los países de la OTAN». En *La mujer en las Fuerzas Armadas en España*. Ministerio de Defensa, 1991.
- FERRIS, E. *Women, War and Peace*. Life and Peace Research Report 14. Uppsala: 1993.
- GUÍAS DE FUENTES. BIBLIOGRAFÍAS ESPECIALIZADAS. Ministerio de Defensa. *Mujer y Fuerzas Armadas*, 2007.
- LYNCH, F. *Invisible Victims: White Males and the Crisis of Affirmative Action*, New York: Greenwood Press, 1989.
- MACKINNON, C. A. *Hacia una Teoría feminista del Estado*. Cátedra. Valencia: 1995.
- MAGALLÓN PORTOLÉS, C. *Mujeres en pie de paz*. Madrid: Siglo XXI, 2006.
- «Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325». En : VV. AA. *Verdades aún más incómodas. Anuario CEIPAZ 2008-2009*. Madrid: Fundación Cultura de Paz, 2008.
- «Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad». En *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n.º 87, otoño 2004.
-

NACIONES UNIDAS:

- *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Al* CONF.177/20/Rev.1
- (2000): *Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad*. Nueva York
- (2000): *Declaración de Windhoek*. Windhoek.
- (2000): *Namibia Plan of Action On «Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations»*. Windhoek.
- (2002): *Women, Peace and Security. Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000)*. New York.
- (2003): *Report of the Secretary-General to the General Assembly on Gender Mainstreaming in Peacekeeping Activities*. New York.
- (2005): *Objectifs de Développement du Millénaire. Rapport 2005*. New York.

NATO-Briefing, *Women, Peace and Security*, 2010.

NARAGHI ANDERLINI, S. *Women at the Peace Table. Making a Difference*. Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). Nueva York: 2000.

OLSSON, L. and TEJPAR, J. (eds.). *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325*. FOI, mayo 2009.

PARLAMENTO EUROPEO: Resolución del Parlamento Europeo sobre la participación de las mujeres en la resolución pacífica de conflictos (2000/2025(INI)).

PÉREZ VILLALOBOS, M. C. «La política exterior y de seguridad común en el Tratado Constitucional de la Unión Europea». En *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 3, 2005, Instituto Andaluz de Administración Pública.

SEPÚLVEDA, I. «La incorporación de la mujer a las fuerzas armadas de los países europeos». En *Security and Defense studies Review*, vol. 11, 2010.

UNIFEM (2004a). *Getting It Right, Doing It Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Rehabilitation*. New York.

- (2004b): *Women, Peace and Security: UNIFEM Supporting Implementation of Security Council Resolution 1325*. New York.

- (2005a): *On the Agenda: Women's Essential Role in Peace-building*, New York.
- (2005b): *Asegurar la paz. Guiar a la comunidad internacional hacia una efectiva participación de las mujeres a lo largo de los procesos de paz*. New York.
- (2006a): *Beyond numbers: Supporting Women's Political Participation and Promoting Gender Equality in Post-Conflict Governance in Africa. A Review of the Role of the United Nations Development Fund for Women*. New York.
- (2006b): *CEDAW and Security Council Resolution 1325: A Quick Guide*. New York.

VALENIUS, J. «Gender Mainstreaming in ESDP missions», *Chaillot Paper* n.º 101, Institute for Security and Defence Studies, May 2007.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS Y LA SEGURIDAD

Beatriz Frieyro de Lara

Margarita Robles Carrillo

RESUMEN

La integración de la perspectiva de género en materia de seguridad internacional es el resultado de un proceso histórico y sociopolítico que se materializa normativamente con la adopción de la Resolución 1325 y sus sucesoras sobre mujer, paz y seguridad. En el contexto del conflicto armado, la mujer se ha convertido en un objetivo militar por el recurso creciente y generalizado a la violencia de género como arma de guerra. Esta acción criminal se ha visto lamentablemente propiciada por su propia invisibilidad, la frecuente impunidad con que se cometen estos actos y sus efectos devastadores, a pesar de lo cual es un crimen internacional que se puede y que se debe evitar acudiendo a los instrumentos jurídicos previstos en el Derecho interno e internacional, así como impulsando decisivamente la información, la educación y formación y la concienciación de los responsables, políticos y militares, y de la opinión pública en general.

Palabras clave:

Mujer, conflicto armado, género, seguridad internacional

ABSTRACT

The integration of a gender perspective in the matter of international security is the result of a historical and socio-political process which adopts the norms stipulated in Resolution 1325 and its successors, on women, peace, and security. In the context of armed conflict, women have become a military objective by means of the growing and generalized use of gender violence as a weapon of war. Sadly, this criminal act has been perpetuated by its own invisibility, frequent impunity as well as its devastating effects. It is an international crime that can and should be avoided particularly in two ways: recurring to internal and international law, and raising of gender awareness with an emphasis on education, information and training throughout politics, militaries, and society in general.

Key words:

Women, armed conflict, gender, international security

■ MUJER Y CONFLICTO ARMADO

■ Introducción

En la actualidad, la violencia sexual en el contexto de los conflictos armados es reconocida como un problema de seguridad internacional. Esta extrema violencia de género, que ha estado presente a lo largo de todas las etapas de la historia y en todos los continentes, alcanza en nuestros días el grado de feminicidio y, desde el año 2000, constituye un objetivo prioritario del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que declara en la Resolución 1325 que «la paz está inextricablemente unida a la igualdad entre hombres y mujeres».

Como veremos, 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 impunidad con que se perpetran estos crímenes son elementos que se repiten con insistencia en muchos de los conflictos armados del mundo actual. En este contexto, la Resolución 1325 y sus sucesoras se ocupan de manera específica del género y la seguridad y, en términos generales, persiguen dos objetivos: en primer lugar, la prevención y la protección de las mujeres y las niñas frente a la violencia de género en el conflicto armado; y, en segundo lugar, el aumento de la contribución de la mujer en los procesos de pacificación. A pesar de las desavenencias que pueda suscitar el proceso iniciado en el año 2000 en el Consejo de Seguridad, la combinación misma de estos dos objetivos supone ya un tratamiento realmente novedoso del estatuto de la mujer, pues reconoce el vínculo indisociable que se ha de establecer entre la lucha contra la violencia de género y el incremento del rol de la mujer en la prevención y la resolución de conflictos, la consolidación de la paz y la reconstrucción.

■ Incidencia de género en los conflictos armados

Los profundos cambios que vive Europa en la era de las revoluciones que da inicio a la Edad Contemporánea alteraron, como no podía ser de otro modo, la naturaleza de las guerras. Su esencia se mantiene: el brutal efecto sobre la demografía, las profundas modificaciones de la estructura económica de las partes en conflicto, la transmutación de los valores, etcétera. Pero, en el transcurso de los siglos XIX y XX, la aparición de los ejércitos de masas, la profesionalización de la carrera de las armas, y la aplicación de la revolución industrial –y más tarde la tecnológica– al conflicto, entre otros factores, provocaron un progresivo cambio, por ejemplo, en el tipo de víctimas que provocan las guerras. Así, mientras en la Primera Guerra Mundial se calcula que el porcentaje de víctimas militares fue de en torno al 95%, en los conflictos armados más recientes este índice se ha invertido absolutamente, siendo los civiles no combatientes la inmensa mayoría de las víctimas, ya sean desplazados, exiliados, atacados, torturados, heridos, asesinados o desaparecidos.

Algunos de los casos más contundentes en los que la sociedad civil se ha convertido en un objetivo expreso en los conflictos armados más recientes son, por ejemplo, las mutilaciones de civiles en Sierra Leona; las torturas en Guatemala, Iraq y Afganistán; los desplazamientos forzados 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 la esclavitud sexual contra mujeres y niñas en Paraguay, Congo, Darfur, o Libia.

De otra parte, también la historia contemporánea asiste al desarrollo del Derecho internacional humanitario, un sector del ordenamiento jurídico que contempla específicamente la defensa de la población civil en los conflictos armados, en el que las mujeres encontrarán necesariamente un tratamiento específico, convirtiéndose desde los Convenios de Ginebra en objeto de protección⁽¹⁾.

De este modo, el estudio de la incidencia que los conflictos armados tienen sobre la población civil revela que parte de la violencia que generan las guerras es específica de género. Esto significa que los cambios que se producen como consecuencia de la guerra afectan, no sólo a las relaciones de género, sino también a los variados roles que desempeñan tanto hombres como mujeres. De todas formas, el hecho de que la guerra provoque un mayor nivel de violencia contra las mujeres al propiciar que se exacerbén conductas discriminatorias ya presentes en la sociedad no contradice el hecho de que también generan 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. La asunción de este principio por parte de la Naciones Unidas ha hecho replantearse el papel político de las mujeres en los conflictos armados. Es decir, por una parte se establecen medidas de protección y, por otra, se plantea el escaso papel político que han jugado tradicionalmente las mujeres, y la necesidad de aumentar su presencia en la resolución política de conflictos como una garantía de que el género será considerado de forma efectiva una cuestión prioritaria y evitar las situaciones de extremo riesgo de las mujeres en zona de conflicto.

En todas las culturas 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 solo tienen que asumir una responsabilidad mucho mayor en el cuidado de sus hijos y sus pa-

⁽¹⁾ El artículo 27 de los Convenios de Ginebra establece 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».

rientes con menos movilidad, como ancianos o enfermos, sino también en la producción de alimentos y otras actividades económicas.

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 exagera 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.

A pesar de todo ello, muchas mujeres no huyen de los combates o de la amenaza de hostilidades, en parte, porque creen que el mero hecho de ser mujeres 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 y soportan bombardeos y ataques indiscriminados a sus poblados. Se ven obligadas a restringir sus movimientos, lo que limita gravemente su acceso al suministro de agua, alimentos o asistencia médica. Con frecuencia se ven abocadas a situaciones difíciles y sometidas a amenazas en contra de su seguridad y la de sus hijos. Todo ello aumenta el riesgo de sufrir abusos, entre ellos el de la violencia sexual que, en ocasiones, se sucede de forma sistemática sobre un elevadísimo número de mujeres de todas las edades⁽²⁾.

La guerra agudiza la tradicional situación de exclusión y discriminación de las mujeres. Ataques sistemáticos contra la población femenina de todas las edades se han producido, además, en todas las etapas de la historia y 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.

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, un crimen de guerra del que se dice que es invisible. De hecho, hasta hace muy poco tiempo este fenómeno no ha sido interpretado como una violación grave del Derecho internacional humanitario, lo que sucederá a partir de la pasada década de los años noventa, tras el genocidio de

⁽²⁾ LINDSEY, Charlotte. «Las mujeres y la guerra». *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 839, 2000, pp. 561-580.

Rwanda y la guerra de Bosnia, momento a partir del cual la violencia sexual pasó a ser jurídicamente reconocida como crimen de guerra.

Desde entonces la violencia sexual se considera un arma de guerra. Eso significa que los ataques a las mujeres por parte de milicias armadas, de forma tan extendida y brutal, responden a un objetivo militar. No son accidentales, sino que persiguen algo concreto, ya sea sembrar el terror y provocar el desplazamiento de grandes poblaciones, destruir comunidades enteras, eliminar a una raza o etnia determinada, o recompensar a las tropas. En palabras de Amnistía Internacional⁽³⁾,

«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».

Pero no es sólo la violencia sexual. Con carácter general la violencia de género responde –tanto en guerra como en paz– a una estrategia de perpetuación del 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.

■ El legado de la Edad Contemporánea

Pero aportaciones de la etapa contemporánea al arte de hacer la guerra no son sólo la aplicación de la tecnología, la carrera armamentística, o 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 este período

⁽³⁾ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Vidas rotas. Crímenes contra mujeres en situación de conflicto*. 2004.

son 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. Esa 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 las últimas décadas 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.

Aunque a lo largo de la historia la participación directa de las mujeres en combate ha sido un evento relativamente raro, lo que no ha sido es excepcional y se agrava con las confrontaciones mundiales. 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. Otro tanto podría decirse de las mujeres de la resistencia en Yugoslavia, las partisanas de Italia, 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 primera línea de combate, y de la importante participación de las *blitzmadels* alemanas o las *lottas* finlandesas en labores de intendencia y defensa pasiva, existieron diferentes estrategias de participación femenina en relación con la hegemonía ideológica de las naciones beligerantes. En general, los países del Telón de Acero fueron más reacios que los aliados a emplear mano de obra femenina, ya que no consideraban la guerra una justificación suficiente para anular la política de segregación sexual o «esferas separadas», impuesta tras las revoluciones burguesas del siglo XIX.

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 lo que tradicionalmente venía pasando. La 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 EE. UU. 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.

Uno de los cuerpos de voluntarias más numerosos que se crearon entonces fueron las conocidas como *lottas* en Finlandia, «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 cuatrocientas mil mujeres sirviendo en varios servicios militares, casi el 10% del total de personal de sus fuerzas armadas.

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, muchas de forma voluntaria y otras forzadas.

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 cuatro mil soldados mujeres, es decir, el 6% de esta fuerza militar. Se calcula que eran mujeres en torno al 30% de las fuerzas armadas de los Tigres Tamiles (LTTE), en guerra durante décadas contra el Gobierno de Sri Lanka⁽⁴⁾.

Como profesionales, se calcula que el 3% de estos 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 planeta. 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 la integración de mujeres en las Fuerzas Armadas donde constituyen en la actualidad el 12% del personal militar, aproximadamente el 18% si hacemos sólo referencia a la clase de tropa. En la actualidad hay un debate abierto en las fuerzas armadas occidentales en torno a la necesidad de 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,

⁽⁴⁾ HERRMANN, Irène; PALMIERI, Daniel. «Between Amazons and sabinés: a historical approach to women an war». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, p. 23-25.

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. Por su parte, en Oriente Medio, las mujeres constituyen alrededor del 7% de los suicidas palestinos, y menos del 1% en Iraq. Tampoco en estos escenarios son infrecuentes los casos de niñas bomba.

Pero aunque con el tiempo, y sobre todo a partir de las dos guerras mundiales, se diversifica el papel que se venía atribuyendo a las mujeres en tiempos de guerra, aumentando el número de mujeres combatientes y, en general, su presencia en el escenario de guerra, ello 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 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 los escenarios de guerra, que formaron parte de las políticas de razia y «tierra quemada».

Durante la Segunda Guerra Mundial se produjeron miles de violaciones. Uno de los mayores casos de trata de seres humanos del siglo xx sucedió en las llamadas «estaciones de solaz» japonesas, donde miles de mujeres, la mayoría muy jóvenes, fueron obligadas a servir durante años como esclavas sexuales del Ejército imperial japonés. Se calcula que sólo durante la masacre de Nanking, unas cincuenta mil mujeres fueron violadas a manos de las tropas niponas, aunque el número exacto jamás se conocerá. Durante la larga guerra mundial, proliferarían estos centros en China, Taiwán, Borneo, Filipinas, muchas islas del Pacífico, Singapur, Malasia, Birmania e Indonesia. Se estima que unas doscientas mil mujeres fueron secuestradas y sometidas durante años a un régimen brutal de prostitución forzosa, que incluía torturas, castigos brutales, violaciones, esterilizaciones y abortos forzosos. La mayoría eran jóvenes coreanas procedentes de familias pobres, quienes durante años padecieron brutales castigos. Se cree que al menos la mitad de las mujeres de solaz fueron asesinadas, aunque hasta la fecha el Gobierno de Japón no ha desvelado el verdadero alcance de este extenso sistema de esclavitud sexual ni se ha responsabilizado de este crimen⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ CHUNG, Haeng-Ja, «The Comfort Women: sexual violence and postcolonial memory in Korea and Japan». *American Anthropologist*, vol. 112, n.º 2, 2010, pp. 337-338. HICKS, George. *Comfort women, sex slaves of the Japanese Imperial Forces*. Silkwork Books, 1995.

Por otra parte, en muchos berlineses queda aún el espantoso recuerdo del final de la guerra, cuando el Ejército soviético «liberó» la ciudad. El historiador británico Anthony Beevor calcula que en torno a dos millones de mujeres y niñas fueron violadas por las tropas rusas en los últimos meses de la Segunda Guerra Mundial, incluyendo unas cien mil solo en Berlín. En su investigación llama la atención sobre algunos aspectos de la actuación de las tropas soviéticas en territorio europeo, que desmontan la tesis de la venganza de las hordas rusas por los muchos pecados del partido nazi. No sólo hubo miles de violaciones a mujeres alemanas, 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, reclusas que liberaban de los campos de concentración⁽⁶⁾. Beevor llega a la conclusión de que la intención de las autoridades soviéticas frente a la evidencia de las violaciones masivas –que claramente toleraban– nunca fue intensificar la disciplina de los soldados del Ejército Rojo y que nunca dieron muestras de querer prevenir esta actuación por parte de sus hombres⁽⁷⁾.

Al final de la Segunda Guerra Mundial las dos partes en el conflicto se acusaron mutuamente, y con razón, de violaciones en masa. Sin embargo, ni el Tribunal de Tokio ni el de Nuremberg reconocieron el delito de violencia sexual. Y aunque los convenios de Ginebra apuntaban en la dirección correcta faltarían décadas para que fuéramos conscientes del elevado riesgo que las mujeres sufren en los conflictos armados por motivos de género. A lo largo de todo ese tiempo, y aun en la actualidad, se siguen sucediendo casos flagrantes de violaciones sistemáticas en conflictos armados.

En Asia Central, las violaciones sistemáticas fueron una práctica muy común en las guerras de liberación nacional. Según diferentes investigaciones, unas setenta mil mujeres pudieron ser víctimas de violencia sexual durante el período de la partición del subcontinente indio⁽⁸⁾. Muchas otras 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 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 al menos cincuenta mil mujeres musulmanas fueron secuestradas en la India y unas treinta y tres mil hindúes o sijs en Pakistán, durante la partición. Tras varios acuerdos entre los Gobiernos, fueron «recuperadas» aproximadamente doce mil quinientas mujeres en la India y seismil doscientas en Pakistán, que habían sido retenidas durante el conflicto⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ BEEVOR, Anthony. *Berlín. La caída: 1945*. Barcelona: Ed. Crítica, 2002.

⁽⁷⁾ BEEVOR, Anthony. Entrevista a Beevor, en <http://www.jetcero.com/?p=42> Última consulta el 12 de diciembre de 2011.

⁽⁸⁾ ESCOLA DE CULTURA DE PAU. *Alerta 2010! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria, 2010.

⁽⁹⁾ 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*

También en Bangladesh, ya en 1971, se produjeron abusos contra mujeres de una magnitud sobrecogedora, por parte de todos los grupos armados y en todos los grupos étnicos. Las víctimas pertenecían a diferentes religiones, clases sociales y etnias. Las cifras exactas nunca se sabrán, aunque se estima que entre doscientas mil y cuatrocientas mil mujeres fueron víctimas de la violencia sexual. 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⁽¹⁰⁾.

Birmania, en el sureste asiático, vive desde 1964 bajo un régimen dictatorial. Aislada políticamente del resto del mundo y dirigida con mano de hierro por una Junta Militar, Birmania es –junto a Sierra Leona– el país con menor renta *per capita* del mundo. El principal objeto de la represión impuesta por el régimen militar birmano 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 los muchos ataques a la población civil se están produciendo violaciones sistemáticas y selectivas de mujeres y niñas. Existe incluso un grupo de militares ocupados particularmente de efectuar violaciones masivas a mujeres pertenecientes a ciertas 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⁽¹¹⁾. Según ACNUR, el modo de operar de estos escuadrones consiste en realizar giras por las poblaciones birmanas seleccionando muchachas muy jóvenes, que son secuestradas y enviadas a los cuarteles donde se las obliga a desfilarse ante los militares, que de este modo seleccionan a las que quieren violar. Y así cada noche hasta que deciden matarlas o liberarlas. Las víctimas supervivientes conocen casi siempre el nombre, el cargo y el cuartel de destino de los atacantes y es normal que se crucen a diario. Es imposible saber cuántas mujeres están sufriendo la política de violaciones del régimen birmano, para las que, obviamente, no existe la opción de la denuncia, provocando que muchas opten por el suicidio como único modo de superar el trauma. Otra alternativa es el desplazamiento, dándose por conseguido el objetivo militar que se persigue con este régimen de violaciones sistemáticas.

En los años de la Guerra Fría, también Latinoamérica fue una región especialmente convulsa: guerras civiles, conflictos interestatales, y sistemas políticos autoritarios bajo dominio directo de los militares, en muchos de los cuales los ataques a las mujeres fueron una práctica común.

Lado del Silencio: Voces de la División de la India. Universidad de Duke, págs. 233-272.
⁽¹⁰⁾ SAIKIA, Yasmin. «Beyond the archive of silence: Narratives of violence of the 1971 liberation war of Bangladesh», *History Workshop Journal*, vol. 58, n.º 1, 2004, pp. 274-286.
SAIKIA, Yasmin, *Women, war and the making of Bangladesh: Remembering 197*. Duke University Press. Durham: 2011.

⁽¹¹⁾ Amnistía Internacional (2004), *No más violencia contra las mujeres*.

El caso paradigmático es el de Guatemala, una guerra civil de más de treinta años de duración que, entre otras víctimas, se saldó con al menos cien mil mujeres violadas, la mayoría indígenas. El 99 por ciento de los crímenes sexuales durante la guerra fue cometida por integrantes del Ejército guatemalteco, patrulleros civiles y las llamadas patrullas de autodefensa civil, fuerzas paramilitares creadas por el Gobierno⁽¹²⁾.

También el establecimiento de la Comisión de Verdad y Justicia en Paraguay en 2003 permitió conocer los crímenes cometidos durante la dictadura del general Stroessner, de 1954 a 1989. Años en los que miles de personas fueron víctimas de graves abusos, como detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones, exilio forzado y asesinatos. Algunos de estos crímenes se perpetraron en el marco de la Operación Cóndor, un plan coordinado por los Gobiernos militares de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay para eliminar a sus oponentes durante las décadas de 1970 y 1980. Estas violaciones de los derechos humanos incluyen la violencia sexual contra mujeres, y de forma particular el sometimiento de niñas a largos períodos de esclavitud sexual. Un modo de recompensar a sus militares. Las niñas eran secuestradas en sus propias casas y preparadas a la fuerza para servir a oficiales de alto rango. Tras años de cautividad, algunas fueron asesinadas cuando alcanzaron los 15 o 16 años de edad. Los trabajos de la Comisión dan cuenta de las presiones y amenazas a que están sometidas las mujeres que han dado su testimonio.

Las miles de violaciones cometidas en la guerra de Bosnia y el genocidio de Ruanda convirtieron los abusos sexuales en guerra en un tema de interés público, e iniciaron el camino hacia su pleno reconocimiento como crimen de guerra que, como dijimos, derivaron en una serie de resoluciones de Naciones Unidas que imbricaron género y seguridad. 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 conflicto armado o para las supervivientes.

En Bosnia y Ruanda, las violaciones sistemáticas de mujeres fueron consideradas constitutivas de genocidio. Lo que pasó es bien conocido. En Bosnia, miles de mujeres fueron violadas por grupos paramilitares serbios con la intención explícita de que engendraran un hijo serbio. Muchas que quedaban embarazadas de sus violadores eran encarceladas al menos hasta el séptimo mes de embarazo, para garantizar que no abortarían. En Ruanda 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

(12) COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (1999). *Guatemala, Memoria del Silencio. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los Derechos Humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca*. Guatemala, F&G editores, tomo XII. Documentos de la Comisión.

la población enemiga con el virus del SIDA⁽¹³⁾. Naciones Unidas calcula que pudieron sucederse entre doscientas cincuenta mil y medio millón de violaciones durante el genocidio. Además, en Ruanda, como en otros muchos lugares del mundo, las estrictas normas culturales convierten a la víctima en culpable de su propia desgracia. Aún hoy día miles de mujeres y niñas que fueron violadas por los *hutus*, y por ello abandonadas por sus padres y sus maridos, sufren un brutal rechazo social en sus comunidades, que se ha hecho extensible, aquí también, a sus hijos, fruto de las violaciones.

Los enormes defectos del sistema judicial de ambos países mantienen a las víctimas sin resarcir⁽¹⁴⁾. Ello provoca que el trauma de la víctima se perpetúe y que de algún modo se esté transmitiendo a la siguiente generación. En Bosnia, muchas de las víctimas no quieren regresar a la tierra de la que fueron expulsadas, haciendo una realidad la limpieza étnica de ciertas regiones. Se calcula que unos diez mil de los violadores siguen libres, en su mayoría serbios, pero también bosnios. Tanto de la guerra de Bosnia como en el conflicto en Ruanda, son muy pocos los enjuiciados por violación, a pesar del establecimiento de tribunales penales internacionales *ad hoc*. A tenor de los testimonios, para las víctimas que depositaron su confianza en este sistema judicial internacional, en términos generales, la experiencia no ha sido en absoluto positiva.

Desde la pasada década de los noventa, además, 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, y una costumbre absolutamente extendida que en determinados escenarios se puede calificar de endémica. Esa circunstancia explica la preocupación creciente de diversos actores de la comunidad internacional que conduce a la adopción de la Resolución 1325 y sus sucesoras por parte del Consejo de Seguridad mediante lo que se ha dado en llamar proceso de *segurización* del género.

■ EL PROCESO DE **SEGURIZACIÓN** DEL GÉNERO

■ El concepto de seguridad

El concepto clásico de seguridad, vinculado a la existencia, independencia e integridad territorial del Estado, sin dejar de ser el dominante, coexiste en la actualidad con otros paradigmas de seguridad, que se adicionan a aquel primero con objeto de dotarlo de un contenido material más amplio –seguridad eco-

⁽¹³⁾ HUMAN RIGHTS WATCH. *Rwanda: Lessons Learned. Ten years after the Genocide*. 2004.

⁽¹⁴⁾ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Whose justice? Bosnia and Herzegovina's women still waiting*. 2009; 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*, n.º 105.

nómica, seguridad ideológica, seguridad alimentaria, seguridad medioambiental– y más adaptado a la realidad contemporánea o que directamente aspiran a sustituirlo como ocurre con el concepto de seguridad humana.

El proceso de internacionalización de la vida social desarrollado desde la segunda mitad del siglo xx y las circunstancias sociopolíticas características del período de Guerra Fría obligan a superar el modelo territorial de seguridad para incluir las dimensiones ideológicas, políticas y económicas que, por ser diferentes en cada uno de los bloques, se convierten en una amenaza a la seguridad. La defensa del modelo económico, ideológico o político es consecuencia de la constatación de que las amenazas a la soberanía y la integridad de los Estados no se limitan a la agresión territorial. El Estado ha de proteger su ideología, su modelo de organización política y social y su estructura económica como defiende su territorio. Las nuevas amenazas, de naturaleza distinta y más compleja, exigen reconceptualizar la seguridad y redimensionar su organización, introduciendo aspectos que no hace mucho resultaban irrelevantes a esos efectos como ocurre con la cuestión de género⁽¹⁵⁾. La violencia sexual en el contexto del conflicto armado es ya generalmente reconocida como un problema de seguridad internacional.

Desde una perspectiva distinta, justificada también por la intención de explicar y adaptar la seguridad al contexto actual, el objetivo no es una ampliación de esa noción tradicional sino su sustitución. La búsqueda de un modelo de seguridad común y comprensiva, multidimensional e interdependiente, integradora y globalizadora, propugnado desde diversas corrientes doctrinales de pensamiento, conduce a la formulación de un nuevo concepto: la seguridad humana, con vocación de sustituir al anterior basándose en el axioma de que la persona, y no el Estado, es el sujeto último de la seguridad⁽¹⁶⁾. Los pilares esenciales de la seguridad humana son la ausencia de amenazas –peligros vitales–, la ausencia de necesidades –vulnerabilidades sociales– y la ausencia, en la medida de lo posible, de desastres naturales con consecuencias sociales devastadoras. La seguridad humana traduce libertad respecto de las necesidades básicas y libertad respecto a los miedos. Entre sus componentes, la seguridad personal implica ausencia de violencia y la seguridad comunitaria supone protección del individuo por la comunidad. La seguridad de género, que tiene como objeto principal a la mujer, constituye igualmente un componente natural de este concepto de seguridad.

La superación del modelo tradicional de seguridad, ampliando o incluso sustituyendo progresivamente su contenido, es un hecho que, en cualquiera de los

⁽¹⁵⁾ Según Aoláin, hay un concepto amplio de seguridad que incluye la seguridad física, social, económica y sexual («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, p. 1065).

⁽¹⁶⁾ KRAUSE, K. y WILLIAMS, M C. *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. 1997. Londres: UCL Press, pp. 43 y ss.

casos, incluye la cuestión de género. Más allá del debate teórico y de la viabilidad aún limitada de la segunda opción, en la práctica, el concepto de seguridad ha cambiado no solo por la aparición de nuevas amenazas sino, también, por el cambio de percepción sobre la naturaleza de las mismas. La soberanía, la independencia y la integridad territorial de los Estados no admiten ahora la misma interpretación que han tenido histórica, política y jurídicamente hasta fechas relativamente recientes. La libre determinación de los pueblos, la injerencia humanitaria o la responsabilidad de proteger son principios que interfieren en la aplicación de aquellas categorías fundamentales en materia de seguridad. Johan Eriksson acude, como ejemplo, al asunto entre Turquía y los kurdos para mostrar que una visión tradicional supondría la defensa a ultranza de la soberanía turca frente a la amenaza que suponen las tendencias independentistas kurdas sin reconocer el alcance de la crisis humanitaria⁽¹⁷⁾. Kosovo y Libia, recientemente, son manifestaciones de un nuevo y discutido modelo de seguridad que no otorga carácter absoluto a la defensa de la soberanía, como también habría de serlo Siria, paradigma de las contradicciones del sistema⁽¹⁸⁾.

Las contradicciones del sistema se deben a una compleja combinación de variables de distinto signo. Pero en el discurso científico hay dos motivos principales: por una parte, la imposibilidad de definir objetivamente y en términos absolutos y atemporales qué es un problema de seguridad, y, por otra, la naturaleza política, variable o contingente de esa decisión⁽¹⁹⁾. En términos más prácticos, la calificación de un asunto dentro de la categoría de seguridad autoriza un tratamiento prioritario, así como el recurso a medios extraordinarios para su resolución que no siempre están legitimados si responden a una decisión de naturaleza arbitrariamente política. La consideración de la inmigración como una cuestión de seguridad no tiene obviamente las mismas consecuencias que su definición como un problema social, político o humanitario. Junto a ello, la extensión del concepto de seguridad puede generar, paradójicamente, por sí misma, inseguridad en la medida en que convierte en amenazas necesitadas de una acción prioritaria, especial o extraordinaria aspectos o materias que, en principio, no habrían de tener esa consideración. Las crisis vinculadas al abastecimiento energético pueden llegar a ser, en un determinado punto, calificadas en sede política como una amenaza a la seguridad que justifica el recurso a acciones o medios especiales para su solución. Los Estados, individualmente considerados, pueden utilizar la indeterminación relativa del concepto de segu-

⁽¹⁷⁾ ERIKSSON, Johan. «Observers or Advocates? On the Political Role of Security Analysts». *Cooperation and Conflict*, n.º 34, 1999, p. 313.

⁽¹⁸⁾ La oposición de Rusia y China, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, ha impedido hasta el momento la adopción de medidas por parte de este órgano, a pesar del consenso alcanzado entre el resto de los Estados y del apoyo recibido por la Liga de Estados Árabes.

⁽¹⁹⁾ En Suecia se ha adoptado el concepto amplio de seguridad propugnado por la Escuela de Copenhague (ERIKSSON, *op. cit.*, 316).

ridad, para legitimar medidas de acción excepcionales como el uso de medios militares⁽²⁰⁾.

En el marco internacional, a diferencia del ámbito interno del Estado, esa problemática se encuentra mediatizada, y en alguna medida minimizada, por una doble circunstancia. Por un lado, la descentralización del poder político reduce la viabilidad de una calificación unilateral de un asunto de seguridad y, en cualquier caso, limita sus consecuencias como acto político. Un sistema basado en la igualdad soberana de los Estados requiere de la formación de un mínimo consenso para considerar una determinada materia como cuestión de seguridad sin que quepa proceder a su imposición, como puede ocurrir en el marco interno de un Estado⁽²¹⁾. Por otro lado, la competencia para calificar una cuestión de seguridad internacional corresponde al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, un órgano de composición restringida y no igualitaria, pero legitimado a esos efectos en la Carta de Naciones Unidas. La norma jurídica actúa frente a la ambigüedad y el relativismo del concepto de seguridad determinando el sujeto competente y el procedimiento para definir una materia como asunto de seguridad internacional. El Consejo de Seguridad ha procedido de ese modo en materia de género desde la adopción de su Resolución 1325 en el año 2000.

■ Género y seguridad

La introducción del género en el modelo de seguridad internacional es el resultado de un proceso que se explica en el marco científico de las relaciones internacionales mediante diversas propuestas doctrinales, entre las que destaca, por su carácter global, interdisciplinar y comprensivo y por su capacidad explicativa del fenómeno, la teoría de la *segurización*, un neologismo importado de la expresión inglesa *securitization*. La Escuela de Copenhague, artífice de esta tesis, define la *segurización* como el proceso y el acto intersubjetivo y discursivo mediante el cual se clasifica una materia como una amenaza existencial que exige la adopción de medidas urgentes y excepcionales⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Como ejemplos recientes de esta práctica se encuentra la lucha contra la inmigración en varios Estados o las acciones desarrolladas frente al narcotráfico por EE. UU., o el concepto mismo de legítima defensa preventiva que, asumido por este Estado, contraría el régimen jurídico establecido en materia de legítima defensa en las normas de Derecho internacional público. Históricamente, el caso más evidente es la consideración de los judíos como una amenaza a la existencia del Estado alemán.

⁽²¹⁾ Un gobierno puede decidir que la lucha contra la inmigración, el narcotráfico o el terrorismo en su territorio es una cuestión de seguridad nacional que requiere el uso de medios de naturaleza militar. La situación creada en España en diciembre de 2010, como consecuencia de la huelga de controladores aéreos, es una medida de esta naturaleza que supuso la declaración del Estado de excepción.

⁽²²⁾ Se trata de un proceso intersubjetivo en el sentido de que solo se securiza una materia o un tema cuando la audiencia acepta el acto discursivo de un actor de *seguridad*. Cuando eso ocurre se prioriza respecto de los asuntos políticos normales y son necesarios medios extraordinarios para tratar esa cuestión («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

Una vez asumido doctrinalmente ese fenómeno, el binomio género y seguridad se explica desde dos perspectivas diferentes y, en buena medida, contrapuestas. Una parte mayoritaria de la doctrina analiza este vínculo aplicando un axioma genérico en virtud del cual mayor igualdad de género implica menor violencia. Esa concepción es asumida por Mary Caprioli cuando defiende que la consecución de la igualdad de género ha de conducir a un comportamiento pacífico en materia de política exterior, así como la progresiva incorporación igualitaria de la mujer a la sociedad ha de reducir el número y el alcance de la violencia en los conflictos militares internacionales⁽²³⁾. En su opinión, mayores niveles de igualdad de género implican niveles menores de actuación militar por parte de los Estados para resolver disputas internacionales. La consecuencia principal de esta argumentación radica en que la igualdad de género no es solo una cuestión de justicia social, sino de seguridad internacional por su capacidad para predecir la agresividad internacional del Estado⁽²⁴⁾. Eric Melander ofrece una propuesta similar utilizando una línea de argumentación distinta: las tesis esencialistas y constructivistas. Según las primeras, parece razonable esperar que el empoderamiento de los sujetos menos propensos a la violencia se ha de traducir en una disminución de los conflictos en la sociedad. Siguiendo el constructivismo, la igualdad de género se asocia con una menor violencia colectiva, entendiendo por tal menos conflictos, menos intensos y menos duraderos⁽²⁵⁾.

La posición opuesta y minoritaria es defendida desde otro sector doctrinal en el que destacan Tessler y Warriner para quienes no existe una conexión entre el género y los comportamientos frente a la guerra y la paz⁽²⁶⁾. Más radical es la teoría de Samantha Godec quien, después de analizar los casos de Bosnia,

'extraordinary means' are necessary to address the problem»). (MACKENZIE, Megan. «Securitizing Sex?», *International Feminist Journal of Politics*, vol. 12, n.º 2, 2010, p. 204).

⁽²³⁾ «Increased gender equality, resulting in women's equal political, economic, and social power, will result in more pacific foreign policy behavior. The inclusion of women as equal members of society will, therefore, result in fewer and less violent militarized international disputes». (CAPRIOLI, Mary. «Gendered Conflict». *Journal of Peace Research*, vol. 37, n.º 1, 2000, pp. 53-68).

⁽²⁴⁾ «Gender equality is not merely a matter of social justice but of international security in predicting state aggressiveness internationally». Su teoría puede verse desarrollada en las siguientes aportaciones doctrinales: CAPRIOLI, Mary, «Gender Equality and State Aggression: The Impact of Domestic Gender Equality on State First Use of Force». *International Interactions*, vol. 29, n.º 3, 2003, pp. 209; CAPRIOLI, Mary y BOYER, Mark, «Gender, Violence and International Crises». *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, n.º 4, 2001, pp. 503-518); CAPRIOLI, Mary. «Primed for Violence: The Role of Gender Inequality in Predicting Internal Conflict». *International Studies Quarterly*, vol. 49, 2005, pp. 161-178.

⁽²⁵⁾ «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». «Gender equality can be expected to be associated with less collective violence, including fewer, less intensive, and shorter internal armed conflict». (MELANDER, Eric, «Gender Equality and Intrastate Armed Conflict». *International Studies Quarterly*, vol. 49, n.º 4, 2005, p. 697).

⁽²⁶⁾ «A connection between gender and attitudes toward war and peace was found to be absent in diverse political, economic, and social environment». (TESSLER, Mark y WARRINER, Ina. «Gender, Feminism, and Attitudes toward International Conflict: Exploring Relationships with Survey Data from the Middle East». *World Politics*, vol. 49, n.º 2, 1997, p. 280).

Afganistán, Iraq, Sudán, Somalia y Kosovo, afirma que la intervención militar puede ser contraproducente para los derechos de la mujer y desproporcionada desde la perspectiva de las normas internacionales que regulan el uso de la fuerza⁽²⁷⁾. Una lectura alternativa en esta misma línea es defendida por Laura Sjöberg para quien la protección de la mujer responde a una hermosa narrativa («beautiful soul narrative») que, en realidad, sólo sirve como justificación de la guerra⁽²⁸⁾. Anne Oxford se muestra asimismo crítica respecto de lo que denomina intervencionismo heroico del Consejo de Seguridad cuando, mediante la adopción de la Resolución 1325, introduce el género dentro del modelo de seguridad internacional creado en la Carta de San Francisco⁽²⁹⁾.

Con independencia, sin embargo, de las preferencias doctrinales sobre los aspectos positivos o negativos de la relación entre género y seguridad, en ella hay un componente esencial que justifica y legitima por sí solo ese vínculo, esto es, la lucha contra la violencia sexual en los conflictos armados que constituye el objetivo prioritario, tanto en la Resolución 1325 como en sus sucesoras.

■ El modelo de la Resolución 1325

El Consejo de Seguridad es el responsable principal del proceso de *segurización* del género en la medida en que, actuando sobre la base de sus competencias en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, adopta el conjunto de resoluciones sobre mujer, paz y seguridad en las que califica el género como un problema de seguridad internacional.

La Resolución 1325 es el resultado del consenso generado entre los Estados como consecuencia de la acción desarrollada en el marco de las conferencias mundiales sobre la mujer celebradas desde 1975 y de un conjunto de iniciativas y propuestas de algunos países y organismos internacionales especialmente sensibilizados con la problemática de la mujer en el marco de los conflictos armados⁽³⁰⁾. Siguiendo a Tryggestad, son cuatro los factores principales que contribuyen a la adopción de la Resolución: los cambios en la arquitectura internacional de seguridad, la naturaleza cambiante del conflicto, la ampliación del concepto de seguridad y la influencia creciente de las ONG en las relacio-

⁽²⁷⁾ «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 rhetoric 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, n.º 877, 2010, pp. 235-257).

⁽²⁸⁾ SJOBERG, Laura, «Women fighters and the beautiful soul narrative». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 53-68.

⁽²⁹⁾ OXFORD, Anne. «Muscular Humanitarianism: Reading the Narratives of the New Interventionism», *European Journal of International Law*, vol. 10, n.º 4, 1999, pp. 679-711.

⁽³⁰⁾ Sobre el contexto en que se adopta la Resolución 1325 (2000), véase HILL, Felicity; ABOITIZ, Mikele y POEHLMAN-DOUMBOUYA, Sara. «Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325». *Signs*, vol. 28, n.º 4, 2003, pp. 1255-1269.

nes internacionales⁽³¹⁾. En ella, 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».

La Resolución 1325 es la primera resolución adoptada por el Consejo de Seguridad que se ocupa de manera específica del género y la seguridad⁽³²⁾, estableciendo dos objetivos generales: 1) la prevención y la protección de las mujeres y las niñas frente a la violencia de género, y 2) el aumento de la contribución de la mujer en los procesos de pacificación⁽³³⁾. La combinación de estos dos objetivos supone un tratamiento realmente novedoso del estatuto de la mujer. Históricamente, siempre ha sido considerada como víctima, grupo vulnerable o sujeto pasivo y en el plano normativo se habría mantenido esa concepción si sólo se hubiese hecho referencia a la violencia de género en un contexto de conflicto armado. En cambio, al introducir, junto a ello, el propósito de aumentar la participación de la mujer en los procesos de pacificación, esta resolución constituye la primera ocasión en la que el Consejo centra su atención exclusivamente en la mujer como sujeto de derechos en el contexto de conflicto⁽³⁴⁾. Además de reconocer a la mujer como sujeto activo o agente de paz, ese objetivo traduce la necesidad de obtener niveles aceptables de identificación con la sociedad y de representación de la misma. El contraste con la realidad social es evidente cuando en las fuerzas armadas, en las misiones y operaciones y en los procesos de pacificación no hay una presencia significativa de mujeres⁽³⁵⁾. En sociedades y comunidades determinadas, la ausencia de las mismas limita la capacidad del conflicto armado como catalizador potencial para la transformación de los roles vinculados al género y para la redefinición de las funciones tradicionales de la mujer en el propio conflicto y en la sociedad. Como explica

⁽³¹⁾ «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, Torunn. «Trick or Threat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security». *Global Governance*, vol. 15, n.º 4, 2009, p. 542).

⁽³²⁾ BELL, Christine y 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, n.º 4, 2010, pp. 941-980.

⁽³³⁾ TACHOU-SIPOWO, Alain-Guy. «The Security Council on women in war: between peacebuilding and humanitarian protection». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 197-219.

⁽³⁴⁾ 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, n.º 2, 2007, p. 166.

⁽³⁵⁾ Como afirman Harris y Goldsmith, la verdadera legitimidad de estas misiones se verá influenciada por el modelo de relaciones de género («the very legitimacy of these missions will be influenced by how gender relations are modelled»). (HARRIS, Vandra y GOLDSMITH, Andrew. «Gendering Transnational Policing: Experiences of Australian Women in International Policing Operations». *International Peacekeeping*, vol. 17, n.º 2, 2010, pp. 292-306).

Reilly, la Resolución 1325 es importante no solo porque reconoce el impacto específico y desproporcionado del conflicto sobre la mujer sino, también, porque subraya el rol infravalorado de la mujer en los procesos de pacificación⁽³⁶⁾.

La Resolución 1325 es el origen del vínculo normativamente formalizado entre género y seguridad cuyo fundamento jurídico último se encuentra en las competencias asignadas al Consejo de Seguridad en la Carta de Naciones Unidas en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad. El recurso a este mecanismo normativo plantea, básicamente, dos órdenes de problemas. En primer lugar, en cuanto a su autoría, es un acto emanado de un órgano principal de Naciones Unidas con una composición restringida y no igualitaria, capacitado para adoptar actos con eficacia jurídica obligatoria, de conformidad con el artículo 25 de la Carta que, se imponen a los miembros de la Organización sin contar con su asentimiento⁽³⁷⁾ y dotado de competencias atribuidas en materia de seguridad que han sido objeto de una interpretación extensiva, contribuyendo todo ello al debate sobre su déficit democrático y de legitimidad⁽³⁸⁾. En segundo lugar, por su naturaleza, ha sido calificada como una resolución temática, *soft law* o meramente declarativa, en concreto, 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. Además, junto a ello, en cuanto a sus principios, el modelo creado en esta resolución se considera discriminatorio⁽³⁹⁾, desfasado⁽⁴⁰⁾

⁽³⁶⁾ Según el autor, esta resolución destaca no solo reconociendo el impacto específico y desproporcionado del conflicto sobre la mujer sino también subrayando el papel infravalorado de la mujer en la prevención y resolución de conflictos («the resolution is important 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 peace-building and post-conflict reconstruction»). (REILLY, *op. cit.* 166). En efecto, la participación de la mujer en las negociaciones garantiza en mayor medida la inclusión del tema del género en los acuerdos de paz y en el diseño futuro de la sociedad pos-conflicto. (SHOEMAKER, Jolynn. «Women and wars within status: Internal conflict, women's rights and international security». *Civil Wars*, vol. 4, n.º 3, 2001, pp. 1-34).

⁽³⁷⁾ Véase WILLETT, Susan. «Introduction: Security Council Resolution 1325: Assessing the Impact on Women, Peace and Security». *International Peacekeeping*, vol. 17, n.º 2, 2010, pp. 142-158.

⁽³⁸⁾ La expansión continuada de los poderes del Consejo de Seguridad, como advierte Tachou-Sipowo, plantea un problema en términos de déficit democrático («poses a problem in terms of a democratic deficit») aunque, según el autor, está compensado por el consenso prácticamente general sobre la responsabilidad de proteger («this is now rectified by the near complete consensus on its responsibility to protect»). (TACHOU-SIPOWO, *op. cit.*, 206).

⁽³⁹⁾ Sivakumaran afirma que, a pesar de ser un fenómeno tan grave aunque no tan generalizado como en el caso de la mujer, sólo en contadas ocasiones el Consejo de Seguridad trata el asunto de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado a nivel general («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, Sandez. «Lost in translation: UN responses to sexual violence against men and boys in situations of armed conflict». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 259-277).

⁽⁴⁰⁾ GARDAM, Judith y CHARLESWORTH, Hilary. «Protection of Women in Armed Conflict». *Human Rights Quarterly*, vol. 22, n.º 1, 2000, pp. 148-166; GARDAM, Judith. «Protection

y excesivamente marcado por estereotipos acerca de la mujer⁽⁴¹⁾, que se encuentran superados por una realidad en la que resulta obligado distinguir entre mujeres participantes en la guerra y mujeres afectadas por la guerra («women at war [participating in war] and women in war [affected by war]»)⁽⁴²⁾. Desde esa perspectiva, hay dos cuestiones clave: primera, la necesidad de considerar la pluralidad de experiencias de la mujer en los escenarios de conflicto⁽⁴³⁾, y segunda, la importancia de distinguir combatientes y civiles basándose en la fórmula qué se hace en lugar de quién lo hace («what they are doing, rather than *who* they are»)⁽⁴⁴⁾.

La doctrina no es unánime, pero se muestra mayoritariamente crítica sobre la Resolución 1325 por diversas razones:

- a. la concepción de fondo que traduce esta resolución es considerada representativa de la ideología liberal de los países occidentales⁽⁴⁵⁾;

of Women in Armed Conflict». *Human Rights Quarterly*, vol. 22, n.º 1, 2000, p. 160; GARDAM, Judith. «Women and the Law of Armed Conflict: Why the Silence». *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 46, 1997, pp. 55-80; GARDAM, Judith. «The Neglected Aspect of Women and Armed Conflict – Progressive Development of the Law». *Netherlands International Law Review*, vol. 52, 2005, pp. 197-219; BENNOUNE, Karima. «Do We Need New International Law To Protect Women in Armed Conflict», *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 38, n.º 2, 2006-07, p. 372

⁽⁴¹⁾ THOMPSON, Margaret, *et al.* «Feminist media coverage of women in war: You are our eyes and ears to the world». *Gender & Development*, vol. 15, n.º 3, 2007, pp. 435-450.

⁽⁴²⁾ HERRMANN y PALMIERI, *op. cit.*, 19.

⁽⁴³⁾ En efecto, hay que considerar la pluralidad de experiencias de la mujer en la guerra incluyendo cabezas y madres de familia, víctimas y supervivientes de violencia sexual, líderes comunitarios y combatientes armados («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»). (HAERI, Medina y PUECHGUIRBAL, Nadine. «From helplessness to agency: examining the plurality of women's experiences in armed conflict». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 103-122). Puede verse, también, NORDSTROM, Carolyn, «Women, economy, war», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 161-176; KARAM, Azza. «Women in War and Peace-building». *International Feminist Journal of Politics*, vol. 3, n.º 1, 2001, pp. 2-25; DURHAM, Helen y O'BYRNE, Katie. «The dialogue of difference: gender perspectives on international humanitarian law». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, p. 51.

⁽⁴⁴⁾ 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, p. 296. Sobre la capacidad de desempeñar distintos papeles, véase HOW, Nicole. «Women's participation in the Rwandan genocide: mothers or monsters?», *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 69-102.

⁽⁴⁵⁾ Muchos países del G-77 han criticado la resolución porque consideran que es representativa de un conjunto de ideas liberales promovidas fundamentalmente por los países occidentales («they perceive it as being representative of a larger package of liberal ideas primarily promoted by the affluent countries of the North»). (TRYGGESTAD, *op. cit.*, 539-557). En un artículo posterior, el autor cita textualmente a un representante de ese grupo cuando afirma que: «nosotros (el G-77) no tenemos problema en incluir la cuestión de género o de la mujer. Estamos de acuerdo en que la implicación de la mujer en la pacificación es importante. Sin embargo, no necesitamos ninguna referencia a una resolución procedente del Consejo de Seguridad» («we (the G-77) do not have a problem with including language on gender

- b. la terminología empleada característica de las normas de *soft law* contribuye a subrayar la debilidad del compromiso asumido por los Estados⁽⁴⁶⁾;
- c. la naturaleza del acto, ya que, al no ser un tratado internacional, no cuenta con la capacidad jurídica y la legitimidad necesarias para operar con efectividad;
- d. la ausencia de medidas positivas y eficaces de garantía de la aplicación de esta resolución y de mecanismos de exigencia de responsabilidad frente a los incumplimientos⁽⁴⁷⁾;
- e. la falta de coherencia operativa y de coordinación en la aplicación de la Resolución, así como el exceso de burocracia y la fragmentación consecuente de las acciones⁽⁴⁸⁾;
- f. la ausencia de una adecuada financiación⁽⁴⁹⁾.

Ante esas carencias hay varias soluciones posibles pero las más adecuadas pasan necesariamente por alcanzar el consenso suficiente para traducir los compromisos de la Resolución 1325 en un texto jurídico aceptado por los Estados. Una primera opción consistiría en adoptar un tratado internacional con el contenido de esta resolución y de sus sucesoras. Una segunda posibilidad sería modificar las normas de Derecho internacional humanitario para codificar unificándolo el régimen jurídico de la violencia de género en el contexto de los conflictos armados. Una tercera vía consistiría en mantener el fundamento normativo en las resoluciones del Consejo de Seguridad pero articulando mecanismos eficaces de garantía de su aplicación. Precisamente ese es el objetivo principal de las resoluciones adoptadas con posterioridad en esta materia.

■ El desarrollo normativo de la Resolución 1325

La Resolución 1325, adoptada en el año 2000, tiene su continuación en las Resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010). Esta normativa de desarrollo responde a los siguientes parámetros principales:

1. Otorga prioridad al objetivo de lucha contra la violencia sexual, en detrimento del propósito de incrementar la participación de la mujer en los procesos de pacificación⁽⁵⁰⁾. Esta tendencia se justifica, básicamente, por dos

or women. In think we all agree that women's involvement in peacebuilding is important. However, we do not want any references to a resolution coming from the Security Council». (TRYGGESTAD, *op. cit.*, 167). En términos similares, véase BARROW, Amy. «It's like a rubber band'. Assessing UNSCR 1325 as a gender mainstreaming process». *International Journal of Law in Context*, vol. 5, n.º 1, 2009, p. 66.

⁽⁴⁶⁾ SWAINE, *op. cit.*, 409.

⁽⁴⁷⁾ Véanse PUECHGUIRBAL, Nadine. «Discourses on Gender, Patriarchy and Resolution 1325: A Textual Analysis of UN Documents». *International Peacekeeping*, vol. 17, n.º 2, 2010, pp. 181-182; REILLY, *op. cit.*, 167.

⁽⁴⁸⁾ WILLETT, *op. cit.*, 156.

⁽⁴⁹⁾ WILLETT, *op. cit.*, 142-143.

⁽⁵⁰⁾ Bell y O'Rourke defienden que la exclusión de las mujeres de los procesos de pacificación constituye en sí misma una amenaza a la paz (BELL y O'ROURKE, *op. cit.*, 943).

motivos: a) el recurso creciente y casi generalizado a la violencia de género como arma táctica o estrategia bélica en escenarios de conflicto; b) la mayor relevancia jurídica, objetiva y axiológica del objetivo de lucha contra la violencia sexual en los conflictos armados en la medida en que se define como crimen de guerra, crimen de lesa humanidad y acto constitutivo del crimen de genocidio. Todas las resoluciones, salvo la 1889 que se ocupa en mayor medida del objetivo de empoderamiento de la mujer, se centran en el propósito de actuar contra la violencia sexual.

2. La violencia sexual es calificada dentro de dos categorías jurídicas fundamentales: por una parte, 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, y, por otra parte, ofreciendo una nueva dimensión del problema; desde las Resoluciones 1820 (2008) y 1960 (2010), 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. 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⁽⁵¹⁾.
3. Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad mantienen y perfeccionan de modo progresivo los compromisos y obligaciones de los actores implicados en su aplicación, que se articulan en las siguientes categorías: los Estados miembros, los Estados que envían contingentes, las partes en conflicto, los participantes en la negociación y aplicación de los acuerdos de paz, los agentes y organismos de la ONU y el secretario general de Naciones Unidas que incrementa significativamente sus funciones a lo largo de las distintas resoluciones. Este modo de proceder *ad hoc* mediante la acumulación sucesiva de tareas no es tan transparente, operativo y eficaz como lo sería un modelo resultante de un diseño previo, organizado y coherente donde cada actor tuviese reconocidas funciones claras dentro de un sistema global.
4. Las resoluciones sobre mujer, paz y seguridad complementan el modelo creado en la Resolución 1325, donde se prevén los Planes de Acción Nacionales como instrumento principal de actuación, mediante el establecimiento de mecanismos orgánicos o procedimentales de garantía de la efectividad de sus disposiciones. Son, fundamentalmente, dos: la creación en la Resolución 1888 de la figura del Representante Especial contra la Vio-

⁽⁵¹⁾ JENKINS, Robert y GOETZ, Anne-Marie. «Addressing Sexual Violence in International Mediated Peace Negotiations». *International Peacekeeping*, vol. 17, n.º 2, 2010, pp. 261-277.

lencia Sexual⁽⁵²⁾ y de un equipo de expertos en la materia designados por el secretario general de la ONU⁽⁵³⁾, y la previsión en la Resolución 1889 de un sistema basado en la introducción de indicadores destinados a utilizarse a nivel mundial para vigilar la aplicación de dicha resolución sirviendo como base común para todos los agentes implicados.

5. La concepción de fondo del modelo normativo diseñado con las resoluciones del Consejo de Seguridad no es uniforme. La Resolución 1325 y, después, la 1889, traducen un concepto de mujer como sujeto activo o agente de paz, mientras que las Resoluciones 1820, 1888 y 1960 sitúan en mayor medida a la mujer como sujeto pasivo o víctima requerida de protección, circunstancia esta que para un sector de la doctrina supone un retroceso conceptual ampliamente criticado por entender que constituye un regreso al tríptico mujeres vulnerables, mujeres madres y mujeres civiles («women as vulnerable, women a mothers and womens as civilians»)⁽⁵⁴⁾.

■ Alcance y naturaleza de las obligaciones de los Estados

Las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre mujer, paz y seguridad han creado un complejo entramado de obligaciones que tienen por destinatarios principales a los Estados y que se agrupan atendiendo a su estatuto y a su función en el contexto de un escenario de conflictos.

Los Estados, con carácter general, están obligados al cumplimiento de esas resoluciones y tienen un conjunto de responsabilidades concretas que se pueden clasificar en cuatro categorías.

⁽⁵²⁾ 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

⁽⁵³⁾ 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, y 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.

⁽⁵⁴⁾ PUERCHGUIRBAL, Nadine. «Discourses on Gender, Patriarchy and Resolution 1325: A Textual Analysis of UN Documents». *International Peacekeeping*, vol. 17, n.º 2, 2010, pp.172-187. En el mismo sentido véanse: 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, pp. 403-433; CARPENTER, op. cit., 295-334.

1. Las obligaciones jurídicas: a) 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 previsto en las Resoluciones 1325 y 1820⁽⁵⁵⁾; b) acometer 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, establecido en la Resolución 1888, y c) garantizar el acceso a la justicia y la protección legal de las mujeres reconocido en la Resolución 1820.
2. Los compromisos relativos a la promoción y concienciación sobre las cuestiones de género: a) velar con carácter general por el aumento de la representación de la mujer en todas las etapas de los procesos de pacificación, de acuerdo con las Resoluciones 1325 y 1889, y asegurar que el empoderamiento de la mujer sea tenido en cuenta en la evaluación de las necesidades y en la planificación posconflicto previsto en esta última; b) incorporar la perspectiva de género en todos los sectores siguiendo la Resolución 1889; c) 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, compromiso establecido ya en la Resolución 1325, y d) incrementar el apoyo financiero, técnico y logístico voluntario para las actividades de adiestramiento destinadas a sensibilizar sobre cuestiones de género, previsto desde la Resolución 1325.
3. Las funciones asistenciales son principalmente dos: a) ofrecer asistencia a las víctimas con carácter general, como estipula la Resolución 1820, y b) aumentar y mejorar el acceso a la atención sanitaria y jurídica, el apoyo psicosocial y los servicios de reintegración socioeconómica para las víctimas, incluido en la Resolución 1888.
4. Los compromisos en materia educativa se concretan en la Resolución 1889, donde se estipula que los Estados han de garantizar el acceso a la educación.
5. Los *Estados que aporten contingentes* a las operaciones o misiones han de adoptar, asimismo, 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⁽⁵⁶⁾.

Además de las obligaciones generales, *los Estados partes en el conflicto*, como categoría específica, tienen responsabilidades precisas adicionales:

1. 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

⁽⁵⁵⁾ BELL y O'ROURKE, *op. cit.*, 942-943.

⁽⁵⁶⁾ CARTER, K. R. «Should International Relations Consider Rape a Weapon of War», *Politics & Gender*, vol. 6, 2010, pp. 341-371.

Penal Internacional, es un principio básico de acción que se establece en la Resolución 1325.

2. La adopción de medidas especiales de protección para la mujer frente a la violencia de género, prevista con carácter genérico en la Resolución 1325, se convierte, tras las Resoluciones 1820, 1888 y 1960, en la obligación de poner fin, «inmediata y absolutamente» a los actos de violencia sexual y «de 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.
3. Las medidas de prevención y de garantía de investigación de las denuncias de actos de violencia sexual se incorporan con el objetivo de luchar contra la impunidad característica de estas acciones en el contexto del conflicto armado.
4. El respeto del carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados está previsto en las Resoluciones 1325 y 1889.

Los *participantes en la negociación de los acuerdos de paz* que deben: 1. asumir e incluir las necesidades especiales de las mujeres en la repatriación, asentamiento, rehabilitación, reintegración y reconstrucción; 2. apoyar iniciativas de paz de las mujeres locales y procesos de paz autóctonos; 3. garantizar la protección de los derechos humanos de la mujer en el proceso de reorganización política, jurídica y social, y 4. tener presentes las necesidades específicas derivadas del género en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración⁽⁵⁷⁾.

■ REFLEXIONES

■ La mujer, objetivo militar

Sin ánimo de menoscabar el valor de los compromisos adquiridos por Naciones Unidas desde el año 2000, hay que reconocer que los mecanismos establecidos están teniendo una eficacia muy limitada. En concreto las medidas adoptadas para la erradicación de la violencia sexual en guerra se están mostrando de todo punto insuficientes. Y los datos apuntan a que en muchos escenarios de conflicto armado de los últimos veinticinco años los ataques se-

⁽⁵⁷⁾ Pueden verse HUMPHREYS, Marccartan y WEINSTEIN, Jeremy. «Demobilization and Reintegration». *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, n.º 4, 2007, pp. 531-567; KANDIYOTI, Deniz. «Between the hammer and the anvil; post-conflict reconstruction, Islam and women's rights». *Third World Quarterly*, vol. 28, n.º 3, 2007, pp. 503-517; KALUNGU-BANDA, Agnes. «Post-conflict programmes for women: Lessons from the Kosovo Women's Initiative». *Gender & Development*, vol. 12, n.º 3, 2004, pp. 31-40; DURHAM, Helen; O'BYRNE, Katie. «The dialogue of difference: gender perspectives on international humanitarian law». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 31-51.

xuales han sido y están siendo cometidos de una forma sistemática sobre una porción muy elevada de población femenina, de todas las edades y condiciones, además de con una extrema brutalidad.

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

En primer lugar, está el hecho de que la violación en las guerras es un crimen que apenas se denuncia. Se puede decir que es *invisible*. Por muchos motivos. Muchas veces 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. 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 hacia los varones en muchas sociedades contribuye al silencio. De todas ellas, las mujeres que se quedan embarazadas como consecuencia de la violación tienen probabilidades de sufrir más abusos contra sus derechos. Además del trauma de la violación en sí, están las dificultades que conlleva criar a 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. La inexistencia de estadísticas oficiales fiables y el temor que rodea la denuncia de estos crímenes hacen muy difícil evaluar el alcance real del problema. Las estadísticas disponibles no indican con claridad los casos de violencia sexual contra mujeres y niñas que podrían estar relacionados con el conflicto armado. Incluso cuando la mujer reúne el coraje necesario para denunciar un caso de violación o de violencia sexual, este, rara vez se investiga efectivamente.

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, las violaciones sistemáticas están perfectamente documentadas por las diversas agencias que trabajan sobre el terreno.

En segundo lugar, el efecto tan *devastador* que este tipo de violencia causa es doble. A nivel individual porque destruye la integridad física y psíquica 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 así la violencia sexual en el tiempo y acabando con cualquier atisbo de autonomía personal o sexual de la víctima. Pero también tiene una dimensión colectiva muy importante, ya que pretende humillar a toda la comunidad enemiga y no sólo a la mujer que es agredida, pues de algún modo las mujeres víctimas de la violencia sexual evidencian el poder que sobre su sociedad tiene el enemigo.

En tercer lugar, es esencial para entender la actual extensión de este fenómeno la *impunidad* con que vienen actuando los perpetradores de este tipo de violencia. Dicha impunidad 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 hace de esta violencia extrema 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, el miedo al ostracismo, al rechazo social, la existencia de leyes nacionales especiales que evitan el enjuiciamiento de delitos cometidos en el transcurso de la guerra, las leyes de amnistía como parte de «acuerdos de paz»; en general, 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. Una idea falsa, pero que colabora enormemente en la perpetuación de este tipo de crímenes.

Frente a esta realidad, la escasa efectividad del desarrollo normativo para erradicar la violencia sexual en las zonas de conflicto vendría motivada principalmente por dos factores. De una parte, la propia naturaleza de la guerra que, al crear inestabilidad y alterar la organización y las infraestructuras sociales, económicas y políticas, radicaliza los roles tradicionales y acrecienta la situación desventajosa de la mujer. De otra, la multitud de condicionantes y límites impuestos por la tradición, la cultura, la religión, el nivel de desarrollo socio-económico y el sistema jurídico-político de los diferentes Estados. No es fácil, ni siquiera posible, por el momento, conciliar el contenido de aquellas resolu-

ciones con, por ejemplo, el estatuto de la mujer en lugares como Afganistán o Darfur.

Uno de los mecanismos, el llamado Plan de Acción Nacional, es original y valioso en el plano teórico porque ofrece «a *comprehensive approach* to the implementation of 1325; *enhance coordination* among the relevant actors; *raise awareness* among stakeholders; *create ownership* among those responsible for its implementation; and instil a culture and system of *accountability*»⁽⁵⁸⁾.

A pesar de ello, el diseño de esos planes no responde a estándares comunes y varía considerablemente en cuanto a su autoría, método, contenido, extensión y modalidades de ejecución y financiación. El problema principal, sin embargo, estriba en que a día de hoy, después de más de una década desde su previsión, sólo treinta y tres Estados han aprobado su plan de acción. La mayoría de ellos son países en los que no existe un riesgo real de conflicto armado y hay, en cambio, un nivel de consolidación política democrática suficiente para excluir dicha posibilidad y lo que implica en términos de género⁽⁵⁹⁾.

La falta de eficacia de los planes, por su limitada aplicación y por su heterogeneidad, se trata de contrarrestar en la Resolución 1889 (2009) del Consejo de Seguridad mediante la creación de un sistema de control basado en un «conjunto de indicadores» a nivel mundial para vigilar la aplicación de la Resolución 1325. En el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, 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 cuatro categorías: prevención, participación, protección y socorro y recuperación. Sobre esa base 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.

Más allá de los instrumentos normativos y de la labor continuada y constante de la ONU, las organizaciones regionales, los Estados, las ONG y el personal

⁽⁵⁸⁾ «Un enfoque integral para la ejecución de 1325; mejora la coordinación entre los principales agentes; aumenta la conciencia entre las partes interesadas, para crear la propiedad entre los responsable de su ejecución; e inculcar una cultura y un sistema de rendición de cuentas» SWAINE, Aisling, *op. cit.*, 413.

⁽⁵⁹⁾ Entre los Estados que han adoptado un plan de acción hay muchos miembros de la UE (Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia), otros seis 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), Filipinas y Nepal. Recientemente ha sido aprobado en EEUU y están preparando su plan Ghana, Irlanda, Jordania, Kenia y Corea del Sur (datos de febrero de 2012).

civil y militar implicados en la lucha contra la violencia sexual y en la promoción paralela de los derechos humanos y sociopolíticos de la mujer, la resolución de estos problemas pasa necesariamente por la interacción del tríptico información, educación y formación, y concienciación de la opinión pública internacional, que ya no puede ignorar el alcance y la gravedad de los crímenes internacionales cometidos por razón de género.

■ BIBLIOGRAFÍA

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*.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Vidas rotas. Crímenes contra mujeres en situación de conflicto*. 2004.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *No más violencia contra las mujeres*. 2004.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Whose justice? Bosnia and Herzegovina's women still waiting*. 2009.

AOLÁIN, Fionnuala. «Women, Security, and the Patriarchy of Internationalized Transitional Justice». *Human Rights Quarterly*, vol. 31, 2009, pp. 1055-1085.

BARROW, Amy. «It's like a rubber band'. Assessing UNSCR 1325 as a gender mainstreaming process». *International Journal of Law in Context*, vol. 5, n.º 1, 2009, pp. 51-68.

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

BELL, Christine y 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, n.º 4, 2010, pp. 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, n.º 2, 2006-07, pp. 363-391.

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

- BUTALIA, Urvashi. «Márgenes». En *El Otro Lado del Silencio: Voces de la División de la India*, Universidad de Duke, 2000, pp. 233-272.
- CAPRIOLI, Mary. «Gendered Conflict». *Journal of Peace Research*, vol. 37, n.º 1, 2000, pp. 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, n.º 3, 2003, pp. 195-214.
- CAPRIOLI, Mary y BOYER, Mark. «Gender, Violence and International Crises». *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, n.º 4, 2001, pp. 503-518.
- CAPRIOLI, Mary. «Primed for Violence: The Role of Gender Inequality in Predicting Internal Conflict». *International Studies Quarterly*, vol. 49, 2005, pp. 161-178.
- 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, pp. 295-334.
- CARTER, K. R. «Should International Relations Consider Rape a Weapon of War». *Politics & Gender*, vol. 6, 2010, pp. 341-371.
- CASEY, Sara, *et al.*, «Care-Seeking Behavior by Survivors of Sexual Assault in the Democratic Republic of the Congo». *American Journal of Public Health*, vol. 1010, n.º 6, 2011, pp. 1054-1055.
- CASTRO PITA, Agni. «Mujer y conflicto armado». *Revista d'Estudis de la Violencia*, 2007, n.º 2.
- COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (1999). *Guatemala, Memoria del Silencio. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los Derechos Humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca*. Guatemala: F&G editores, tomo XII. Documentos de la Comisión.
- CHUNG, Haeng-Ja. «The Comfort Women: sexual violence and postcolonial memory in Korea and Japan». *American Anthropologist*, vol. 112, n.º 2, 2010, pp. 337-338.
- DE PRADA SOLAESA, José Ricardo. «Violencia sexual contra las mujeres en Bosnia y Herzegovina». *Revista Tiempo de Paz*, n.º 84, 2007, pp. 37-46.
-

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

DURHAM, Helen y O'BYRNE, Katie. «The dialogue of difference: gender perspectives on international humanitarian law». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 31-51.

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

ERIKSSON, Johan. «Observers or Advocates? On the Political Role of Security Analysts». *Cooperation and Conflict*, n.º 34, 1999, pp. 301-323.

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

GARDAM, Judith y CHARLESWORTH, Hilary. «Protection of Women in Armed Conflict». *Human Rights Quarterly*, vol. 22, n.º 1, 2000, pp. 148-166.

GARDAM, Judith. «Protection of Women in Armed Conflict». *Human Rights Quarterly*, vol. 22, n.º 1, 2000, pp. 148-166.

GARDAM, Judith. «Women and the Law of Armed Conflict: Why the Silence». *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 46, 1997, pp. 55-80.

GARDAM, Judith, «The Neglected Aspect of Women and Armed Conflict – Progressive Development of the Law». *Netherlands International Law Review*, vol. 52, 2005, pp. 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, n.º 877, 2010, pp. 235-257.

HAERI, Medina y PUECHGUIRBAL, Nadine. «From helplessness to agency: examining the plurality of women's experiences in armed conflict». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 103-122.

HARRIS, Vandra y GOLDSMITH, Andrew. «Gendering Transnational Policing: Experiences of Australian Women in International Policing Operations». *International Peacekeeping*, vol. 17, n.º 2, 2010, pp. 292-306.

- HERRMANN, Irène; PALMIERI, Daniel. «Between Amazons and sabinas: a historical approach to women an war». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 19-30.
- HILL, Felicity; ABOITIZ, Mikele y POEHLMAN-DOUMBOUYA, Sara. «Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325». *Signs*, vol. 28, n.º 4, 2003, pp. 1255-1269.
- HICKS, George. *Comfort women, sex slaves of the Japanese Imperial Forces*. Silkworm Books, 1995.
- HOW, Nicole. «Women's participation in the Rwandan genocida: mothers or monsters?». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 69-102.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Te mataremos si lloras: Violencia sexual en el conflicto de Sierra Leona*. 2003
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Rwanda: Lessons Learned. Ten years after the Genocide*. 2004.
- HUMPHREYS, Marcartan y WEINSTEIN, Jeremy. «Demobilization and Reintegration». *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, n.º 4, 2007, pp. 531-567.
- IASC. *Mujeres, niñas, niños y hombres. Manual sobre cuestiones de género en la acción humanitaria*. 2008
- JENKINS, Robert y GOETZ, Anne-Marie. «Addressing Sexual Violence in International Mediated Peace Negotiations». *International Peacekeeping*, vol. 17, n.º 2, 2010, pp. 261-277.
- JONES, Ann. *La guerra contra las mujeres no termina nunca*. Un informe desde el Frente de África Occidental. Revista Rebelión. <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=63830> (última consulta el 25 de noviembre de 2011).
- JONES, Ann. *War is not over when it's over: women speak out from the ruins of war*. Metropolitan Books, 2010.
- KALUNGU-BANDA, Agnes. «Post-conflict programmes for women: Lessons from the Kosovo Women's Initiative». *Gender & Development*, vol, 12, n.º 3, 2004, pp. 31-40.
-

KANDIYOTI, Deniz. «Between the hammer and the anvil; post-conflict reconstruction, Islam and women's rights». *Third World Quarterly*, vol. 28, n.º 3, 2007, pp. 503-517.

KARAM, Azza. «Women in War and Peace-building». *International Feminist Journal of Politics*, vol. 3, n.º 1, 2001, pp. 2-25.

KRAUSE, K. y WILLIAMS, M. C. *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. 1997. Londres: UCL Press.

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

MACKENZIE, Megan. «Securitizing Sex?». *International Feminist Journal of Politics*, vol. 12, n.º 2, 2010, pp. 202-221.

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

MCKAY, Susan. «The Effects of Armed Conflict on Girls and Women». *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, vol. 4, n.º 4, 1998, pp. 381-392.

MÉDICOS SIN FRONTERAS. *Vidas destrozadas*. 2009.

MELANDER, Eric. «Gender Equality and Intrastate Armed Conflict». *International Studies Quarterly*, vol. 49, n.º 4, 2005, pp. 695-714.

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

NORDSTROM, Carolyn. «Women, economy, war». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 161-176.

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

OXFORD, Anne. «Muscular Humanitarianism: Reading the Narratives of the New Interventionism». *European Journal of International Law*, vol. 10, n.º 4, 1999, pp. 679-711.

PETERMAN, Amber, *et al.*, «Estimates and Determinants of Sexual Violence Against Women in the Democratic Republic of Congo». *American Journal of Public Health*, vol. 101, n.º 6, 2011, pp. 1060-1067.

- PUERCHGUIRBAL, Nadine. «Discourses on Gender, Patriarchy and Resolution 1325: A Textual Analysis of UN Documents». *International Peacekeeping*, vol. 17, n.º 2, 2010, pp. 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, n.º 2, 2007, pp. 155-172.
- REHN, Elisabeth y JOHNSON SIRLEAF, Ellen. *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, 2002.
- SAIKIA, Yasmin. «Beyond the archive of silence: Narratives of violence of the 1971 liberation war of Bangladesh». *History Workshop Journal*, vol. 58, n.º 1, 2004, pp. 274-286.
- SAIKIA, Yasmin. *Women, war and the making of Bangladesh: Remembering 197*. Duke University Press. Durham: 2011.
- SHOEMAKER, Jolynn. «Women and wars within status: Internal conflict, women's rights and international security». *Civil Wars*, vol. 4, n.º 3, 2001, pp. 1-34.
- SIVAKUMARAN, Sandez. «Lost in translation: UN responses to sexual violence against men and boys in situations of armed conflict». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 259-277.
- SJOBERG, Laura. «Women fighters and the beautiful soul narrative». *International Review of the Red Cross*, vol. 92, n.º 877, 2010, pp. 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, pp. 373-403.
- SUTHANTHIRARAJ, Kavitha and AYO, Cristina. *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*, 2010.
- 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, pp. 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, n.º 877, 2010, pp. 197-219.
- TESSLER, Mark y WARRINER, Ina. «Gender, Feminism, and Attitudes toward International Conflict: Exploring Relationships with Survey Data from the Middle East». *World Politics*, vol. 49, n.º 2, 1997, pp. 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, n.º 3, 2007, pp. 435-450.
- TRYGGESTAD, Torunn. «Trick or Threat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security». *Global Governance*, vol. 15, n.º 4, 2009, pp. 539-557.
- WILLETT, Susan. «Introduction: Security Council Resolution 1325: Assessing the Impact on Women, Peace and Security». *International Peacekeeping*, vol. 17, n.º 2, 2010, pp. 142-158.
- WOOD, Elisabeth Jean. «Variation in sexual violence during war». *Politics and Society*, vol. 34, n.º 3, 2006, pp. 307-341.
- ZVIZDIC, Nuna. «¿Qué fue de las mujeres violadas en Bosnia y Herzegovina durante la Guerra?». *Revista Tiempo de Paz*, n.º 84, 2007.

CAPÍTULO TERCERO

MUJER, OTAN Y UNIÓN EUROPEA

Jesús Ignacio Gil Ruiz

RESUMEN

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad, de octubre del 2000, tiene por objeto la integración de las consideraciones de género en todos los aspectos del trabajo de seguridad. Esto incluye la participación de las mujeres en la resolución de conflictos, así como en las operaciones de mantenimiento de la paz. También apunta a una mayor representación de las mujeres en todos los niveles, en la toma de decisiones en las instituciones nacionales, regionales e internacionales, y en la consulta con grupos locales e internacionales de mujeres.

En este documento se analiza el impacto de esta resolución y otras anexas posteriores en organizaciones internacionales tan importantes como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE), tratando de desarrollar cómo la introducción de la perspectiva de género en la doctrina y misiones de estas organizaciones es esencial para ayudar a alcanzar, junto con otros actores internacionales, nacionales y estatales, los objetivos planteados en las resoluciones, creando un entorno más estable de seguridad en situaciones de conflicto.

Primeramente, el documento examina los compromisos asumidos por la OTAN, desde un punto de vista institucional y operativo, para garantizar la difusión del conocimiento y de sus mandatos, especialmente en el campo de la gestión de crisis.

En segundo lugar, se analiza la actuación de la UE en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres y niñas que viven en situaciones de conflicto en todos los ámbitos de sus políticas, incluida

la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD, o CSDP por sus siglas en inglés).

Por último, concluye ofreciendo un balance de los logros alcanzados por ambas organizaciones en los últimos años y los retos futuros para continuar con la exitosa implementación de la Resolución 1325.

Palabras clave:

OTAN, UE, Política Común de Seguridad y Defensa, género, consenso, partenariado, empoderamiento de la mujer, perspectiva de género, enfoque integral, plan de acción, asesor de género

ABSTRACT

United Nations Security Council Resolution 1325 adopted in October 2000, aims at the integration of gender considerations into all aspects of security work. This includes participation in conflict resolution and peacekeeping operations. It also targets increased representation of women at all decision-making levels in national, regional and international institutions, as well as consultation with local and international women's groups.

This chapter analyses the impact of this Resolutions and another three additional Resolutions in international organizations like the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the European Union (EU), trying to develop how the introduction of the gender perspective in doctrine and missions of these organizations is essential to help achieve, along with other international actors, national and state the goals outlined in the Resolutions.

Firstly, the chapter reviews the commitments made by NATO, from an institutional and operational view to ensure the dissemination of knowledge and its mandates, especially in the field of crisis management.

Secondly, it examines the actions of the EU in promoting and defending the rights of women and girls living in conflict situations in all spheres of its policies, including the Common Security and Defence Policy (CSDP).

Finally, it concludes by offering a balance of achievements in recent years by these institutions and the challenges ahead to continue the successful implementation of Resolution 1325.

Key words:

NATO, EU, Common Security and Defence Policy, Gender, Consensus, Partners, Women Empowerment, Gender Mainstreaming, Gender Advisor

«La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha aprobado la Resolución 1325 con una energía que fácilmente podría pasar por entusiasmo. Un vistazo a su página web muestra 47 documentos relacionados con el tema. Se ha organizado una exposición multimedia de la contribución de la OTAN a la aplicación de la Resolución. Hay fotos agradables de mujeres jóvenes en uniforme militar con bebés, saludando a los niños. La OTAN, incluso celebra el Día Internacional de la Mujer. Aparentemente, permaneciendo hombro con hombro con el movimiento de mujeres, el secretario general Anders Fogh Rasmussen, preguntó, el 8 de marzo de 2010, “¿sería un mundo, en el que las mujeres disfrutaran de iguales derechos que los hombres, más seguro y estable? Es difícil decirlo, pero en última instancia, una paz duradera en muchas de las zonas más conflictivas de todo el mundo puede depender de la respuesta”»⁽¹⁾.

Cynthia Cockburn, investigadora feminista y escritora que trabaja en la intersección de los estudios de género y estudios sobre la paz y conflictos.

■ INTRODUCCIÓN

La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU, UNSC por sus siglas en inglés) sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS, Women, Peace and Security, WPS por sus siglas en inglés), de octubre de 2000, reconoció el efecto desproporcionado de los conflictos sobre las mujeres y subrayó su función esencial en la prevención de estos, así como en los esfuerzos de construcción y reconstrucción de la paz posconflicto. En concreto, la Resolución tiene por objeto la integración de las consideraciones de género en todos los aspectos del trabajo de seguridad. Esto incluye la participación en la resolución de conflictos y procesos de paz; las operaciones de mantenimiento de la paz, desarme, desmovilización y reintegración; la reforma del sector de seguridad, y la protección y los derechos de las mujeres. También apunta a una mayor representación de las mujeres en todos los niveles, en la toma de decisiones en las instituciones nacionales, regionales e internacionales, así como la consulta con grupos locales e internacionales de mujeres.

⁽¹⁾ No to War – No to NATO. Annual Meeting. Dublin. 15-17 April 2011. *Contribution to the Working Group on «Feminist Critiques of Militarization»*. *Snagged On The Contradiction: NATO, UNSCR 1325, and Feminist Responses*. Cynthia COCKBURN. http://www.wloe.org/fileadmin/FilesEN/PDF/no_to_nato/women_nato_2011/NATO1325.pdf NATO has adopted UNSC Resolution 1325 with an energy that could easily pass for enthusiasm. A glance at its website will show 47 documents relating to the topic. A multi-media exhibition has been mounted of NATO's contribution to implementation of the Resolution (September 2010). There are pleasing photos of young women in army fatigues carrying babies, waving to children. NATO even celebrates International Women's Day. Apparently standing shoulder to shoulder with the women's movement, Secretary General Anders Fogh Rasmussen asked, on 8 March 2010, 'Would a world in which women enjoyed rights equal to those of men be safer and more stable? It is difficult to say, but ultimately a lasting peace in many of the world's most troubled areas may depend upon the answer'.

Desde el año 2000, tres resoluciones adicionales han sido adoptadas:

- Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1820, de 2008, que complementa a la 1325, centrándose en la prevención y respuesta a la violencia sexual en situaciones de conflicto y posconflicto armado.
- Resolución 1888 (2009), que refuerza la Resolución 1820, en particular mediante el nombramiento de un Representante Especial de la ONU para abogar por el fin de la violencia sexual en conflictos armados.
- Resolución 1889 (2009), que, basándose en la 1325, mejora la supervisión y presentación de informes, destacando también la importancia de la asignación de recursos.

En este documento se analiza el impacto de estas resoluciones en organizaciones internacionales tales como la OTAN y la Unión Europea (UE). Por otra parte, tratará de desarrollar cómo la introducción de la dimensión de género en la doctrina y misiones de estas organizaciones es esencial para ayudar a alcanzar, junto con otros actores internacionales, nacionales y estatales, los objetivos planteados en las resoluciones anteriormente mencionadas, creando un entorno más estable de seguridad en situaciones de conflicto.

En primer lugar, el documento examina los compromisos asumidos por la OTAN, desde un punto de vista institucional y operativo para garantizar la difusión del conocimiento y de sus mandatos, especialmente en el campo de la gestión de crisis.

En segundo lugar, se analiza la actuación de la UE en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres y niñas que viven en situaciones de conflicto en todos los ámbitos de sus políticas, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Por último, concluye ofreciendo un balance de los logros alcanzados por estas instituciones en los últimos años y los retos futuros para continuar con la exitosa implementación de la Resolución 1325.

■ MUJER Y OTAN⁽²⁾

Como se ha señalado anteriormente, el 31 de octubre de 2000, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

Doce años más tarde, la importancia y relevancia de las cuestiones de género están claramente reconocidas en el ámbito militar, en particular en el marco de las operaciones. Como el expresidente del Comité Militar de la OTAN y

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

actual ministro de Defensa italiano, el almirante Di Paola, ha señalado en varias ocasiones: «El género es un activo para mejorar la eficacia operativa y un multiplicador que ayuda a ganar los corazones y las mentes».

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

Pero, ¿por qué es necesario incorporar las cuestiones de género en las políticas y normativa de la OTAN? ¿Qué cambios se han producido para que se entienda que el género es un elemento indispensable a tener en cuenta en toda acción que se pretenda llevar a cabo por esta organización? Estas son las preguntas a las que trataremos de dar respuesta en este capítulo.

En los últimos tiempos, la perspectiva de género se está incorporando como uno de los instrumentos imprescindibles a la hora de valorar el impacto de las distintas políticas que desarrollan organizaciones y Estados. Tanto es así, que una vez canalizada la importancia del principio de la igualdad real en nuestras sociedades y entendido que los efectos de las distintas decisiones y acciones políticas tienen una repercusión que incide directamente a la sociedad y que despliega sus efectos de manera distinta en función del sexo de las personas, la Alianza del Tratado del Atlántico Norte ha integrado esta perspectiva en su agenda como una de sus principales prioridades.

Por lo tanto, antes de continuar, considero oportuno ofrecer algunos antecedentes respecto a la estructura de proceso de decisión de la OTAN, sobre todo, para aquellos que no estén familiarizados con la Alianza.

■ ¿Qué es la OTAN?⁽³⁾

La OTAN es una alianza de 28 países de América del Norte y Europa comprometidos con el cumplimiento de los objetivos del Tratado del Atlántico Norte firmado el 4 de abril de 1949.

De acuerdo con dicho tratado, el papel fundamental de la OTAN es salvaguardar la libertad y la seguridad de sus países miembros por medios políticos y militares. La OTAN proporciona un foro en el que sus Estados miembros pueden consultar asuntos en materia de seguridad de interés común y adoptar medidas conjuntas para hacerlos frente.

La Alianza está comprometida con la defensa de sus Estados miembros frente a la agresión o amenaza de agresión y con el principio de que un ataque contra uno o varios miembros se consideraría como un ataque contra todos.

⁽³⁾ http://www.nato.int/cps/en/SID-C4489535-9BA056B3/natolive/what_is_nato.htm

■ Proceso de decisión

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

El Consejo del Atlántico Norte (CAN, o NAC por sus siglas en inglés⁽⁴⁾) es la institución principal política y de toma de decisiones, que ostenta una efectiva autonomía política y un importante poder de decisión.

El Consejo se reúne a nivel de embajadores y representantes permanentes al menos una vez a la semana. También se reúne dos veces al año a nivel de ministros de Relaciones Exteriores, tres veces al año a nivel de ministros de Defensa y, ocasionalmente, a nivel de cumbre con la participación de ministros y jefes de Estado y de Gobierno. Las reuniones del Consejo las preside el secretario general de la OTAN.

El trabajo del Consejo lo preparan comités subordinados responsables de áreas políticas específicas. Estos comités cuentan con las divisiones y oficinas del Personal Internacional (civil), cuya función es proporcionar recomendaciones políticas al Consejo.

El Comité Militar⁽⁵⁾ es la máxima autoridad militar en la OTAN, bajo la autoridad política del Consejo a quien proporciona asesoramiento militar. El Comité Militar es también responsable de proporcionar orientación a los Mandos Estratégicos de la OTAN, a los cuales me referiré más adelante. Los miembros del Comité Militar son los Representantes Militares nacionales que se reúnen en sesión permanente dos veces por semana, en representación de sus jefes de Estado Mayor de la Defensa, los que se reúnen normalmente tres veces al año.

El Comité Militar recibe apoyo del Estado Mayor Internacional (militar), que constituye el vínculo esencial entre los órganos de decisión política de la Alianza y los Mandos Estratégicos, manteniendo también una estrecha relación con Personal Internacional.

Hay dos Mandos Estratégicos⁽⁶⁾: el Comandante Supremo Aliado en Europa (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR por sus siglas en inglés), ubicado en Mons (Bélgica) y responsable de la dirección de todas las operaciones militares de la OTAN y el Comandante Supremo Aliado de Transformación (Supreme Allied Commander Transformation, SACT por sus siglas en inglés) en Norfolk (EE.UU.), responsable de promover y supervisar la continua transformación de las fuerzas y capacidades de la Alianza. Ambos asesoran al Comité Militar en sus responsabilidades de mando.

⁽⁴⁾ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49763.htm

⁽⁵⁾ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49633.htm

⁽⁶⁾ http://www.manw.nato.int/page_structure.aspx

Por muchas razones, la OTAN no cuenta solo con los 28 Estados miembros, sino que también con muchos países, llamados de asociación o *partners*⁽⁷⁾, reunidos en diferentes foros como:

- El Consejo de Asociación Euro-Atlántico (en inglés, Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) que engloba a 50 naciones y entre los que se encuentran 22 países socios. Es un foro multilateral de diálogo y consulta sobre cuestiones políticas y de seguridad. Proporciona el marco político global para la cooperación de la OTAN con los países socios en el área Euro-Atlántica y para las relaciones bilaterales desarrolladas entre la OTAN y cada país socio en el marco del programa de Asociación para la Paz.
- El Diálogo Mediterráneo, que se inició en 1994 y donde actualmente participan siete países de la OTAN: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez.
- La Iniciativa de Cooperación de Estambul, que incluye a Baréin, Qatar, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos y, finalmente,
- «Otros socios del mundo» también llamados «países de contacto», como Australia, Japón, República de Corea y Nueva Zelanda, que comparten las preocupaciones estratégicas de la Alianza y sus valores fundamentales.

■ Género en la OTAN. Fases

La incorporación de las cuestiones de género en la agenda de la OTAN, y más concretamente de la mujer, surge como una consecuencia lógica de los cambios sociales que a partir de la II Guerra Mundial comienzan a protagonizarse por parte de estas. A mediados del siglo xx, se comienza a producir un distanciamiento de la lógica imperante, esto es, la división sexual del trabajo. Esta lógica suponía que mientras los varones desarrollaban exclusivamente sus actividades productivas en las fábricas y en sus centros profesionales, la mujer se hacía cargo de las responsabilidades familiares y del hogar. Sin embargo, esta lógica fue perdiendo representatividad, en la medida en que la mujer comenzó a incorporarse formalmente al mercado laboral, y, por tanto, a gozar de independencia económica y personal, que es lo que la doctrina conoce como «empoderamiento de la mujer»⁽⁸⁾ (en inglés *women empowerment*).

Pues bien, este cambio sustancial se trasladó al interior de las Organizaciones y, cómo no, también al interior de las Fuerzas Armadas que se nutrieron y reflejaron de esa sociedad transformada, modernizándose y actualizándose.

⁽⁷⁾ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm

⁽⁸⁾ <http://www.beta.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/womenempowerment/overview.html>

Pero volviendo a lo que nos interesa, que es el proceso de integración de la perspectiva de género en la agenda de la OTAN, es posible reconocer cuatro fases en su evolución:

- La primera fase comenzó con los debates sobre la función de las mujeres militares en la alianza.
- La segunda se inició con la promulgación de la Resolución 1325 y el reconocimiento de las consideraciones de género en todos los aspectos de mantenimiento de la paz.
- La tercera fase, coincidiendo con la cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Kehl de 2009, dio un gran impulso a la aplicación de la Resolución 1325, sobre todo en las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Por último, en noviembre de 2010, la Cumbre de Lisboa confirmó el compromiso de la OTAN por mejorar la inclusión de los asuntos de género en la política y misiones de la Organización.

■ Perspectiva de género

Antes de continuar, me gustaría aclarar un concepto que se encuentra repetido muchas veces en las próximas paginas. Es el término: integración de la perspectiva de género.

La perspectiva de género es una herramienta que nos permite valorar los efectos de las decisiones que se adoptan en el día a día, en los hombres y las mujeres.

Esta perspectiva surge al calor de las teorías feministas de la diferencia o de la igualdad real. El género nos permite hacernos una idea de las funciones y comportamientos que se adscriben en una sociedad en lo que se refiere a los hombres y las mujeres. De hecho nos permite observar cómo se interpreta el principio de igualdad para unos y para otras. Las necesidades de hombres y mujeres en los distintos lugares del mundo, como es sabido, son distintas, es por ello que la igualdad como tal no se puede concebir como un concepto cerrado y asimilable a todas las personas, sino que como consecuencia de los usos y costumbres que rigen en las sociedades adopta unos grados distintos, creando sociedades más igualitarias o desiguales, y es aquí donde el valor de la perspectiva de género alcanza toda su importancia y significado, en lo que se refiere a las políticas y acciones que las organizaciones ejecutan para lograr una auténtica igualdad real.

Por lo tanto, podemos decir que la incorporación de la perspectiva de género es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, en todos los ámbitos y en todos los niveles. Se trata de una estrategia destinada a hacer de las preocupaciones y experien-

cias de las mujeres, así como de los hombres, un elemento integrante de la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las estrategias y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales para que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y la desigualdad no se perpetúe.

Es importante señalar que la perspectiva de género no se centra exclusivamente en las mujeres, aunque las mujeres suelen ser los principales objetivos y las beneficiarias de las prácticas de la integración, debido a su posición de desventaja en muchas colectividades. Podemos decir que ver las cosas a través de la perspectiva de género es un método para facilitar la igualdad de género.

Está claro que hombres y mujeres a menudo ven las cosas de una manera diferente. Esto no es un secreto, pero es un hecho que nos puede ayudar a ver una situación desde diferentes ángulos. Esta teoría se conoce como «la perspectiva de género». En Afganistán, por ejemplo, unos miembros de un Equipo Provincial de Reconstrucción (PRT) estaban tratando de evaluar lo que un pueblo necesitaba en términos de desarrollo. Todos los entrevistados dijeron que necesitaban acceso al agua para que sus mujeres no tuvieran que caminar varios kilómetros para obtenerla todos los días. Sin embargo, todas las personas a las que se entrevistó eran hombres. Si hubieran hablado con las mujeres habrían descubierto que para muchas de ellas, esta recogida de agua, les permitía salir de casa por un tiempo y conversar con otras mujeres. Las prioridades para las mujeres eran distintas. Para ellas resultaba más importante contar con centros de salud o escuelas para sus hijos.

Esto significa que la participación de hombres y mujeres en la búsqueda de soluciones a los problemas es un elemento fundamental para abordar todas las perspectivas y soluciones posibles a los problemas.

■ Género en la OTAN antes de la Resolución 1325

Se podría señalar que la incorporación de la perspectiva de género a la agenda de la OTAN está marcada por un antes y un después de la promulgación de la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad.

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

Cinco años más tarde, en 1966, el Servicio de Información de la OTAN convocó la Conferencia de Directores de Mujeres Oficiales a la que asistieron representantes de siete países de la OTAN.

Estas dos primeras conferencias fueron muy importantes para el intercambio de experiencias sobre la mujer en las Fuerzas Armadas, facilitando el proceso de transformación dentro de las fuerzas aliadas.

En noviembre de 1973, se creó un comité *ad hoc* de Mujeres en las Fuerzas de la OTAN (en inglés Committee on Women in the NATO Forces, CWINF) durante la Conferencia de la OTAN de Mujeres Oficiales que se celebró en Bruselas. Las delegadas, que representaban a 100.000 mujeres militares, adoptaron una resolución en la que se acordaba que las mujeres deberían tener la oportunidad de servir en todo tipo de empleos, con la excepción de aquellos que implicaran entrar en combate, ya que esto último se consideraba una competencia de índole de política nacional. Se reconoció este comité de mujeres formalmente por parte del Comité Militar en julio de 1976.

En la conferencia del CWINF de 1985, a la que asistieron 57 representantes de 13 países de la OTAN, España participó por primera vez.

98

En 1996, la presidenta del CWINF en cooperación con el director del Estado Mayor Internacional, abogaron por crear un puesto en el Estado Mayor destinado a tiempo completo a los asuntos de género.

Como consecuencia de esta solicitud se creó en enero de 1998 la Oficina de Mujeres en las Fuerzas de la OTAN, sirviendo de enlace con los Representantes Militares y su personal y permitiendo la muy necesitada continuidad de los objetivos del CWINF.

Tenemos que recordar que en ese momento las fuerzas de la OTAN ya estaban desempeñando misiones en los Balcanes y, en cierta medida, este marco regional se convirtió en la primera prueba real para la evaluación de las tareas de las mujeres militares en las operaciones de mantenimiento de la paz.

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

■ Género en la OTAN después de la Resolución 1325

Cuando en el año 2000 la ONU aprobó la Resolución 1325, la comunidad internacional reconoció que los civiles, especialmente las mujeres y los niños, constituyen la gran mayoría de los afectados por los conflictos armados.

Los efectos de la 1325 se hicieron notar inmediatamente en las estructuras institucionales y operativas de la OTAN. Algunas de las competencias de sus comités se ampliaron, y se crearon nuevos mecanismos para aplicar la Resolución. Además fueron aprobadas, en cooperación con todos los miembros aliados y socios, las primeras directrices políticas y recomendaciones para incluir los aspectos de género en todas las operaciones militares.

■ El CWINF después de la Resolución 1325

Tras la promulgación de la 1325, el CWINF celebró en mayo de 2001 su vigésimo quinto aniversario durante la reunión de Roma.

Desde 2002, ha llevado a cabo una cooperación activa con las naciones de la Asociación para la Paz (Partnership for Peace), y desde junio de 2003 se ha invitado a los siete países del Diálogo Mediterráneo a asistir a las reuniones anuales.

Sin ninguna duda, una de las reuniones más importantes del Comité se celebró en Berlín en junio de 2007 cuando se aprobó el informe *Comité de Mujeres en la Fuerzas de la OTAN, guía para la Perspectiva de Género en la OTAN*⁽⁹⁾. Este documento fue la primera contribución importante que realizó la Alianza desde una perspectiva integrada de género en todas las operaciones militares, especialmente en tres áreas: planificación operativa, educación y formación y evaluación.

Desde mayo de 2009, el Comité y la Oficina cambiaron sus nombres por «Comité de la OTAN sobre las Perspectivas de Género»⁽¹⁰⁾ (NCGP) y «Oficina de la OTAN sobre las Perspectivas de Género»⁽¹¹⁾ (NOGP).

Las misiones principales del Comité son:

- Asesorar y apoyar al Comité Militar de la OTAN en cuestiones de género.
- Promover la perspectiva de género como una estrategia que incluya tanto las preocupaciones e intereses de las mujeres como las de los hombres, y que se conviertan en un elemento básico en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas y operaciones militares.
- Facilitar el intercambio de información entre los países de la OTAN, dentro de su estructura de mando, y específicamente dentro de la sede de la OTAN en Bruselas, sobre las políticas relacionadas con las perspectivas de género.

⁽⁹⁾ *Committee on Women in the NATO Forces guidance for NATO Gender Mainstreaming.* http://www.nato.int/issues/women_nato/cwinf_guidance.pdf

⁽¹⁰⁾ *NATO Committee on Gender Perspectives.* http://www.nato.int/issues/women_nato/2011/HANDBOOK_2011.pdf

⁽¹¹⁾ *NATO Office on Gender Perspectives.* http://www.nato.int/issues/women_nato/owinf.html

- Servir de enlace con las organizaciones internacionales y organismos interesados en la integración de una perspectiva de género en las operaciones militares.
- Ser el punto de contacto de la OTAN para recopilar, analizar y difundir información pertinente a través de la Oficina.

Me gustaría destacar que el 30 de noviembre de 2011, la ministra española de Defensa, Carme Chacón Piqueras, concedió el IV Premio «Soldado Idoia Rodríguez, mujer en las Fuerzas Armadas»⁽¹²⁾ al Comité de Perspectivas de Género de la OTAN, en reconocimiento a su apoyo a la incorporación e integración de la mujer en las Fuerzas Armadas españolas y países aliados. En este sentido, reconoce al Comité su trabajo en la aplicación en el seno de la Alianza, de las distintas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre mujer, paz y seguridad.

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

El Comité está compuesto por oficiales militares o su equivalente civil de cada nación de la OTAN, que deben estar familiarizados con los últimos avances nacionales relativos al género. Se rige por un comité ejecutivo y está apoyado por la Oficina.

El Comité Ejecutivo está compuesto por una presidenta, una presidenta electa, y dos vicepresidentes. La presidenta y la presidenta electa se designan a nivel nacional y deben ser mujeres oficiales en servicio activo. Esto hace que el Comité de Perspectivas de Género de la OTAN sea el único comité del Estado Mayor Internacional cuyo presidente es una mujer.

El Comité de Perspectivas de Género se reúne en sede de la OTAN en Bruselas una vez al año, como mínimo, o según lo requiera su presidenta.

La Oficina de Perspectivas de Género es el punto permanente de recogida, suministro e intercambio de información con respecto a los programas nacionales, políticas y procedimientos sobre las cuestiones relacionadas con el género. Al jefe de la Oficina se le nombra miembro del Comité de Perspectivas de Género, actuando como punto de contacto dentro de la sede de la OTAN.

■ **Aplicación de la Resolución 1325. EAPC⁽¹³⁾ 2007**

En las reuniones anuales del Comité de Perspectivas de Género llegaron a la conclusión de que, durante la última década, la Resolución 1325 se había incorporado de manera irregular entre los países miembros. Algunos de estos países han realizado un buen desarrollo de los planes y directivas, e incluso es-

⁽¹²⁾ http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_82538.htm

⁽¹³⁾ Consejo de Asociación Euro-Atlántico

tán organizando sesiones de entrenamiento y educación previas al despliegue, o sobre el terreno directamente, mientras otros países apenas han comenzado a considerar el tema.

Sin embargo, en 2007, el Consejo del Atlántico Norte aprobó la Política de la OTAN/EAPC en materia de aplicación de la Resolución 1325 sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad⁽¹⁴⁾, llevándose a cabo de una forma abierta y transparente con el apoyo de los países asociados. Esta política representa el punto de partida para que las autoridades militares de la Alianza puedan cumplir con los objetivos de la 1325. De acuerdo con este documento las autoridades militares deben encargar a los Estados miembros la tarea de elaborar propuestas prácticas para la aplicación de la 1325, bajo constante revisión, e informar y seguir la labor realizada por la ONU, la OSCE y la UE en la incorporación de la dimensión de género en las operaciones de mantenimiento de la paz. El fin es garantizar, tanto como sea posible, la compatibilidad de esfuerzos que podrían llevar al intercambio de experiencias y al desarrollo de buenas prácticas. También las autoridades militares deben consultar con las ONG que trabajan sobre el terreno, con la finalidad de establecer vínculos con aquellas que cuenten con experiencia en las áreas donde la OTAN despliega sus fuerzas.

El Consejo del Atlántico Norte y el Consejo de Asociación Euro-Atlántico tienen que vigilar por su aplicación bajo constante revisión, debiendo informar anualmente.

El Consejo de Asociación Euro-Atlántico, reconoce que la complejidad de las misiones y operaciones de la OTAN, (que supone unos cincuenta mil efectivos desplegados desde los Balcanes hasta Afganistán), requiere de la coherencia en la incorporación de las cuestiones de género, y subraya la necesidad de contar con el conocimiento que se deriva de todos aquellos agentes, por supuesto también civiles, que participan en las zonas de conflicto. Esta idea tan integradora es lo que se conoce como «enfoque integral⁽¹⁵⁾» dentro de la Alianza.

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

■ **Aplicación de la Resolución 1325. BI-SC Directiva 40-1-2009**

En la cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Kehl, que se celebró en abril de 2009, se inauguró una nueva era para la aplicación de la Resolución 1325. En el párrafo 36 de la Declaración se presentaba el firme compromiso por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno de la siguiente manera: «Seguimos participando

⁽¹⁴⁾ NATO/EAPC policy on implementing UNSCR 1325 on WPS.

⁽¹⁵⁾ «Comprehensive approach».

activamente con nuestros países socios en el apoyo a la aplicación de la Resolución 1325, con el objetivo de contar con una batería completa de medidas para el otoño de 2010».

Siguiendo esta política, el director del Estado Mayor Internacional encargó a los Mandos Estratégicos desarrollar propuestas prácticas y directrices para la aplicación de la 1325. Esto dio lugar a la Directiva Bi-SC 40-1 de fecha 2 de septiembre 2009, coordinada por ambos Mandos Estratégicos (de Operaciones y Transformación), y que se denominó *Integración de la 1325 y las perspectivas de género en la estructura de mando de la OTAN, incluyendo medidas para la protección durante los conflictos armados*⁽¹⁶⁾. Esta directiva es ahora el documento básico para la incorporación de las perspectivas de género en las organizaciones y operaciones militares de la OTAN.

Esta directiva, que es coherente no sólo con las políticas de la ONU y la UE, sino también con los Planes de Acción Nacionales, proporciona un conjunto de directrices que permiten a la Alianza y sus operaciones la posibilidad de incluir la perspectiva de género, en la que, cómo no, hay un protagonismo especial para las mujeres. Se promueve así una política de género, y se reconoce que la protección durante los conflictos armados no sólo de las mujeres y niñas, sino también de los niños, es una obligación a la que todos los miembros de la OTAN y sus socios están comprometidos por las resoluciones de la ONU, entre las que destacan: la 1261 y 1314 sobre los niños y los conflictos armados, la 1674 sobre la protección de los civiles en los conflictos armados y la 1820 sobre mujer, paz y seguridad; además de la Convención de Ginebra de 1949, relativa a la protección de civiles en tiempo de guerra, y el artículo 77 del Protocolo Adicional de 1977, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I).

El documento reconoce que las habilidades complementarias de hombres y mujeres son esenciales para la eficacia de las operaciones de la OTAN. Este tema se percibe como un asunto transversal en su estructura.

La Directiva Bi-SC 40-1 es aplicable a todos los Cuarteles Generales Militares Internacionales o en cualquier otra organización que opere dentro de las cadenas de mando de los Mandos Estratégicos.

A través de la aplicación uniforme de la presente directiva, la perspectiva de género debe convertirse en una rutina teniendo siempre en consideración las necesidades operacionales con el fin de mejorar la eficacia operativa. La perspectiva de género en este contexto representa el proceso de reconocer e incorporar el papel que el género juega en relación con diversas misiones ope-

⁽¹⁶⁾ http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_09/20090924_Bi-SC_DIRECTIVE_40-1.pdf *Integrating the 1325 and Gender Perspectives in the NATO Command Structure including measures for protection during armed conflicts.*

rativas de la OTAN. La perspectiva de género no se centra exclusivamente en las mujeres, tal y como señalamos al principio, pero es cierto que las mujeres suelen ser los objetivos y las beneficiarias debido a su posición de desventaja en muchas comunidades. A las mujeres se les ha de ver también como actrices cuya participación en todas las etapas de crisis o conflicto garantiza una paz sostenible.

Hay nuevos aspectos a considerar en la Directiva:

- Se esfuerza por ampliar las funciones de la mujer en las operaciones y misiones en todos los niveles y en aumentar su representación en toda la estructura de mando de la OTAN.
- Integra las necesidades de las mujeres durante el planeamiento (necesidades médicas, suministros, alojamientos, etc.).
- Se ocupa del adiestramiento del personal antes y durante el despliegue en asuntos como: la protección, los derechos y necesidades de las mujeres y las niñas, la importancia de la participación de las mujeres en las operaciones y misiones y la transmisión cultural que proporciona la comprensión específica del contexto de género en el área de operaciones.
- Se incluyen estándares de comportamiento durante las operaciones, misiones o ejercicios, teniendo en cuenta la diversidad de las naciones de la Alianza, donde su personal proviene de diferentes niveles de educación y formación.
- Analiza las medidas disponibles en operaciones para proteger contra la violencia de género, particularmente la violación y otras formas de abuso sexual y violencia en situaciones de conflicto armado, facilitando el contacto entre las mujeres militares de la OTAN y la población local.
- Se crea un puesto que se está convirtiendo en clave para el desarrollo de todo lo que concierne al género especialmente en operaciones: *los asesores de género o Gender Advisors*. Ellos son los encargados de velar por la integración de la Resolución 1325. A los asesores de género se les puede destinar a los Cuarteles Generales de la OTAN estáticos y a aquellos otros desplegados en las zonas de operaciones, misiones y ejercicios. Dentro de sus funciones y responsabilidades se incluyen las siguientes:
 - a. Apoyar directamente al Mando en la planificación, conducción y evaluación de las operaciones mediante la integración de las perspectivas de género y la concienciación de la 1325 en el proceso operacional y en los procedimientos.
 - b. Proporcionar asesoramiento sobre la información y directrices relacionadas con la Resolución 1325
 - c. Apoyar en la actualización de los datos del número y puestos ocupados por las mujeres desplegadas en operaciones y misiones.
 - d. Establecer y supervisar un sistema de educación y formación en la sensibilización de asuntos de género (en la guarnición y desplegado).

- e. Establecer y mantener contacto permanente con el Comité de la OTAN sobre las Perspectivas de Género y otras organizaciones como la ONU, la OSCE, la UE, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las ONG, así como las organizaciones de mujeres locales e internacionales, para facilitar el intercambio de información en tiempos de paz, y durante operaciones de crisis o ejercicios.
- f. Apoyar al mando y al asesor jurídico en cualquier investigación relativa al quebrantamiento de las normas de comportamiento de la OTAN.

Por otro lado, en la declaración final tras la reunión de los ministros de Defensa de la OTAN en junio de 2010, se aprobó un *Informe sobre la incorporación de la Resolución 1325 en las Operaciones y Misiones de la OTAN*⁽¹⁷⁾ realizado en consulta con los países No OTAN pero que contribuyen a las operaciones ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán, en inglés International Security Assistance Force) y KFOR (Fuerza en Kosovo, en inglés Kosovo Force). La idea era (1) proporcionar los medios y capacidades adicionales a los mandos de las misiones y mejorar sus posibilidades de éxito, (2) ayudar a obtener el apoyo de los locales, tanto en las zonas de operaciones como internacionalmente y (3) llegar a la mitad de una población que en algunas circunstancias es prácticamente inaccesible lo que es de particular importancia en un entorno de contrainsurgencia como el que afronta la OTAN en Afganistán. Aunque quedaron áreas por mejorar, en las que se incluye la necesidad de la incorporación de estos esfuerzos en la planificación operativa diaria y en la práctica el Informe destacó algunas de las áreas en las que la OTAN está logrando el objetivo de integrar la 1325 en sus operaciones y misiones como por ejemplo:

- En los cursos de formación de predespliegue. Algunas naciones imparten cursos específicos de formación para asesores de género.
- La asignación de asesores de género en el Cuartel General del Mando Aliado de Transformación (en inglés Allied Command Transformation, ACT), KFOR, el Cuartel General de ISAF, ISAF Mando Conjunto y en los cuarteles generales en Operaciones, así como en los diferentes Equipos Provinciales de Reconstrucción (en inglés, Provincial Reconstruction Team, PRT) en Afganistán.
- El establecimiento de un grupo de trabajo multifuncional dirigido por el Comandante Supremo Aliado en Europa para evaluar los medios que se están utilizando en la incorporación de la Resolución 1325 en la planificación operativa y en la ejecución.
- La creación, formación y empleo de Equipos Femeninos de Interacción con Mujeres (Female Engagement Teams, FET) en la Operación ISAF. El objetivo de estos equipos femeninos, que apoyan directamente a los jefes de batallón y compañía, es la creación de un contacto con la población del lugar, así como generar la confianza entre los afganos y, en particular, con las

⁽¹⁷⁾ *Report on Mainstreaming UNSCR 1325 into NATO-led Operations and Missions.*

mujeres que habitan en el medio rural. Los FET son unidades compuestas por aproximadamente cinco soldados además del personal médico y lingüístico, todas ellas mujeres que acompañan a los soldados en las patrullas.

Este informe concluye con una recomendación al Consejo del Atlántico Norte para que elabore un plan de acción que pudiera ser aprobado a tiempo para la Cumbre de Lisboa (noviembre de 2010) en el que se detalle cómo la Resolución 1325 debe integrarse en las operaciones y misiones de la OTAN.

Por último, entre otras decisiones, vale la pena mencionar que el foro OTAN/EAPC fue abierto a los países del Diálogo Mediterráneo, a la Iniciativa de Cooperación de Estambul y a los Países de Contacto en junio de 2010.

■ Planes de Acción Nacionales (National Action Plans, NAPS)

A pesar de la naturaleza integral de la Directiva de 40-1, el Comité de la OTAN sobre las Perspectivas de Género valoró en 2010 que había algunas dificultades para su aplicación. Para hacer frente a estas dificultades, el Comité desarrolló el documento *Recomendaciones para la ejecución de la UNSCR 1325*⁽¹⁸⁾. Una de las recomendaciones más importantes fue la de que los países deben desarrollar un plan de acción y directrices para aplicar la Resolución 1325. Se aconseja a las naciones que no tienen un plan de acción nacional, mejorar sus mecanismos de coordinación y consulta con otros actores, tales como el Personal Internacional de la OTAN y las organizaciones internacionales o institutos de investigación implicados en cuestiones de género. Estos planes se han de revisar y actualizar para que mantengan su validez.

Es también esencial que los principales líderes y mandos estén comprometidos. Con el fin de aumentar este compromiso, se les debe exigir responsabilidades. Deben ser conscientes de que el género es un multiplicador de fuerzas para el éxito de la operación. La buena voluntad y el apoyo no son suficientes, la participación activa es realmente necesaria. El compromiso al más alto nivel es un factor clave para la plena aplicación de la 1325.

Además, se considera que la educación y la formación es un catalizador para mejorar la toma de conciencia sobre los asuntos de género y para la aplicación exitosa de una perspectiva de género en las operaciones. Se recomienda a las naciones desarrollar sus programas de formación. La OTAN debería ofrecer una «formación de formadores» para cumplir con el requisito de normalización y la interoperabilidad.

⁽¹⁸⁾ *Recommendations on Implementation of UNSCR 1325*. http://www.nato.int/issues/women_nato/pdf/2010/BrochureGender.pdf

También se debe crear una base de datos centralizada y una red de puntos de contacto de género para el intercambio de buenas prácticas y compartir conocimientos así como las lecciones aprendidas con sus éxitos y fracasos.

El asesor de género, como un consejero, tiene que estar integrado en la estructura militar para apoyar al mando.

La comunicación es otro factor clave. Difundir y compartir información sobre las cuestiones de género es una forma importante de mejorar la conciencia de género y mejorar la educación y la formación.

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

■ 10 años de la Resolución 1325

En enero de 2010, la OTAN se unió a las celebraciones del décimo aniversario de la aprobación de la Resolución 1325. Para celebrar tal acontecimiento, el secretario general Anders Fogh Rasmussen, impartió una conferencia ante la Comisión Europea sobre *Empoderamiento de la mujer en la paz y la seguridad*⁽¹⁹⁾. El secretario general habló sobre la «persecución continua de las mujeres en situaciones de conflicto y su marginación en todos los aspectos relacionados con la construcción de la paz» que tienen un profundo impacto en la seguridad mundial, y que representan uno de «los problemas de seguridad clave de nuestro tiempo». Continuó diciendo que «La OTAN ha escuchado esta llamada. Nuestras autoridades militares han elaborado directrices para la integración de las cuestiones de género en todos nuestros planes y operaciones», y añadió, «hemos estudiado detenidamente la importancia de las cuestiones de género para el éxito de nuestra operación en Afganistán». Sin embargo, hay áreas de actividad en las que la respuesta a la Resolución 1325 debe ser examinada más de cerca. Una de ellas es el número de mujeres militares que se encuentren bajo mando de la OTAN. El secretario general señaló que el porcentaje de mujeres en las fuerzas armadas de los Estados miembros varía mucho, ya que algunos países cuentan con el 3% de mujeres y otros llegan al 18%. «Creo firmemente que estas cifras son demasiado bajas», dijo. El objetivo de la OTAN consiste en aumentar la proporción de mujeres en las fuerzas armadas de sus países miembros.

En septiembre de 2010 se inauguró en la sede de la OTAN en Bruselas una exposición multimedia titulada *Mujer, Paz y Seguridad: la contribución de la OTAN a los 10 años de la 1325*⁽²⁰⁾. Durante la ceremonia de apertura, la secretaria general adjunta en funciones para la Diplomacia Pública, Stefanie Babst, dijo: «La contribución de la OTAN a la aplicación de la Resolución 1325 es

⁽¹⁹⁾ http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_61039.htm

⁽²⁰⁾ http://www.nato.int/cps/en/SID-87562DFF-935217E3/natolive/news_66157.htm?selectedLocale=en

una buena e importante historia, pero que todavía está pendiente de que se cuente». Habló también sobre los esfuerzos de la OTAN para proteger a las mujeres y las niñas en zonas de conflicto, las operaciones de mantenimiento de la paz que han empezado a incluir la perspectiva de género, y su compromiso de hacer que las mujeres desempeñen la función que les corresponde en la construcción de la paz y la seguridad –y agregó que– «mientras la comunidad internacional, incluyendo la Alianza, ha progresado bastante en el pasado, aún tenemos mucho camino por recorrer».

Después, el secretario general adjunto, embajador Bisogniero tomó la palabra y describió los pasos concretos que la OTAN ha adoptado para promover la participación de las mujeres en la paz y la seguridad, entre los que se incluye: la elaboración de directrices para integrar las cuestiones de género en todos los niveles de planificación y en las operaciones, así como el establecimiento de un código de conducta para todo el personal militar, el despliegue de asesores de género en Kosovo y Kabul o el empleo de expertos en género en varios equipos de reconstrucción provincial en Afganistán.

Dijo que «los líderes civiles y militares de la OTAN también tienen una función clave que desempeñar en la promoción de la participación de las mujeres en todos los niveles de la toma de decisiones» y, finalmente, concluyó diciendo: «Ya hemos hecho algunos avances importantes, pero espero que este décimo aniversario de esta histórica resolución sirva de inspiración para todos nosotros y nos permita contribuir aún más como organización, como aliados y como socios»

■ La Cumbre de Lisboa: hoja de ruta para el futuro

En la Cumbre de Lisboa, que tuvo lugar en noviembre de 2010, los líderes de la OTAN adoptaron un nuevo Concepto Estratégico que servirá como hoja de ruta para la Alianza en la próxima década y que vuelve a confirmar el compromiso de defenderse contra el ataque de todas aquellas amenazas modernas en un mundo cambiante.

Pero, aunque no se incluyó la Resolución 1325 y los compromisos de género en el nuevo Concepto Estratégico, la perspectiva de género estuvo en la agenda de negociaciones.

En el punto 7 de la Declaración Final de la Cumbre⁽²¹⁾, que incluye todos los temas tratados y las decisiones adoptadas por los jefes de Estado y de Gobierno, se dice que⁽²²⁾:

⁽²¹⁾ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm

⁽²²⁾ «We welcome the 10th Anniversary of UNSCR 1325 on WPS. Guided by the Policy that we developed together with our Partners in the Euro Atlantic Partnership Council, we have already taken significant steps to implement it and its related Resolutions. We have today endorsed an Action Plan to mainstream the provisions of UNSCR 1325 into our current and

«Damos la bienvenida al decimo aniversario de la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad. Guiados por la política que hemos desarrollado junto con nuestros países socios en el Consejo de Asociación Euro-Atlántico, podemos señalar que hemos dado pasos significativos en su aplicación. Hoy hemos aprobado un Plan de Acción para incorporar las disposiciones de la Resolución 1325 en nuestra gestión de la crisis actual y futura y en la planificación operativa, dentro de la formación y doctrina de la Alianza, y en todos los aspectos relevantes de las tareas de la Alianza. Estamos comprometidos a la ejecución de esta política y Plan de Acción como parte integral de nuestro trabajo para mejorar la eficacia de la Alianza, y hoy unimos recomendaciones para este fin. Hemos encomendado al Consejo del Atlántico Norte que presente un informe sobre los progresos que se han realizado y que esté listo para la reunión de ministros de Relaciones Exteriores en diciembre de 2011 y en la próxima Cumbre».

A este plan, que se revisará cada seis meses, se le llamó «Plan de Acción de la OTAN para incorporar la Resolución 1325 en las Operaciones y Misiones de la OTAN»⁽²³⁾, y fue aprobado por las naciones que contribuyen a las operaciones KFOR e ISAF. Básicamente, el Plan de Acción ha de proporcionar una lista de objetivos acompañados de propuestas de acción, así como las autoridades que lideran dicha acción. Por otra parte, y en la medida de lo posible, se ha de incorporar un calendario que muestre orientativamente cuándo se habrán ejecutado tales acciones.

En la Cumbre de Lisboa se aprobó también el *Informe exhaustivo sobre la política de la OTAN/EAPC sobre la aplicación de la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad y resoluciones relacionadas*⁽²⁴⁾, que demuestra lo que se había logrado hasta entonces y se formularon recomendaciones para el futuro con un enfoque práctico sobre la base de los recursos tanto internos como externos a la OTAN, y que se resume en cinco apartados:

- En primer lugar, se considera esencial la perspectiva de género en las políticas, programas y documentación, lo que significa la inclusión de la Resolución 1325 en las actividades diarias de la OTAN a todos los niveles. Poco a poco se debe producir un cambio en las mentalidades y comportamientos y, a tal fin, los correspondientes órganos de decisión asumen la responsabi-

future crisis management and operational planning, into Alliance training and doctrine, and into all relevant aspects of the Alliance's tasks. We are committed to the implementation of this Policy and Action Plan as an integral part of our work to improve the Alliance's effectiveness, and today we endorsed recommendations to this end. We have tasked the Council to provide a progress report to our Foreign Ministers in December 2011 and at the next Summit».

⁽²³⁾ «NATO Action Plan to mainstream UNSCR 1325 into NATO-led Operations and Missions»

⁽²⁴⁾ *Comprehensive report on the NATO/EAPC policy on the implementation of UNSCR 1325 on WPS and Related Resolutions.*

lidad de llevar a cabo la ejecución de tal medida en sus propios ámbitos de competencia.

- En segundo lugar, la cooperación con las organizaciones internacionales y la sociedad civil. Para lo cual se han adoptado iniciativas para identificar sinergias y áreas para la cooperación y el intercambio de buenas prácticas. La OTAN quiere evitar la duplicidad de esfuerzos con organizaciones como la ONU, la UE, la OSCE, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo) y el Comité Internacional de Cruz Roja, teniendo en cuenta que a menudo utilizan los mismos recursos.
- Tercero, la educación y formación del personal civil y militar es una herramienta esencial para crear conciencia sobre la Resolución 1325 y para contribuir a la eficacia de las operaciones y misiones. Se trata de una inversión a largo plazo, que no siempre es visible. En este sentido, podemos decir que la OTAN ha hecho un buen uso de sus propias instituciones, en particular su Colegio de Defensa en Roma, la Escuela de la OTAN en Oberammergau, además de la propia sede de la OTAN y el Comité de la OTAN sobre las Perspectivas de Género.
- En cuarto lugar, Operaciones, cuya integración ha exigido una política robusta e integral. La aplicación de la Directiva Bi-SC 40-1 ya ha demostrado resultados positivos especialmente en la introducción de normas de comportamiento y el despliegue de los asesores de género en el Cuartel General de ISAF desde octubre de 2009. Sus esfuerzos se pueden considerar un gran éxito en tres áreas: 1) la plena integración respecto al personal del Cuartel General ISAF; 2) el establecimiento de contacto con los Mandos Regionales, Equipos de Reconstrucción Provincial, ONG y las organizaciones de mujeres, situación que está mejorando la confianza y la relación con la población civil, y 3) se reconoce que la incorporación de la perspectiva de género requiere de un esfuerzo continuo y compartido hasta que se convierta en norma. Para realizar este trabajo se creó un grupo de trabajo de Perspectivas de Género, que fue establecido por el jefe de Estado Mayor del Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) en mayo de 2010 y que está tratando de aplicar las recomendaciones y lecciones operacionales identificadas relativas a la Resolución 1325 en todos los aspectos de las operaciones de la OTAN.
- Y en quinto lugar, Diplomacia Pública. Desde el año 2010, teniendo en cuenta la fuerte influencia de los medios de comunicación en la percepción de la función de la mujer en la sociedad, la cultura y la vida militar, la OTAN ha adoptado una estrategia en este ámbito con un doble enfoque: 1) la comunicación a través del canal de televisión de la OTAN en Internet y su página web, y 2) a través de intercambios directos, visitas a la sede de la OTAN, debates y eventos.

La última parte del Informe incluye una lista de recomendaciones para el Consejo del Atlántico Norte y para las autoridades civiles y militares de la OTAN.

Una de las tareas es que el secretario general debe proporcionar un informe anual sobre la aplicación de la 1325 en la OTAN.

■ **Revisión de la «Política de la OTAN/EAPC en materia de aplicación de la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad», de 2007**

Como mencionamos anteriormente, en 2007 el Consejo del Atlántico Norte y los países asociados aprobaron la política de la OTAN/EAPC en materia de aplicación de la Resolución 1325. Dicha política fue actualizada en junio de 2011, teniendo en cuenta los cuatro pilares de la ONU para la Resolución 1325: prevención, protección, participación y socorro y recuperación⁽²⁵⁾, en el marco de la estrategia global para la aplicación de dicha política, a la que se incorporó un nuevo elemento, que declara que las iniciativas nacionales son esenciales para el éxito, en particular mediante el desarrollo e implementación de planes de acción nacional y otras iniciativas nacionales estratégicas.

Pues bien, en la versión actualizada de la política de la OTAN/EAPC⁽²⁶⁾ se decidió hacer una revisión del documento cada dos años a través del Comité de Política y Cooperación y aprobado por el Consejo del Atlántico Norte. La nueva versión está apoyada por un plan de ejecución, que constituye el marco general para la aplicación práctica de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En él se identifican los objetivos, acciones concretas, autoridades de control para la medición de los progresos realizados, líneas de tiempo y el estado de los trabajos. Este plan es la herramienta para la presentación de informes sobre los progresos realizados en los seis apartados de la política de la OTAN/EAPC que será revisada anualmente en el mes de junio.

■ **Taller con organismos internacionales y ONG en la sede de la OTAN sobre «Lecciones aprendidas en la implementación de la Resolución 1325»⁽²⁷⁾**

Me gustaría destacar que muchos ilustres oradores de diferentes organizaciones y de todas partes del mundo participaron en los debates. Más de sesenta y cinco representantes de la ONU, la UE, la OSCE y la OTAN, así como del mundo académico y ONG debatieron sobre temas relacionados con la incorporación de la Resolución 1325 en la educación y los programas de formación. También consideraron la eficacia en la protección, prevención y participación en todas las fases de los conflictos armados y en los esfuerzos en la reconstrucción, y fundamentalmente sobre la función de la mujer en las reformas de la seguridad internacional.

⁽²⁵⁾ Prevention, protection, participation, and relief and recovery.

⁽²⁶⁾ http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_76395.htm?selectedLocale=en

⁽²⁷⁾ http://www.nato.int/cps/en/SID-E9B13D19-F6147EB1/natolive/news_81808.htm?selectedLocale=en

En este taller la OTAN estaba reafirmando su compromiso con la promoción de la función de la mujer en la paz y la seguridad. Entre sus conclusiones podemos destacar que, en relación con la educación y la formación, se acordó que hay una necesidad de cooperación de los unos con los otros para que no se produzcan resultados contradictorios.

Además, sobre la cooperación entre los organismos internacionales las ONG y la sociedad civil, la comunidad internacional no está cumpliendo adecuadamente con las mujeres y las niñas. Algunos organismos internacionales tienen asesores de género no dedicados en exclusiva y el conocimiento sobre la perspectiva de género entre el personal militar todavía es muy escasa.

A día de hoy las mujeres están excluidas de los niveles superiores de la toma de decisiones, al igual que en los procesos de paz y de reconstrucción. Sin embargo, se puede afirmar que existe una correlación entre la participación de las mujeres, la seguridad en la sociedad y la reducción de la violencia sexual. Se observa un progreso institucional, pero este progreso no se ha plasmado en la práctica, ya que sigue habiendo una carencia de mujeres en puestos operativos/tácticos. En definitiva, el problema se resume en una falta de compromiso, conocimiento, formación, voluntad y capacidad.

■ Equilibrio de género y diversidad en la sede de la OTAN⁽²⁸⁾

Ahora, vamos a centrarnos en la representación de los sexos en lo que concierne a la sede de la OTAN en Bruselas. Durante la cumbre de la OTAN de 2002 en Praga los países miembros decidieron realizar un estudio para mejorar el equilibrio de representación de sexos en lo que se refiere a los empleados civiles. Se formó un grupo de trabajo que en estrecha consulta con las delegaciones nacionales, Personal Internacional y el Estado Mayor Internacional, definió varios principios rectores: garantizar la igualdad en la contratación y promoción; asegurar la alta calidad de personal de la OTAN, y respetar la diversidad de todos los miembros de la Alianza.

El Grupo de Trabajo acordó que no se fijarían cuotas, ya que el reclutamiento en la OTAN está basado en el mérito, proponiendo al mismo tiempo el aumento del número total de mujeres empleadas.

Para fundamentar las decisiones antes mencionadas, la OTAN adoptó en el año 2003 una Política de Igualdad de Oportunidades, aplicable a todos sus órganos y organismos. Desde entonces, seis informes anuales y dos informes de seguimiento han descrito los logros, las tendencias y nuevas recomendaciones en este tema.

⁽²⁸⁾ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_64099.htm

En cuanto a cifras, podemos decir que de unas mil doscientas personas que actualmente prestan servicios en Personal Internacional, el 37,1% son mujeres, y que entre el personal civil del Estado Mayor Internacional, el 43,7% son mujeres.

■ Logros, camino a seguir y conclusiones

Además de las decisiones e importantes documentos adoptados, se ha avanzado mucho en la aplicación de la Resolución 1325, especialmente en los siguientes aspectos:

- La ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre mujer, paz y seguridad se ha integrado en las misiones y actividades de la OTAN, sobre todo en Afganistán como prioridad de la OTAN.
- Informes sobre Perspectivas de Género se incluyen en la evaluación periódica de la misión ISAF, del Gobierno afgano y de los Equipos de Reconstrucción Provincial nacionales. Como ejemplo, mediante uno de sus últimos informes, sabemos que el porcentaje global de mujeres en ISAF es del 9%.
- También estamos viendo un aumento en el número de mujeres dentro de los ejércitos de sociedades donde la libertad está más restringida. Afganistán es un ejemplo clásico, porque cuando los talibanes gobernaban el país, a las niñas y las mujeres ni siquiera se les permitía poner un pie dentro de las instituciones educativas. Hoy en día, más de mil mujeres están sirviendo en las filas del Ejército afgano y hay más de dos millones y medio de niñas matriculadas en las escuelas, en comparación con casi ninguna hace sólo diez años.

Y el camino a seguir para el futuro se puede resumir de la siguiente manera:

- Intentar mejorar la cooperación con la ONU, la UE, la OSCE y las ONG.
- Continuar con la revisión de la Política de la OTAN/EAPC y su aplicabilidad.
- Consolidar un alto nivel de compromiso prestando atención y reaccionando al informe anual del secretario general de la OTAN sobre la implementación de la Resolución 1325.

Por último, estas son las conclusiones más importantes:

- La OTAN se ha adherido plenamente a los objetivos de la ONU en la promoción de las cuestiones de género, especialmente en situaciones de crisis. Este compromiso se refleja en la adopción de medidas concretas en todos los niveles de la Organización.
- Llevar a cabo esta política siempre presenta grandes retos, pero la inclusión de los principios de la 1325 y sus resoluciones adicionales es esencial para el éxito de las misiones de la OTAN, como se está demostrando en la experiencia de la OTAN en Afganistán hasta la fecha.

- Hay un número insuficiente de especialistas en género –hombre o mujer– para cumplir con todos los requisitos actuales y potenciales que demandan las operaciones de la OTAN. Algunas de estas deficiencias tienen su origen en las tradiciones militares de los países miembros, y sólo será superada a medio plazo.
- La OTAN y sus países socios se han unido a una serie de organismos internacionales para contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional en el apoyo a los principios de la Resolución 1325. La señora Palwasha Kakar, viceministra de Asuntos de la Mujer en Afganistán, ha declarado recientemente que las mujeres afganas sólo pueden servir a su nación y trabajar por la paz y la seguridad eficientemente con el firme apoyo de la comunidad internacional.
- Hay un creciente reconocimiento de que las mujeres desarrollan una función crucial en sociedad, así como unas habilidades especiales para contribuir a afrontar con éxito los desafíos de seguridad del siglo XXI.

■ MUJER Y UNIÓN EUROPEA

«La Unión Europea puso en marcha su primera operación de gestión de crisis en el año 2003. Desde entonces, hemos desplegado más de veinte operaciones militares, policiales y jurídicas en tres continentes. La experiencia que hemos obtenido de las operaciones anteriores y en curso se ha introducido en las que actualmente se encuentran en fase de planificación. Por ejemplo, hemos aprendido que la inclusión de los derechos humanos y los enfoques de género en todas nuestras misiones hace que nuestras operaciones sean más eficaces»⁽²⁹⁾.

Javier Solana (2008), anterior secretario general del Consejo de la UE y alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común.

«Las violaciones de los Derechos Humanos de hoy son las causas de los conflictos del mañana».

Anterior alta comisionado para los Derechos Humanos, Mary Robinson.

«Trabajar con la perspectiva de género dentro de una fuerza militar, apoya decididamente la labor y los resultados de la operación. En particular, se mejora en la recopilación de información e inteligencia, y además es compatible con el objetivo de ganar credibilidad entre la población local. Es crucial para ganar los «corazones y las mentes» de la población local,

⁽²⁹⁾ «The European Union launched its first crisis management operation in 2003. Since then we have deployed over 20 military, police and rule of law operations on three continents. The experience we have gained from earlier and ongoing operations feeds into those currently at the planning stages. For example we have learned that including Human Rights and Gender approaches in all of our missions makes our operations more effective».

para que confíen y crean en nuestro trabajo. En este contexto, es muy importante trabajar a favor de la población local femenina, cuestión que no siempre se ha llevado a cabo en las misiones anteriores»⁽³⁰⁾.

Exasesor de género EUFOR Republica Democrática del Congo.

■ INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior, tratamos de analizar la inclusión y la importancia que ha recobrado en los últimos tiempos la perspectiva de género en la agenda de la OTAN. Pues bien, en este capítulo trataremos de vislumbrar los avances en esta materia, por parte de la Unión Europea, partiendo de la base de que dicha organización es un agente internacional implicado y comprometido con los principios de libertad, los derechos humanos y la democracia, recogidos desde sus inicios en el Tratado Constitutivo de la UE firmado en Maastricht en 1992. Y en consonancia con lo anterior, ha incluido, cómo no, la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad, en la Política Común de Seguridad y Defensa⁽³¹⁾ (PCSD) (conocida anteriormente como Política Europea de Seguridad y Defensa, PESD), que desarrolla el Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009.

La UE ha puesto en marcha una política sólida sobre mujer, paz y seguridad, que abarca desde los aspectos humanitarios, de desarrollo, seguridad y políticas de las relaciones exteriores, que van desde la gestión de crisis a la reconstrucción a largo plazo, todo ello financiado por diversos organismos,

⁽³⁰⁾ «Working with a gender perspective inside a military force clearly supports the work and results of the operation. In particular, it improves collection and gathering of information and intelligence and supports the objective to gain credibility among the local population. It is crucial to win the 'hearts and minds' of the local population so that they feel trust and credibility in us and our work. In this context, it is vital to work towards the local female population, which has not always been the case in previous missions».

⁽³¹⁾ La UE cubre todo el espectro de posibles misiones y operaciones. La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en su forma actual es una política reciente de la UE. Lanzado en 1999 como una parte integral de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), no fue sino hasta 2001 que la Unión Europea declaró operativa la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y en 2003 el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del Consejo (CAGRE) declaró que «la UE tiene ahora capacidad operativa en toda la gama de misiones Petersberg» en el ámbito militar.

La PCSD se ha convertido en la primera estrategia concreta de la UE para identificar y responder a las preocupaciones comunes de seguridad. Mejora la capacidad de la UE para actuar con rapidez frente a amenazas a la seguridad mundial o regional que permitan llevar a cabo operaciones relacionadas con la seguridad en todo el espectro de la gestión de crisis, las operaciones militares, la reforma del sector de la seguridad y la gobernabilidad, policial y jurídica. En este sentido, la UE ha desarrollado una estrategia de defensa complementaria a la OTAN y a otras organizaciones internacionales.

La UE solo lleva a cabo operaciones militares bajo la PCSD. En enero de 2003, la UE envió su primera misión a Bosnia y Herzegovina (EUPM, aún en curso). Desde entonces, ha lanzado 24 misiones, de las cuales, 12 están todavía activas.

tales como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos y el Instrumento para la Estabilidad. La UE considera que la política sobre mujer, paz y seguridad ha de ser promovida de manera integral, mediante la acción en el ámbito multilateral (en particular dentro de la ONU), y a través de los esfuerzos realizados dentro de los Estados miembros en el ámbito local.

A continuación, trataremos de analizar cómo se ha incluido la perspectiva de género en el ámbito de las operaciones y misiones dentro del marco de la PCSD.

■ Política de la UE para la integración de los derechos humanos y de género en las operaciones y misiones de la PCSD

- *Compromisos políticos de la UE*

El Tratado revisado y consolidado de la UE 2010⁽³²⁾ señala, en su artículo 2, que:

«La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los Derechos Humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

El artículo 6 del Tratado hace referencia a la Carta de Derechos Fundamentales, así como a la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El artículo 21 y el artículo 3, apartado 5, hacen referencia explícita a los derechos humanos en relación con la política exterior de la UE.

Por otra parte, la Estrategia Europea de Seguridad⁽³³⁾, adoptada en septiembre de 2003, señala la protección de los derechos humanos como uno de los mejores medios para consolidar el orden internacional⁽³⁴⁾. El Informe de 2008 sobre la aplicación de dicha estrategia (proporcionando protección en un mundo cambiante) reitera también la importancia de incorporar los derechos humanos en las misiones de la PCSD⁽³⁵⁾.

⁽³²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF>

⁽³³⁾ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

⁽³⁴⁾ «La calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los Gobiernos, que son su fundamento. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. Difundir el buen gobierno, apoyar la reforma social y política, ocuparse de la corrupción y el abuso de poder, instaurar el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos son el mejor medio de consolidar el orden internacional».

⁽³⁵⁾ «Tenemos que continuar con la incorporación de los derechos humanos en todas las actividades en este campo, incluidas las misiones de la PESD, a través de un enfoque basado

Además, los informes anuales de la UE sobre derechos humanos, junto con las numerosas conclusiones del Consejo Europeo y documentos de la política de la UE/PCSD, se están centrando en los aspectos de género.

- *Compromisos clave de la política común de seguridad y defensa*

En junio de 2001, dos años antes de que la UE lanzara su primera operación de la PCSD, el Consejo de la UE⁽³⁶⁾ (la institución principal de toma de decisiones de la Unión Europea, que se compone de 27 ministros nacionales) definió cuatro elementos fundamentales de la política de democratización y derechos humanos de la Unión: la coherencia entre la acción comunitaria y la Política Exterior y de Seguridad Común, la apertura a través de un diálogo reforzado con el Parlamento Europeo y la sociedad civil, definición y revisión periódicas de las acciones prioritarias y la incorporación de los derechos humanos y la democratización en las políticas de la UE.

Respecto al último apartado, la UE ha desarrollado desde 2005 un conjunto de medidas políticas sobre la incorporación de los derechos humanos y cuestiones de género en la PCSD⁽³⁷⁾, destacando la necesidad de abordar los derechos humanos y de género en todas las fases de las operaciones y misiones de la PCSD, asegurando la disponibilidad de los conocimientos técnicos necesarios en términos de personal y formación. Dicha política incluye compromisos específicos en relación con los derechos de los niños, mientras que en los aspectos de género se pone el acento sobre la aplicación de las Resoluciones 1325 y 1820.

en las personas coherente con el concepto de seguridad humana. La UE ha reconocido el papel de las mujeres en la construcción de la paz. La aplicación efectiva de la UNSCR 1325 y 1612 es esencial en este contexto».

⁽³⁶⁾ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_en.htm

⁽³⁷⁾ A. Mainstreaming Human Rights and Gender into ESDP, compilation of relevant documents (2008).

B. Mainstreaming human rights into ESDP (doc 11936/4/06).

C. Mainstreaming human rights across CFSP and other EU policies (doc 10076/06).

D. Comprehensive approach to the EU implementation of the UNSCRs 1325 and 1820 on WPS (doc 15671/1/08).

E. Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by UNSCR 1820 in the context of ESDP (doc 15782/3/08).

F. Check-list for transitional justice (contained in doc 10674/06).

G. Draft General review of the Implementation of the Checklist for the Integration of the Protection of Children affected by Armed Conflict into ESDP Operations (9822/08).

H. Update of the EU Guidelines on children and armed conflict (10019/08).

I. EU guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them (16173/08).

J. Implementation of UNSCR 1325 and UNSCR 1820 in the context of training for the ESDP missions and operations - recommendations on the way forward (13899/09).

K. Checklist for working with civil society (doc 10056/1/04).

L. Revised Guidelines on the Protection of Civilians in CSDP Missions and Operations (doc 15091/10).

En base a estas medidas, la UE ha decidido adoptar las cuestiones de género a la planificación y realización de sus misiones internacionales de gestión de crisis dentro del contexto de la PCSD.

En cualquier caso, el reto es grande, ya que se trata de sensibilizar y formar respecto a las implicaciones del género en las operaciones, para poder así llevarlas a la práctica y al día a día de las misiones.

El objetivo de la aplicación de la Resolución 1325 en el contexto de la PCSD es garantizar la coherencia de esta política con la de igualdad de género de la UE.

La necesidad de integrar una perspectiva de género se articuló de forma explícita por los ministros de Igualdad de Género⁽³⁸⁾ en febrero de 2005. El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores confirmó más tarde que la UE debía desarrollar medidas para integrar la Resolución 1325 en la PCSD. Sobre esta base se inició en 2005 el debate sobre el género y la seguridad, o más bien sobre la Resolución 1325 y la PCSD.

En este contexto, la primera referencia a la perspectiva de género se hizo por la Secretaría General del Consejo Europeo en el documento *Normas de Conducta Genéricas para las Operaciones de la PCSD de la UE*⁽³⁹⁾ (mayo de 2005). Se trata de unas normas que tienen por vocación servir de guía deontológica de comportamiento para el personal que participa en las operaciones y misiones. El documento, además, especifica que «la preparación del personal, previa al despliegue, se ha de llevar a cabo dentro del ámbito nacional, si bien, la UE debería incluir formación y educación relativas respecto a las normas de comportamiento, como a todo lo relativo a la legislación internacional, en la que se incluye el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos, las cuestiones de género y las referencias a las Convenciones de los Derechos del Niño».

Posteriormente, la Secretaría General recibió la misión de elaborar un documento operacional sobre la *Implementación de la Resolución 1325 en el contexto de la PCSD*⁽⁴⁰⁾ (septiembre 2005). Cuando la Secretaría elaboró el documento, se basó en la estructura de la Resolución 1325 y las aportaciones de algunos Estados miembros. Sin embargo, algunos de ellos mostraron su reticencia en la medida que no entendían por qué «la UE» debería, por ejemplo, ocuparse de cuestiones como el reclutamiento y la formación de hombres y mujeres en los servicios nacionales de seguridad, cuando esta materia es una competencia de carácter nacional. Finalmente, las reacciones en general fueron positivas.

⁽³⁸⁾ http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/02/04pekin-declmin/index.html

⁽³⁹⁾ *EU Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations*. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st08/st08373-re03.en05.pdf>

⁽⁴⁰⁾ *Implementation of UNSCR 1325 in the context of ESDP*. http://www.eulex-kosovo.eu/training/hrgi/docs/170707implementationunscr_en.pdf

En vista a los diferentes niveles de aplicación de la Resolución 1325 por parte de los Estados miembros de la UE parecía difícil desarrollar el ambicioso plan de acción que algunos querían. Sin embargo, como los Estados pudieron acordar un proyecto en el que se incluía una serie de medidas no vinculantes, el documento fue aprobado por el Comité Político y de Seguridad y el Consejo Europeo lo asumió en noviembre de 2005.

Entre los temas tratados en el documento se encuentran medidas prácticas como las siguientes:

- Aumentar la representación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones.
- Incrementar el diálogo con los grupos locales e internacionales de mujeres.
- Proteger a las mujeres y las niñas que sufren los conflictos.
- Incorporar la perspectiva de género en las operaciones de la PCSD.
- Garantizar la formación y la sensibilización de género.
- Fomentar la cooperación, el intercambio de información y las buenas prácticas entre los Estados miembros y con otras organizaciones internacionales como la ONU, la OSCE, la OTAN, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las ONG.
- Promover los asuntos de género en las plataformas de información pública de la PCSD.

Estas medidas cubren todos los procesos de planificación y de ejecución desde la fase de preconflicto a la de conflicto y constituyen un paso más hacia una integración más sistemática de la perspectiva de género en las relaciones exteriores de la UE.

Entre las actividades realizadas hasta la fecha se encuentra, por ejemplo, el intercambio voluntario de buenas prácticas nacionales entre los Estados miembros. Un elemento clave del análisis de este intercambio (que tuvo lugar en la primavera de 2006), fue el hecho de que había una creciente concienciación respecto a la necesidad de integrar una perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y la defensa, así como un claro interés respecto a las medidas que fueron adoptando algunos Estados. A pesar de que la estructura de la UE puede facilitar el proceso, el cumplimiento de los compromisos con la Resolución 1325 es una responsabilidad conjunta de todos los actores involucrados, esto es, de todos los países miembros individualmente.

Ante la necesidad de cumplir con el mandato, algunos de los ministerios nacionales involucrados crearon un grupo de trabajo interministerial y otras oficinas o unidades para asuntos relacionados con el género. Todas estas actividades se plasman en los Planes de Acción Nacionales⁽⁴¹⁾ que algunos Estados miembros han desarrollado. En particular, para las misiones de la PCSD es crucial que los

⁽⁴¹⁾ <http://www.peacewomen.org/pages/about-1325/national-action-plans-naps>

miembros integren y apliquen la perspectiva de género y la Resolución 1325 a sus políticas nacionales. También son responsables de la formación previa del personal que despliega en misiones.

Para llevar esto a cabo en la práctica, se sugirió la elaboración de una lista de verificación de los aspectos que se han de incluir en lo que afecta a la perspectiva de género, como son la definición del mandato, la formación, las lecciones aprendidas, los escenarios del ejercicio, etc. El objetivo de la lista de verificación era facilitar la inclusión de la perspectiva de género en la planificación inicial de las Operaciones de la PCSD. La idea de tener un punto de contacto o un asesor de género en cada misión se puso también en marcha.

El resultado del intercambio de las prácticas nacionales fue la *Lista de verificación para garantizar la perspectiva de género y la aplicación de la Resolución 1325 en la planificación y conducción de las Operaciones de la PCSD*⁽⁴²⁾, de julio de 2006, que se utiliza junto con el documento *Implementación de la Resolución 1325 en el contexto de la PCSD* por los planificadores civiles y militares de los Estados miembros, así como por la Secretaría del Consejo.

El Consejo también encomendó al Instituto de Estudios de Seguridad de la UE estudiar la incorporación de la perspectiva de género para los casos concretos de las misiones de la PCSD en Bosnia-Herzegovina: Operación Althea, la Misión de Policía de la UE (EUPM) y la Representación Especial de la UE. Los resultados de este estudio se incluyeron en el informe *La perspectiva de género: Aplicación de la Resolución 1325 en misiones de la PCSD*⁽⁴³⁾, que fue presentado al Grupo Político-Militar en julio de 2006 con las siguientes recomendaciones:

- La incorporación de la perspectiva de género debe comenzar con el compromiso de los Estados miembros a su más alto nivel y no puede ser simplemente incluida en las Operaciones en el último minuto.
- Los asesores de género en las misiones de la PESD deben estar ubicados en la Oficina del Representante Especial con el nivel de Jefe de Misión Adjunto.
- En noviembre de 2006 el Consejo adoptó un documento de diez puntos que realizó el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores *Conclusiones del Consejo sobre la promoción de la igualdad y la perspectiva de género en la gestión de crisis*⁽⁴⁴⁾ (doc. 14884/1/06).

⁽⁴²⁾ http://www.eulex-kosovo.eu/training/hrgi/docs/Check_list_to_ensure_gender_mainstreaming_12068_06en.pdf
Check list to ensure gender mainstreaming and implementation of UNSCR 1325 in the planning and conduct of ESDP Operation.

⁽⁴³⁾ <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/analy152.pdf> *Gender mainstreaming: Implementing UNSCR 1325 in ESDP missions.*

⁽⁴⁴⁾ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/hr/news144.pdf *Council conclusions on promoting gender equality and gender mainstreaming in crisis management.*

El documento reconocía que el ser conscientes de las implicaciones de la aplicación de la perspectiva de género, contribuye a una mayor eficacia operativa y estipulaba que un asesor de género habría de ser asignado en todas las misiones y operaciones de la UE.

Por otra parte, el Consejo estableció que la formación en igualdad de género, debía extenderse a todos los niveles. En particular, hizo hincapié en la política de tolerancia cero respecto a la explotación, abuso sexual, violencia sexual y la prostitución, y exigía castigo para cualquier tipo de violación (aunque como hemos señalado anteriormente, esta cuestión es responsabilidad de los Estados miembros).

Según el *Informe final sobre el Trabajo de Género dentro de la EUFOR República Democrática del Congo*⁽⁴⁵⁾ (diciembre de 2006), la Operación estableció un exitoso e importante precedente con el despliegue por primera vez de un asesor de género en una operación de la UE. Por otra parte, en esta operación se dedicó más tiempo a la formación y sensibilización en las cuestiones de género, que en misiones anteriores. En este sentido los soldados desplegados llevaban consigo una «tarjeta de soldado» a modo de «Código de buenas prácticas del soldado» en la que se incluía una referencia a las perspectivas de género, así como una manifestación de tolerancia cero respecto a cualquier comportamiento constitutivo de violencia sexual en la EUFOR.

Además, en esta operación, las mujeres nativas tuvieron la oportunidad de expresar su punto de vista sobre la situación en el Congo, así como de recibir información sobre aquellas situaciones en las que pudieran verse afectadas. Esto se consideró un buen avance en lo que se refiere a la idea de potenciar a las mujeres locales, tal y como indica la Resolución 1325, y una buena manera de apoyar y mejorar la credibilidad de las fuerzas desplegadas, y hacia la población local femenina.

Pero, según el documento de enero de 2009, *Nota: El Parlamento Europeo y la Perspectiva de Género en lo que se refiere a la PCSD*⁽⁴⁶⁾, señala que:

«El Consejo expresa su determinación de poner en práctica las decisiones para promover la igualdad de género en el contexto de la PESD y la lista de verificación relacionada, que buscan garantizar la incorporación de la perspectiva de género y la aplicación de la Resolución 1325 desde el comienzo del planeamiento hasta la conducción y evaluación de las misiones de la PESD».

⁽⁴⁵⁾ http://www.honvedelem.hu/files/9/8008/eu_operation_headquarters_final_gender_report_eufor_rd_con.pdf «Trabajar con una perspectiva de género ha contribuido a la consecución de los objetivos de la operación. Trabajar en género mejoró la aceptación de EUFOR y también contribuyó a la eficacia y el éxito de la Operación. Un ejemplo de ello fue la información e inteligencia conseguidas a través del trabajo de género».

⁽⁴⁶⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/afet_21012009_esdp_gender_2008_afet_21012009_ESDP_Gender_2008_EN.pdf *Note: European Parliament and Gender Mainstreaming as it relates to ESDP.*

«Mientras hay un gran trabajo de reflexión política y recomendaciones prácticas sobre la mejora de la perspectiva de género a nivel conceptual, toma de decisiones, ejecución, funcionamiento y lecciones aprendidas, sigue existiendo un grave problema en la aplicación sistemática de estas ideas y recomendaciones en las operaciones y actividades de consolidación de la paz de la PCSD».

En este sentido se puede afirmar que, si bien es cierto que cada vez se designan más asesores de género, esto no es fruto de una auténtica política de género, es decir, como política diseñada para resolver los aspectos de seguridad. Y es por ello, y en consonancia a la anterior afirmación, que siga manifestándose una falta de representación proporcional de sexos en las misiones a todos los niveles. Ante esta situación, en el 2008 se llegó a la conclusión de que hasta que no se difunda entre todo el personal un conocimiento general de la dimensión de género y de cómo se traduce sobre el terreno de las operaciones, no se conseguirá ni la aplicación de la Resolución 1325 ni de los documentos del Consejo de la UE.

En este contexto, en abril de 2007 se celebró el primer curso de formación en materia de género y de la PCSD, organizado por Hungría con el apoyo de la Presidencia alemana de turno.

■ Estrategia de la UE sobre la Resolución 1325

En los últimos tres años, se ha producido un avance en las cuestiones de género dentro de la UE.

El Consejo adoptó el 8 de diciembre de 2008, dos documentos muy importantes y complementarios entre sí: *Enfoque Integral de la UE a la implementación de las Resoluciones 1325 y 1820 sobre Mujer, Paz y Seguridad*⁽⁴⁷⁾ (en lo sucesivo, *Enfoque Integral*) e *Implementación de la Resolución 1325, reforzada por la 1820 en el contexto de la PCSD*⁽⁴⁸⁾.

Por otra parte, el Comité adoptó el mismo día las *Directrices de la UE sobre la violencia contra las mujeres y las niñas y la lucha contra cualquier forma de discriminación contra ellas*⁽⁴⁹⁾, en las que la UE adquirió un compromiso político a largo plazo en lo relativo a los derechos de las mujeres. Su acción en la lucha contra la violencia de género tenía tres objetivos interrelacionados: prevenir la violencia, proteger y apoyar a las víctimas y procesar a los culpables.

⁽⁴⁷⁾ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/hr/news187.pdf *Comprehensive Approach to the EU Implementation of UNSCR 1325 and 1820 on WPS.*

⁽⁴⁸⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st15/st15782-re03.en08.pdf> *Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by 1820 in the context of ESDP.*

⁽⁴⁹⁾ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf> *EU guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them.*

Al centrarse en la cuestión de la violencia contra las mujeres y las niñas, la UE tomaba medidas eficaces contra uno de las principales violaciones de los derechos humanos del mundo actual.

El Enfoque Integral establece un marco común europeo para la aplicación de las Resoluciones 1325 y 1820, complementando lo que ya existe a nivel nacional en términos de estrategias y Planes de Acción Nacionales. Se trata de garantizar que las acciones exteriores de la Unión estén coordinadas con los agentes involucrados o que participen en dichas misiones. Se aspira a dar un enfoque «integral» en el que se combinan los aspectos civiles y militares, junto con la coordinación de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan sobre el terreno.

Además, este enfoque ofrece la posibilidad de evaluar las políticas existentes en la UE y establecer una serie de definiciones, respecto a los desafíos y los principios básicos, así como una serie de medidas específicas acordadas y aceptadas por el Consejo y la Comisión Europea y que han de ser ejecutadas por la UE en su conjunto, o por los actores implicados en particular. Estas medidas son las siguientes:

- Apoyo político a las Resoluciones 1325 y 1820⁽⁵⁰⁾.
- Formación sobre cuestiones de mujer, paz y seguridad.
- Intercambio de información y buenas prácticas: el Enfoque Integral establece un grupo de trabajo sobre mujer, paz y seguridad, que se mencionará más adelante.
- Acción en el ámbito nacional y regional, que incluye el compromiso de incorporar la dimensión de género en la programación y ejecución de los instrumentos financieros de la UE para la prevención de conflictos, gestión de crisis o posconflicto.
- Integración de las consideraciones de mujer, paz y seguridad en la actividad del sector, incluida la seguridad, el buen gobierno y la sociedad civil, la seguridad económica, salud, educación y ayuda humanitaria.
- Cooperación con la ONU y otros actores internacionales.
- Seguimiento y evaluación, incluyendo el compromiso del recién creado grupo de trabajo sobre mujer, paz y seguridad para desarrollar indicadores de

⁽⁵⁰⁾ «La UE considera los procesos de paz como oportunidades para promover el empoderamiento de las mujeres, la igualdad de género, la incorporación de las perspectivas de género y el respeto de los derechos de las mujeres dentro de los acuerdos de paz resultantes, y en sus intervenciones tratarán de garantizar que estos temas estén integrados y priorizados en posteriores fases de construcción de la paz y de reconstrucción posconflicto. La UE buscará apoyar la participación de las mujeres en los procesos de paz tanto a través de la diplomacia y el apoyo financiero. La UE se esforzará en lograr un mayor número de mujeres como mediadoras y negociadoras principales, reconociendo que los esfuerzos de paz de las mujeres en los niveles locales y nacionales son también un valioso recurso para la resolución de conflictos y la construcción de la paz; la UE apoyará a estas organizaciones en su participación en los procesos de paz, además de involucrar a las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones».

progreso en relación con la protección y el fortalecimiento de las mujeres en situaciones de conflicto.

Tal y como hemos dicho anteriormente el Enfoque Integral se complementa con el documento *Implementación de la Resolución 1325, reforzada por la 1820 en el contexto de la PCSD*, que se considera la principal herramienta de la política comunitaria en materia de género en la PCSD y que tiene por objetivo garantizar específicamente la inclusión de la perspectiva de género y la aplicación de la 1325 y 1820 en todas las fases de las misiones y operaciones, tanto a nivel estratégico como operativo. Contiene una versión revisada del documento, que estaba operativo anteriormente; sobre la «Aplicación de la Resolución 1325 en el contexto de la PCSD» y la lista de 2006, y sobre la perspectiva de género y la aplicación de la Resolución 1325 en la planificación y realización de operaciones de la PESD. Incluye un texto sobre la necesidad de aumentar la representación femenina en todos los niveles de toma de decisiones y para la aplicación ulterior de la Resolución 1325 en un contexto más general (planificación previa, planificación operativa, generación de fuerzas, etc.).

Dicho esto, el Enfoque Integral, al igual que la mayoría de los Planes de Acción Nacionales, carece a veces de los elementos clave que ayudan a asegurar la aplicación de la Resolución sobre Mujer, Paz y Seguridad, tales como un calendario claro y recursos. En general, se presta mayor atención al progreso de los procesos, que a cambiar la situación de las mujeres en las zonas afectadas por los conflictos. Otros problemas que aparecen son el considerar que el enfoque de género es una fórmula mágica, el número relativamente bajo de personal de la UE designado para trabajar a tiempo completo en temas de género en el Servicio Europeo de Acción Exterior, la falta de recursos específicos para ejecución de la perspectiva de género y el escaso número de mujeres en posiciones de alto nivel en la UE, como es el caso de los representantes especiales de la UE, ya que de los diez nombrados tan solo consta una mujer (Rosalind Marsden fue nombrada Representante Especial de la UE para el Sudán y el sur de Sudán el 11 de agosto de 2010).

■ Grupo de trabajo de la UE sobre mujer, paz y seguridad⁽⁶¹⁾

A partir de lo señalado respecto al Enfoque Integral, se creó una Agrupación de Fuerzas, o Task Force en inglés, de la UE sobre mujer, paz y seguridad en Bruselas, para aumentar la coordinación interinstitucional y promover un enfoque coherente para las cuestiones de género, fomentando el intercambio de información entre los diferentes actores involucrados sin perjuicio de la cadena

⁽⁶¹⁾ http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/FOALLOW_UP_TO_10_POINTS_IN_10_YEARS_UNSCR_1325.pdf and http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/CSDN/Policy%20Meetings/Women%20Peace%20and%20Security%20in%20CSDP%20Missions/EPLO_Background_Paper_CSDN_Mee ting_WPS_in_CSDP.pdf http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/WPSnew032011_EN.pdf

de mando. La Agrupación de Fuerzas está integrada por el personal que trabaja en la Sección de Igualdad de Sexos y Asuntos de Seguridad de la Secretaría General del Consejo y en la Comisión, y está abierto a la participación de los Estados miembros de la UE. Además está en contacto permanente con las organizaciones de la sociedad civil.

En los últimos tres años, las reuniones de la Agrupación de Fuerzas y la coordinación con las ONG en Bruselas han hecho que este instrumento se haya convertido en el principal motor de la aplicación, el intercambio, el desarrollo y la recopilación de indicadores y de buenas prácticas, en lo que se refiere a la aplicación de la Resolución 1325. Este grupo está liderado por la Unidad de Derechos Humanos del Servicio Europeo de Acción Exterior⁽⁵²⁾, que está integrado por unas diez personas. A pesar de tratarse de un grupo reducido, la Agrupación de Fuerzas ha logrado una estrecha cooperación con la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior, así como con otros actores, entre los que se encuentra la ONU, representantes de la sociedad civil, ONG, investigadores y la OTAN. Sin embargo, su capacidad se ve seriamente limitada por la falta de recursos humanos.

La Agrupación de Fuerzas es de carácter oficioso y se ha estado reuniendo periódicamente desde principios de 2009.

Una de sus responsabilidades, que se incluye dentro del artículo 43 del Enfoque Integral, fue el desarrollo de indicadores de progreso en relación con la protección y el fortalecimiento de las mujeres en situaciones de conflicto y posconflicto. El documento *Indicadores para el Enfoque Integral sobre la aplicación en la UE de las Resoluciones 1325 y 1820 sobre Mujer, Paz y Seguridad*⁽⁵³⁾, publicado en julio de 2010, facilita el seguimiento y la evaluación de la ejecución del Enfoque Integral.

En sus deliberaciones, la Agrupación de Fuerzas trató de lograr un conjunto de indicadores clave, que fueran posibles de alcanzar, directamente cuantificables, específicos y relevantes y que pudieran utilizarse tanto por las instituciones de la UE como por los Estados miembros.

■ La política de la UE desde 2008. La formación, instrumento clave para la incorporación de la perspectiva de género

En septiembre de 2009 el Consejo reconoció la necesidad de una consolidación de la formación como una herramienta clave para la aplicación de la 1325 y aprobó la *Aplicación de las Resoluciones 1325 y 1820 en el marco de la formación para las misiones y operaciones PESD. Recomendaciones sobre el camino a seguir*⁽⁵⁴⁾, que tiene por objetivo:

⁽⁵²⁾ <http://eeas.europa.eu/>

⁽⁵³⁾ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/hr/news272.pdf

⁽⁵⁴⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st13/st13899.en09.pdf>

- La ejecución. Mejorar la calidad y coherencia de la formación a través de cursos estandarizados (lo que ha sido promovido por los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa de los Reinos de España y los Países Bajos al haber organizado los dos primeros cursos piloto «A Comprehensive Approach to Gender in Operations»⁽⁵⁵⁾, certificados por la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (ESDC), que se llevaron a cabo en junio y diciembre de 2011). Expertos y organizaciones con experiencia deben de prestar su apoyo en la preparación y la realización de la formación. Este personal ha de tener un conocimiento respecto a la Resolución 1325 y 1820, así como de la política de la UE. Los Estados miembros incluirán las actividades de formación previas al despliegue en sus planes de acción. La realización de este tipo de cursos está orientada a crear capacidades en todo lo relativo a la perspectiva de género, así como a naturalizar los esfuerzos compartidos y comunes que habrán de desarrollar, tanto el personal civil como el militar, en las operaciones en las que vayan a participar. Indirectamente se crean unos vínculos, gracias a los participantes de los cursos, entre las distintas organizaciones que posteriormente actuarán sobre el terreno (UE, OTAN), creando una cultura de colaboración deseable en este tipo de misiones.
- Disponibilidad y acceso. Los Estados han de mostrar disponibilidad para formarse y para recibir la formación a través de los distintos medios en la que se ofrece: cursos de género online, educación a distancia a través de Internet, así como las páginas web de la UE como fuente de información, enlaces y noticias de formación.
- Resulta fundamental fortalecer los vínculos entre la capacitación, la formación y el despliegue: la incorporación de género en los Equipos Civiles de Respuesta y de Reforma del Sector Seguridad; la actualización de los documentos de la UE sobre los requisitos de capacitación; formación de la ESDC; guía de formación de la UE; los perfiles de puestos de trabajo, y procesos de selección.
- Y en último lugar, mejorar el conocimiento de la perspectiva de género para promover la eficacia operacional, reforzando la formación de género de arriba hacia abajo a través de conferencias a los jefes de misión y mandos operativos.

■ Asesores de género

El documento se ha utilizado como punto de referencia para los asesores de género y para la Secretaría General del Consejo. Este documento vincula el Enfoque Integral a los mecanismos de la UE y la sensibilización de los jefes de misión⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁵⁾ Enfoque integral de las cuestiones de género en operaciones.

⁽⁵⁶⁾ «Los documentos del Enfoque Integral determinan que la perspectiva de género debe reflejarse en la formación llevada a cabo por el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa (ESDC) y que el entrenamiento previo al despliegue debe continuar con la formación durante la misión. Además, como se indica en el documento No 15782/3/08 REV 3 párrafo 1, por regla general, además de la formación básica, el comandante jefe de misión/operación

La Secretaría del Consejo organizó la primera reunión de asesores de género y puntos de contacto de la PCSD en noviembre de 2009 en Bruselas, con la idea de crear enlaces e intercambio de experiencias, buenas prácticas y conocimientos adquiridos en las misiones y operaciones, así como identificar nuevas necesidades para actuar sobre el terreno. Las relaciones más interesantes se crearon en torno a las organizaciones internacionales y regionales (la ONU, OSCE, OTAN y la Unión Africana participaron como expertos). Desde entonces, los asesores de género de las misiones de la PCSD se han reunido anualmente en Bruselas. En la segunda reunión se presentó el informe, acordado por el Consejo en diciembre de 2010, *Lecciones y buenas prácticas de incorporación de los derechos humanos y de género en las operaciones militares y misiones civiles de la PCSD*⁽⁵⁷⁾, lográndose los siguientes resultados:

- La participación activa de las mujeres en las mesas de negociación de la paz, en los procesos de democratización, en el trabajo de los partidos políticos y en las elecciones, que de conformidad con la Resolución 1325 es de vital importancia para la reconstrucción del entorno social y político. Las operaciones y misiones de la PCSD se han de reunir con grupos de mujeres, para escuchar sus inquietudes, quejas y demandas, con la intención de integrar estos temas, en lo pertinente y apropiado, en la planificación de la misión.
- También se trató la violencia sexual como táctica ilegal de guerra, que se manifiesta en profundas consecuencias de índole social. Entre los esfuerzos para combatirla, la UE puede tratar de reformar el sector de la seguridad y promover el procesamiento de los delincuentes, trabajando con la Policía local, fiscales, tribunales y prisiones, así como con los tribunales internacionales. La tarea principal de los servicios de seguridad locales se ha de basar en la protección a la población. Por ello, resulta fundamental la formación a todos los niveles de los servicios de seguridad. La impunidad de los delitos sexuales debe terminar y debe quedar clara la responsabilidad de los Gobiernos en la prevención del tráfico y la trata de seres humanos.
- Se debe enfatizar en la responsabilidad del mando y del personal miembro de la operación, en cuanto a lo que se refiere al respeto de los derechos humanos y la perspectiva de género. Han de asegurar que la operación o misión cumple con los objetivos de la política exterior de la UE, debiendo estar en condiciones de ver cómo esta integración aumenta la eficacia operativa.
- Los asesores de género y los puntos de contacto deben estar situados cerca de la dirección de la operación y poder participar en las reuniones estratégicas.

deberá, antes de asumir sus funciones, ser informado por los servicios de la Comisión sobre las políticas de la UE y sobre los conceptos relativos a la aplicación de las Resoluciones 1325 y 1820».

⁽⁵⁷⁾ https://www.civcap.info/fileadmin/user_upload/Working_Group/CIVCOM_LessonsLearned.pdf *Lessons and best practices of mainstreaming human rights and gender into CSDP military operations and civilian missions.*

Más aún, y en un intento por coordinar las políticas y acciones a corto y largo plazo, las Direcciones Generales de la Comisión, en consulta con el Consejo, completaron el «Plan de Acción de la UE sobre Igualdad de Género y Potenciación de la Mujer en Desarrollo para el período 2010-2015⁽⁵⁸⁾» en marzo de 2010, que incorpora elementos relacionados con los conflictos armados.

Este plan tiene como objetivo acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular, sobre la igualdad de género y la salud materna, así como para contribuir a la consecución de otros objetivos internacionales de desarrollo relacionados con dicha igualdad de género. El Plan propone acciones en áreas, tales como la organización de reuniones políticas periódicas para evaluar los progresos sobre el tema, la creación de bases de datos de género y una mayor participación de la sociedad civil.

El Plan de Acción pretende ser un documento operativo que se concentra en un número selecto de objetivos y propone una serie de actividades que se llevarán a cabo por los Estados miembros de la UE durante el período 2010 a 2015. Otras mejoras han incluido un mayor intercambio de información, buenas prácticas y la mejora de las estructuras y la coordinación, especialmente a través de la Agrupación de Fuerzas de la UE sobre mujer, paz y seguridad.

■ Misiones y operaciones PCSD. Ejemplos prácticos

127

Aunque la mayoría de las operaciones y misiones de la PCSD incluyen ahora un asesor o un punto de contacto de género, todavía no se ha conseguido la dedicación de éstos a tiempo completo como es el caso de las misiones más pequeñas. Sin embargo, en las misiones más grandes se han establecido Unidades de Género (en la misión EULEX de Kosovo y la de Afganistán EUPOL). A través del informe sobre indicadores, sabemos que solo cuatro de trece misiones tienen al menos un asesor de género a tiempo completo.

Un avance importante para las misiones de la PCSD es que los documentos de planificación de todas las misiones tienen una serie de aplicaciones sobre la perspectiva de género que van, desde la mención general a la perspectiva de género, a aspectos más detallados de igualdad de género: el Plan de la Operación (Misión de Policía de Bosnia y Herzegovina), la formación de la Policía en la lucha contra la violencia sexual (EUPOL República Democrática del Congo) o lo relativo a la propiedad local (EUPOL COPPS para los Territorios Palestinos).

Pero donde más ha avanzado la PCSD es en el ámbito de la formación. En 2010, un informe para el Parlamento Europeo señaló que «en general los esfuerzos y la formación son eficientes, sin embargo es necesario incluir normas estandarizadas más extensas en las que se contemple un apartado de formación obli-

⁽⁵⁸⁾ http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/user_upload/EU_GEAP.pdf *EU Action Plan on Gender Equality and Women's Empowerment in Development for the period 2010-2015.*

gatoria». Esta observación sigue siendo válida, especialmente debido al bajo nivel de capacitación en género de los jefes de misión y en general de todo el personal. Sin embargo, en 2011, la Academia Sueca «Folke Bernadotte» creó un módulo estándar de género para su uso, tanto por los Estados miembros como por la Unión Europea, para su formación interna y posterior al despliegue en sus misiones.

Las misiones y operaciones de la PCSD están apoyando iniciativas de ONG locales relacionadas con la implementación de la 1325 y de género en general, tal y como quedó de manifiesto en la Conferencia *Conciencia de Género en Operaciones de Apoyo a la Paz*⁽⁵⁹⁾, celebrada en Camp Butmir (Sarajevo) en mayo de 2010, donde asistieron delegados de los Ministerios de Defensa de las naciones participantes en la misión Althea, de la Secretaría General del Consejo, del Cuerpo Diplomático, de la Misión de Policía de la UE, del Fondo de la ONU para la Mujer, del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, de la Oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina de la OTAN, de las Fuerzas Armadas de Bosnia y Herzegovina, o de las ONG y personal de EUFOR.

Las ONG con experiencia que se han relacionado con las misiones de la PCSD indican que aún no hay una participación conjunta o periódica con el personal desplegado en estas misiones. Sin embargo, manifiestan que sí hay ciertas colaboraciones puntuales, lo que señala la necesidad de colaborar con las organizaciones locales que trabajan en el contexto de la perspectiva de género.

La Operación EUFOR está ayudando a las tropas de los Estados miembros de la UE mediante el envío de asesores de género para llevar a cabo la formación antes del despliegue.

También las misiones de la PCSD están logrando mantener buenas relaciones con las ONG locales e internacionales relacionadas con la violencia doméstica y/o tráfico de seres humanos con el fin de mantenerse informadas y estar preparadas para reaccionar adecuadamente si se enfrentan a casos particulares.

Algunas misiones promueven dar a conocer en revistas y páginas web sus compromisos con la perspectiva de género. En este sentido, la misión de la UE de Policía de Bosnia y Herzegovina ha llevado a cabo un estudio completo sobre las mujeres de la Policía local, así como un proyecto conjunto con una ONG local y el Fondo de la ONU para la Mujer, cuyos resultados fueron compilados en una publicación titulada *Participation of Public in Peace Processes. UNSCR 1325*⁽⁶⁰⁾, que incluía recomendaciones de cómo sensibilizar en esta materia a la Policía de aquel país:

⁽⁵⁹⁾ http://www.euforbih.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1298:com-eufor-opened-the-gender-awareness-in-peace-support-operations-pso&catid=183:hq-eufor&Itemid=150 *Gender Awareness in Peace Support Operations*.

⁽⁶⁰⁾ http://www.euforbih.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1037:workshop-for-participation-of-public-in-peace-processes&catid=182:local-community-involvement&Itemid=150

«Se ha avanzado en la aplicación de la 1325, con determinación en la sensibilización de género por parte de los encargados que han de responder en caso de violencia contra las mujeres y las niñas (la policía, los medios de comunicación, sociedad civil), así como en los procesos de reforma del sector de seguridad en cuanto a la sanción de los violentos, así como una mayor participación de las mujeres en los procesos de mantenimiento de la paz, humanitarios y de reconstrucción».

Sin embargo, el Informe también incide en la necesidad de «continuar con la defensa, asistencia financiera, técnica, asesoramiento político y jurídico, así como la aceptación de la igualdad de género en las estructuras internacionales, nacionales y locales», junto con la necesidad de incrementar la participación internacional y fondos para garantizar los derechos humanos de las mujeres.

En la operación militar de la PCSD EUFOR Chad/República Centroafricana, el asesor de género ha participado en la formación en género, estableciendo una red de puntos de contacto a todos los niveles y desarrollando unas notas informativas y preguntas frecuentes para la integración de las cuestiones de género.

La misión EULEX Kosovo cuenta con un Oficina de Derechos Humanos y Género a tiempo completo, que asegura que la misión está cumpliendo con los estándares de derechos humanos, y además tiene una Unidad de Investigación Interna que recibe denuncias de terceros, respecto a las presuntas infracciones del código de conducta. La Oficina también está dando formación en perspectivas de género para todo el personal recién incorporado a la misión.

Las misiones EUSEC y EUPOL en la República Democrática del Congo comparten un asesor de género y un experto en Derechos Humanos/Niños y conflictos armados. EUPOL cuenta con un equipo de expertos en violencia sexual en la ciudad de Goma que apoya la formación de la Policía congoleña.

El GA, en la misión EUPOL Afganistán, presta asesoramiento en materia de política de género a la Policía Nacional Afgana.

■ **Valoración de la implementación a nivel nacional. Planes de Acción Nacionales⁽⁶¹⁾**

Para aquellos interesados en el estudio de los esfuerzos que se están realizando en la aplicación de la 1325, Europa es un caso interesante como consecuencia de los Planes de Acción para su aplicación, que se están llevando a cabo en el viejo continente. Actualmente, hay veinte países que tiene un plan de acción a nivel nacional (Austria, Bélgica, Bosnia Herzegovina, Croacia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Islandia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Noruega,

⁽⁶¹⁾ <http://www.peacewomen.org/pages/about-1325/national-action-plans-naps>

Portugal, Serbia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido), de los cuales catorce son miembros de la UE.

Una publicación reciente de la Oficina de Enlace Europea para Consolidación de la Paz⁽⁶²⁾, titulada *Resolución 1325 en Europa: 21 estudios respecto a la aplicación de la 1325* lanza algunas conclusiones importantes:

En muchos países europeos que tienen ya un plan de acción nacional, el avance hacia el desarrollo vino de una combinación de factores, incluyendo el compromiso del Gobierno para su aplicación; la presión social internacional (por ejemplo, Bélgica lanzó su plan mientras fue miembro del Consejo de Seguridad, Francia comenzó a desarrollar su plan tras el intercambio entre los Estados miembros de la UE sobre la aplicación de la Resolución 1325, en octubre de 2009) la evolución de los países vecinos; la perspectiva del décimo aniversario de la Resolución 1325, y los continuos esfuerzos de promoción de la sociedad civil.

Los países europeos que aún no tienen un plan, generalmente, muestran poca aceptación, no prioridad y/o poca comprensión de las cuestiones de género entre los funcionarios del Gobierno y/o la población en general. Alemania carece de un plan específico, porque los funcionarios del Gobierno sostienen que la perspectiva de género está ya aprobada, que ya cuentan con un plan de acción de género, y que la 1325 está cubierta por otros planes específicos: uno sobre gestión civil de crisis y otro sobre la lucha contra la violencia de género.

En términos de desarrollo, la elaboración de un plan está por lo general en manos de un grupo de trabajo interministerial, generalmente dirigido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, y en la mayoría de los casos incluye también a los Ministerios de Defensa, Cooperación al Desarrollo, Interior y Justicia. A veces se invita a participar a la sociedad civil en reuniones o hacer aportaciones a los borradores del documento. En los Países Bajos, por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil son colaboradoras y parte integral del proceso de redacción. Las personas de los países afectados por los conflictos no suelen participar nunca directamente.

Es en estos últimos años cuando se han ido desarrollando estos planes de acción, por lo que todavía no se puede advertir si se han producido cambios sobre el terreno. Sin embargo, en los últimos tiempos se han puesto en marcha módulos de capacitación de género, intensos esfuerzos para reclutar personal femenino para actividades de gestión de crisis, consolidación de la paz y prevención de conflictos, y una mayor financiación para las actividades de las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con las cuestiones sobre mujeres, paz y seguridad, en países afectados por conflictos y en Europa.

⁽⁶²⁾ http://www.eplo.org/documents/EPLO_1325_case_studies.pdf

La mayoría de los Planes carecen de elementos clave que ayuden a asegurar la aplicación efectiva de compromisos relacionados con la 1325. No existen: objetivos específicos y realistas, y un plan sobre las acciones prioritarias; cronograma; asignación de presupuesto; indicadores, metas y objetivos; líneas claras de responsabilidad (indicando qué unidad de qué ministerio es responsable de la ejecución de cada compromiso específico), y seguimiento transparente orientado a los resultados y mecanismos de la evaluación (con recursos asignados).

■ Las instituciones de la UE y la Resolución 1325

• *El Parlamento Europeo y la Resolución 1325*

Desde que se aprobó la Resolución 1325, el Parlamento ha participado activamente mediante informes y recomendaciones. El Parlamento emitió una resolución sobre la «Participación de las mujeres en la resolución pacífica de conflictos»⁽⁶³⁾ (2000/2025) previo a la 1325, cuyas principales recomendaciones anticipan el contenido de dicha resolución. Entre las áreas más relevantes a destacar constan: I. La protección de las poblaciones afectadas por la guerra; II. Los esfuerzos internacionales para prevenir y resolver los conflictos armados, y III. La participación basada en la prevención y resolución de los conflictos armados.

Durante los últimos diez años el Parlamento emitió cuatro resoluciones más⁽⁶⁴⁾, entre las que destaca la última, de fecha 25 de noviembre de 2010 «Resolución sobre el décimo aniversario de la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad»⁽⁶⁵⁾ (2010/2968), donde se insta a la alta representante de la Unión Europea, Catherine Ashton, a fortalecer la Agrupación de Fuerzas de la UE sobre este tema, y en la que confía a un grupo de expertos la revisión de la aprobación y aplicación de los Planes de Acción Nacionales. Además, insta a un aumento del número de mujeres en las misiones, con al menos un asesor de género en las mismas, la asignación de recursos financieros, humanos y organizativos específicos y significativos para la participación de las mujeres en el ámbito de la política exterior y de seguridad.

También, por regulación 1922 del Parlamento Europeo y del Consejo, se creó el 20 de diciembre de 2006 el Instituto Europeo para la Igualdad de Género⁽⁶⁶⁾

⁽⁶³⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0541+0+DOC+XML+V0//EN> «Participation of women in peaceful conflict resolution».

⁽⁶⁴⁾ 1 Jun 2006: Resolution on «Women in armed conflicts and their role in postconflict reconstruction» (2005/2215). 16 Nov 2006: Resolution on «Women in International Politics» (2006/2057). 7 May 2009: Resolution on gender mainstreaming in EU external relations and peace-building/nation-building (2008/2198).

⁽⁶⁵⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0439&language=EN> «Resolution on the 10th anniversary of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security».

⁽⁶⁶⁾ http://eige.europa.eu/European_Institute_for_Gender_Equality

cuyas funciones son: reunir y analizar la información, y sensibilizar a los ciudadanos de la UE en la igualdad de género. Resultan interesantes las posibilidades que existen para la colaboración entre el Instituto, el Consejo Europeo de Municipios y Regiones y las asociaciones nacionales del Consejo de Municipios y Regiones de Europa para apoyar la aplicación de la Carta Europea para la Igualdad de Mujeres y Hombres, a través de la recopilación y análisis de datos sobre la evaluación de acciones locales para la igualdad.

- *Presidencias de la UE, Estados miembros y la Resolución 1325*

Las distintas Presidencias de la UE, así como los Estados miembros, han promovido la Resolución 1325. El trío de presidencias de Alemania, Portugal y Eslovenia (2007-2008) produjo un manual sobre la incorporación de género y los derechos humanos en la PCSD⁽⁶⁷⁾. La Presidencia francesa (en el 2009) se centró en la violencia sexual basada en el género, y las presidencias sueca en ese mismo año la española (en 2010) y húngara (en 2011), se centraron en la formación y la preparación para las misiones de la PCSD. La Presidencia belga, durante el 2010, preparó la conmemoración del aniversario de la 1325 y la creación de indicadores. De estas, la Presidencia francesa se centró más explícitamente en las recomendaciones para la PCSD y produjo dos informes que examinaban los progresos en cuestiones de género en las misiones en Kosovo y la República Democrática del Congo.

El Tratado de Lisboa vino a escenificar que los Estados miembros ya no tienen una función principal durante las presidencias de la UE, perdiéndose así la posibilidad de impulsar la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad mediante su inclusión en las agendas de la Presidencia y la incorporación de recursos humanos a través del personal de la representación de los Estados miembros. Todavía las presidencias de transición de 2010 (España y Bélgica) mantuvieron un cierto efecto catalizador. Es por ello que ahora el trabajo de los Estados reside en el ámbito bilateral, y algunos mantienen una estrecha colaboración con el Servicio de Acción Exterior.

Con motivo de la celebración del Día Internacional de la Mujer 2010 en Bruselas, Andris Piebalgs, Comisario Europeo para el Desarrollo, declaró que «Mejorar la vida de las mujeres en el mundo será una de mis prioridades», «La UE es el mayor donante del mundo, así que tenemos que mostrar liderazgo para incluir la igualdad de género en la agenda política. Es de extrema urgencia, ya que los dos Objetivos de Desarrollo del Milenio, están dedicados a la mujer y a la salud materna, objetivos que se están dejando de lado. Tenemos que mejorar nuestra capacidad para ayudar a los países a cumplir sus compromisos de género y apoyar los esfuerzos de los grupos y redes de mujeres en su lucha por una mayor igualdad».

⁽⁶⁷⁾ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/hr/news144.pdf

- *Eventos del 10.º aniversario de la Resolución 1325*

El 10.º aniversario de la 1325 exigió una alta visibilidad y respaldo político. Este fue el efecto del evento coorganizado por la OTAN y la UE, celebrado el 27 de enero de 2010 en Bruselas, sobre *Mujeres, Paz y Seguridad. Potenciar las mujeres en la paz y en conflicto*⁽⁶⁸⁾. La conferencia fue un evento único porque por primera vez, la UE y la OTAN unieron sus fuerzas sobre este tema. En el evento se encontraban la exvicepresidenta de la Comisión Europea, Margot Wallström, la exsecretaria de Estado Americano, Madeleine Albright, el secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, y la exvicepresidenta primera del Gobierno Español, María Teresa Fernández de la Vega. En este evento se aprobaron una serie de recomendaciones con la participación de ONG y testigos políticos, civiles y militares. El evento fue un éxito para la sensibilización, gracias a la asistencia de un gran número de medios de comunicación.

Además, la UE y la Presidencia belga organizaron una reunión de alto nivel en Bruselas el 9 de septiembre sobre *El 10.º aniversario de la 1325: Asegurar la participación de la mujer en la paz y la seguridad*⁽⁶⁹⁾ en la que participaron la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton y el ministro belga de Asuntos Exteriores, Steven Vanackere, con ponentes como la asesora especial de la ONU en Cuestiones de Género, Rachel Mayanja, y la recién nombrada (febrero 2010) representante especial del secretario general de la ONU sobre violencia sexual en conflictos armados, Margot Wallström, así como otras destacadas figuras como Alain Leroy, jefe del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, el almirante Giampaolo Di Paola, presidente del Comité Militar de la OTAN y Shirin Ebadi, premio Nobel de la Paz en 2003.

■ Recomendaciones

La UE tiene mucha documentación, ha desarrollado indicadores que se utilizan por parte del personal implicado en las cuestiones de género y por parte de los asesores de género sobre el terreno. La principal carencia de la UE son los recursos de personal en Bruselas. Existen muchos informes y recomendaciones que señalan que el Servicio Europeo de Acción Exterior tiene que mejorar todavía en su implicación. No hay necesidad de nuevas políticas globales, ni más directrices, pero sí es necesario contar con más recursos humanos y financieros para continuar con la aplicación de los documentos de la UE y continuar con el seguimiento y la evaluación de los indicadores.

⁽⁶⁸⁾ http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Women_Peace_Security_outcomes_ENG.pdf *Women, peace and security. Empowering women in peace and conflict.*

⁽⁶⁹⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/WPSnew032011_EN.pdf *The 10th anniversary of UN Security Council Resolution 1325: Ensuring women's participation in peace and security.*

Pese a que se ha avanzado mucho, en particular gracias al duro trabajo y al entusiasmo de los asesores de género, se debe incrementar y mejorar su apoyo, así como eliminar la doble dependencia asegurando que se colocan cerca del jefe de la misión.

Es también importante que los Estados miembros, especialmente si forman parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, continúen su apoyo y refuerzen las sanciones de la ONU y los mecanismos internacionales de justicia para hacer frente a la impunidad de los perpetradores de aquellos delitos relacionados con el abuso y violencia sexual.

■ CONCLUSIONES

La Unión Europea se ha esforzado de manera decisiva para incorporar las resoluciones del Consejo de Seguridad en su Política Común de Seguridad y Defensa, con la finalidad de respetar los derechos humanos y el género, en el contexto de la seguridad.

La UE también ha tomado decisiones para incorporar las políticas de género en la PCSD. Pero, aunque el marco sobre las políticas de género se ha desarrollado bien, su aplicación en las operaciones de gestión de crisis civiles y militares todavía hoy se presenta como un verdadero desafío.

La política de perspectiva de género sólo puede tener éxito si se implementa más rigurosa y sistemáticamente desde el planeamiento a las fases operativas, así como durante el proceso de lecciones aprendidas, y no sólo en el nivel de la UE, sino también en los Estados miembros.

Para mejorar la perspectiva de género en las operaciones a corto plazo, los mandatos de las operaciones se han de dotar de objetivos específicos de género. Y se ha de incluir el acceso directo por parte de los expertos en género a los comandantes de operación y a los jefes de misión, que tienen la responsabilidad de su ejecución. Esto debería reflejarse en un conjunto de directrices para los asesores de género.

Aun así, se ha producido un cambio sustancial en la comprensión de la relación entre Género y Seguridad, y sus ventajas y beneficios para las misiones en las que allí se participa.

La UE tiene una responsabilidad colectiva, en la medida en que ha de garantizar que los conocimientos y las herramientas disponibles se utilicen mejor y más eficazmente. El desarrollo de documentos políticos no son suficientes, y hay una continua necesidad de vigilar la aplicación de la Resolución 1325 y

asegurar un conocimiento más profundo por parte del personal que participa en la gestión de crisis.

Parte del problema relativo al conocimiento limitado de lo que la perspectiva de género significa es que la UE sólo puede proporcionar directrices para la formación y sensibilización de género, pero la formación propiamente dicha es responsabilidad de los Estados miembros.

También es importante combatir los prejuicios y la ignorancia respecto a estas cuestiones, y la importancia de darse cuenta de que el género no es un «asunto de mujeres», sino que abordando los problemas de género se reconoce que las experiencias, retos y perspectivas afectan de igual manera a hombres, mujeres, niños y niñas.

Tras el Tratado de Lisboa, la UE ha experimentado importantes cambios estructurales y de personal, por lo que no es posible evaluar plenamente la implementación y el impacto del Enfoque Integral hasta el momento. Sin embargo, es un logro que se hayan desarrollado y difundido los indicadores de la UE para las 1325 y 1820 y que ya se hayan recopilados los datos. También se puede decir que se han ido consolidando las reuniones de la Agrupación de Fuerzas sobre mujeres, paz y seguridad, mejorando las reuniones de los Estados miembros y las de los asesores de género y fomentado la formación.

Una importante novedad fue la celebración entre los jefes de las misiones de la UE, de una sesión en Bruselas enfocada al género, donde se incluyeron discusiones sobre la aplicación de los documentos de la UE en materia de género y debates sobre el procedimiento de trabajo con los asesores de género en las misiones. Por lo general, esta reunión fue positiva y destacó las misiones EUTM Somalia, EUPOL Afganistán y EUSEC/POL República Democrática del Congo como buenos ejemplos de la aplicación de género en las misiones, pero también hubo reconocimiento a las limitaciones de personal.

■ PALABRAS FINALES

Es evidente que la aplicación real de la Resolución 1325 en Europa, a nivel nacional, así como a nivel de la UE, aún no se ha logrado. Europa está a la vanguardia en términos de planes de acción y estrategias, pero en lo que se refiere a los elementos clave que ayuden a asegurar una aplicación real, tales como objetivos claramente definidos, plazos, presupuestos, responsabilidades y seguimiento y evaluación no figuran en los planes y estrategias para la ejecución de la Resolución 1325. En cuanto a la puesta en práctica en toda la UE se debe reconocer la función principal de sus Estados miembros, ya que ellos deciden presentar candidatos a puestos de alto nivel dentro de la UE, los mandatos de las misiones, la formación de sus tropas, etc.

Tras doce años de aplicación de la Resolución 1325, el éxito es todavía limitado. La violencia sexual y de género como método de guerra va en aumento. Todavía son muy pocas las mujeres que participan en las conversaciones de paz como negociadoras oficiales, mediadoras u observadoras, o que la mujer esté incluida en las cuestiones y procesos del desarme, la desmovilización y la reintegración, así como en los otros procesos posteriores a los conflictos, por no mencionar los fondos tan precarios que se designan a las asociaciones de mujeres que trabajan sobre el terreno.

Por último, señalar la importancia de la necesaria cooperación que ha de darse entre la UE y la OTAN a corto plazo, si pretendemos una auténtica aplicación de la Resolución 1325. De estas dos organizaciones se obtiene el resultado idóneo de la suma de capacidades civiles que aporta la UE y por otra parte militares a cargo de la OTAN. Esta cooperación y encuentro de la parte civil y militar permitirá ejecutar un auténtico enfoque integral (*comprehensive approach*) en las Operaciones Internacionales.

■ LISTA DE ACRÓNIMOS

Bi-SC	Ambos Mandos Estratégicos (SACEUR y SACT)
CWINF	Comité de Mujeres en las Fuerzas de la OTAN
EAPC	Consejo de Asociación Euro-Atlántico
ESDC	Escuela Europea de Seguridad y Defensa
EUFOR	Fuerza de la EU
FET	Female Engagement Teams
GA	Asesores de género (Gender Advisors)
HQ	Cuartel General
ICRC	Comité Internacional de la Cruz Roja
IMS	Estado Mayor Internacional (militar) de la OTAN
IS	Personal Internacional (civil) de la OTAN
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
MA	Autoridades Militares de la Alianza
MC	Comité Militar de la OTAN
NAC	Consejo del Atlántico Norte
NAP	Planes de Acción Nacionales
NCGP	Comité de la OTAN sobre las Perspectivas de Género
NCS	Estructura de Mando de la OTAN
NOGP	Oficina de la OTAN sobre las Perspectivas de Género
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN/NATO	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OSCE	Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa
PCSD/CSDP	Política Común de Seguridad y Defensa
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PfP	Asociación para la Paz (Partnership for Peace)
PRT	Equipo Provincial de Reconstrucción
SACEUR	Comandante Supremo Aliado de la OTAN en Europa
SACT	Comandante Supremo Aliado de Transformación de la OTAN
SG	Secretario General de la OTAN
SHAPE	Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa
UE	Unión Europea
UNSCR	Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
WPS	Mujeres, Paz y Seguridad

CAPÍTULO CUARTO

LA MUJER MILITAR EN LAS FUERZAS ARMADAS

Pilar Gallardo Rodríguez

RESUMEN

La adopción de la Resolución 1325 por las Naciones Unidas ha marcado un punto de referencia importante en el reconocimiento del impacto desproporcionado de la guerra para las mujeres y los niños, que motiva además una reflexión sobre la importancia del papel de la mujer como mediadora y negociadora en la resolución de conflictos. En el teatro de operaciones actual en Afganistán, resulta un valor muy importante para la eficacia de la misión la sensibilización y compromiso de la mujer afgana con las tropas que conforman las fuerzas de ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán, en inglés International Security Assistance Force). Las características culturales de los países musulmanes hacen necesario que sea personal femenino el que se acerque a sus mujeres. En este escenario operacional la mujer militar de los países aliados puede desempeñar un papel muy importante además del que les corresponde dentro de sus respectivas unidades. Este hecho, sumado a los más de veinte años de presencia de la mujer en las Fuerzas Armadas (en adelante FAS), ha motivado en este capítulo una revisión del proceso de integración de las mujeres en los ejércitos de diferentes países de Europa, EE. UU. e Israel. El análisis muestra que, aunque la mayoría de los ejércitos comenzaron a tener unidades mixtas especialmente a partir de los años 90, la representación femenina en las FAS no supera en la actualidad el 12% y aún no están representadas en todas las unidades y en todos los puestos.

Aunque, especialmente a partir de finales de 2011, los países que aún tenían limitado el acceso de la mujer a unidades de combate y submarinos están efectuando una adaptación de sus políticas que permitirá a la mujer acceder progresivamente a estas unidades si lo desean y una vez superados los procesos selectivos y de formación para poder servir en ellas.

Palabras clave:

Mujer militar, Fuerzas Armadas, Equipo de compromiso de mujeres, Unidades de combate, Combate cuerpo a cuerpo

ABSTRACT

The adoption of Resolution 1325 by the United Nations marked an important landmark in the recognition of the disproportionate impact of war on women and children, which also encourages reflection on the important role of women as mediators and negotiators in conflict resolution. In the current Theater of Operations in Afghanistan, is a very important value for mission effectiveness, awareness and commitment of Afghan women with the troops that make up the ISAF forces. The cultural characteristics of Muslim countries make necessary to have female staff that are approaching their women. In this operational military women scenario of the allied countries can play an important role in addition to their share within their respective units. This fact, coupled with over twenty years of presence of women in the Armed Forces, has led in this chapter a review of the process of integrating women in the armies of different countries in Europe, U.S. and Israel. The analysis shows that while most of the Army units began to be mixed especially since the 90's, women's representation in the Armed Forces not currently exceeds 12% and are not yet represented in all units and all positions. Although especially since late 2011, countries that still had limited access of women to combat units and submarines are getting adapted to their policies to allow women access to these units progressively if desired and once procures overcome the selective and trained to serve in them.

Key words:

Military woman, Armed Forces, Female Engagement Team, Combat Units, Ground close-combat

■ INTRODUCCIÓN

Los conflictos armados, la guerra y la paz han estado presentes desde los inicios de la sociedad humana. Los mitos, las obras de arte, la literatura, la imaginación y fantasías de la sociedad han expresado casi siempre la figura masculina asociada a la guerra y la figura femenina asociada a la paz⁽¹⁾.

Aunque la presencia del hombre en la guerra ha sido siempre mayoritaria, las mujeres en las milicias tienen una antigüedad que se extiende a más de cuatro mil años en el pasado a través de un gran número de culturas, ya sea tomando las armas, o como auxiliares de los guerreros, o arrojando piedras, como la iberas⁽²⁾ o las guerreras del Peloponeso. La guerra ha sido objeto de preocupación y posicionamiento, tanto individual como colectivo para las mujeres en todas las épocas históricas.

A lo largo de la historia ha habido numerosas mujeres que han participado en combates abiertos bajo nombres de varón, como el caso de la soldado estadounidense Deborah Sampson⁽³⁾ que se alistó en el Ejército Continental durante la guerra de la Independencia bajo el nombre de Robert Shurtliff.

En España destacan personalidades célebres como Agustina de Aragón⁽⁴⁾, defensora de Zaragoza durante los Sitios, en la guerra de la Independencia española, y otras menos conocidas como Ana María de Soto⁽⁵⁾, cordobesa que sirvió en los batallones de Marina (Infantería de Marina) entre 1793 y 1798 con el nombre de Antonio María de Soto.

A pesar de diversas funciones desempeñadas por las mujeres en los ejércitos de las sociedades del pasado, el papel de las mujeres en las Fuerzas Armadas (FAS), en particular en el combate, sigue siendo controvertido y es solo recientemente (especialmente a partir de los años noventa) que las mujeres han comenzado a tener un papel más prominente en las FAS.

Mientras se redactaba este capítulo ha habido cambios sustanciales en la integración de la mujer en prácticamente todas las unidades y especialidades de

(1) «La paz ha sido representada a lo largo de nuestra historia occidental como mujer. La paz nació con cuerpo y atributos femeninos en la antigua Grecia, encarnada en la diosa Eirene». «Las mujeres y la paz en la historia». Cándida MARTÍNEZ LÓPEZ. 2000. En Francisco MUÑOZ y Mario LÓPEZ (eds.). *Historia de la Paz. Tiempos, espacios y actores*. Granada: Instituto de la Paz y los Conflictos.

(2) Cándida MARTÍNEZ (1986). «Las mujeres en la península Ibérica durante la conquista cartaginesa y romana». En E. GARRIDO. *La mujer en el Mundo Antiguo*. SEM-Universidad Autónoma de Madrid, pp. 387-396.

(3) Para ampliar información: WEATHERFORD, D. (1994). *American Women's History*. Prentice Hall General.

(4) QUERALT DEL HIERRO, María Pilar. *Agustina de Aragón, la mujer y el mito*. Madrid: La Esfera de los Libros, 2008.

(5) PARENTE RODRÍGUEZ, G. (2010). «Una mujer en la Infantería de Marina del XVIII». *Revista Española de Defensa*, 259, 56-57.

los ejércitos. La CNN adelantaba que el Pentágono⁽⁶⁾ se prepara para abrir la participación de las mujeres en ciertas unidades de combate⁽⁷⁾, el Reino Unido permite por primera vez que las mujeres militares puedan servir a bordo de submarinos⁽⁸⁾ y Francia se plantea suprimir las restricciones que aún quedan en sus FAS para las mujeres⁽⁹⁾.

Cuando en octubre de 2000 las Naciones Unidas adoptaron la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, en la que se insta a poner fin a la desigualdad histórica de participación masculina y femenina en la consolidación de la paz, se marca un punto de referencia importante en el que se reconoce que la guerra y los conflictos tienen un impacto desproporcionado sobre las mujeres y los niños.

Se inicia también una reflexión sobre el papel de la mujer como mediadora y negociadora en la resolución de conflictos, no sólo por ser un derecho reconocido en la normativa internacional, sino porque además, sus valores, su opinión y sus acciones son imprescindibles para las soluciones adoptadas. Lo son porque suponen prácticamente la mitad de la población en los actuales teatros de operaciones (especialmente Afganistán), porque tradicionalmente, por su maternidad o por su proceso de socialización, han priorizado los valores de diálogo, de solución de conflictos y de anteponer la seguridad humana y evitar la violencia.⁽¹⁰⁾

«Tenemos que darnos cuenta de que ellas [las mujeres afganas] son importantes en sus familias como lo son en todas partes del mundo», «como la figura central de la familia las mujeres desempeñan un papel fundamental en la educación de sus hijos. Queremos que esos niños crezcan en el camino correcto, no para salir y unirse a los insurgentes»⁽¹¹⁾. Y esto beneficia a las operaciones.

⁽⁶⁾ El 24 de octubre de 2011, Lance M. Bacon adelantaba esta iniciativa en la revista *Your Army*, como deseo del nuevo JEME el General Odierno. En BACON, L. M. «Odierno: "We need their talent"». October 24, 2011, 17-18.

⁽⁷⁾ ATENEA DIGITAL (10 de febrero de 2012). «El pentágono anunciará cambios en la política sobre mujeres en unidades de combate».

⁽⁸⁾ «Women to be allowed to serve on submarines». A Defence Policy and Business news article. 8 de diciembre de 2011. [En línea]. Disponible en internet: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyAndBusiness/>

⁽⁹⁾ Noticia de la que se hace eco ONDA Cero Radio en la tarde del viernes 10 de febrero de 2010.

⁽¹⁰⁾ ALAÑIZ MOSCARDÓ, M. (2009). «La presencia de las mujeres en la resolución de conflictos armados: mediación y capacitación». *Información psicológica*, 96, 43-53.

⁽¹¹⁾ Ella van den Heuvel es Capitán de Corbeta de la Marina Holandesa, ha desplegado en un PRT holandés en la provincia de Baghlan de Afganistán en 2005/2006 y desde entonces trabaja como asesora de género en operaciones y ha sido profesora de estos cursos en varias ocasiones en su país y en España. NATO. «Changing Gender Perspective» (8SEP2010). [En línea]. Disponible en internet: http://www.nato.int/cps/en/SID-21A87C2D-BE06D3F1/nato-live/search.htm?search=true&chunk=1&sortByfield=v_title&order=asc&query=femaleAND agement AND team.

En diciembre de 2007, la OTAN y sus socios acordaron poner en práctica la Resolución 1325 y ampliar el papel de la mujer en las operaciones de las Naciones Unidas y especialmente entre los observadores militares y la Policía civil. Compromiso que quedó plasmado en el informe *CWINF Guidance for NATO Gender mainstreaming*. Este documento significó la primera contribución de la Alianza al desarrollo de un enfoque general de la perspectiva de género en sus operaciones militares. Se inicia a partir de este momento un nuevo papel para la mujer militar perteneciente a los países aliados en los escenarios de conflicto, que puede, además de sus tareas fundamentales, ser una comunicadora especial y persona influyente sobre el sector femenino de la población de la nación anfitriona, especialmente en las culturas musulmanas. Papel que por primera vez desde el ingreso de la mujer a las FAS es competencia de las soldados por razón de su género.

Comienzan a surgir las figuras del Asesor de Género en Operaciones, responsable de la generación de un plan de acción de género específicos para cada operación de la OTAN y los Equipos Femeninos de Interacción con Mujeres (Female Engagement Teams, FET).⁽¹²⁾

Los FET son equipos integrado por mujeres soldados que han recibido formación especializada para colaborar con las comunidades femeninas en Afganistán, que no son accesibles a través de medios convencionales. Su trabajo consiste tanto en la recopilación y difusión de la información, que pueden ser empleados en todo el entramado conceptual de la contrainsurgencia (COIN) como para influir en la población local en el desarrollo de una conciencia de conocimiento y aceptación de la fuerza que, además de contribuir a la consolidación de la paz, favorece la supervivencia y capacidad de actuación de las tropas aliadas⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ El FET es una iniciativa implementada en 2010 por el Núcleo Marines de Estados Unidos que lideraban en Afganistán la Operación Libertad Duradera de lucha contra el terrorismo. Comenzó con el envío de equipos de mujeres para comprometerse con las mujeres afganas, que debido a las costumbres sociales rara vez se involucran con los soldados varones. La FET ha tenido un impacto tan grande en algunas regiones que incluso los gobernadores locales han comentado sobre la importante labor que los equipos han hecho para mejorar las vidas de los afganos. El coronel Pratt describe cómo, en una reunión, un gobernador de distrito llegó al extremo de decir que los ancianos locales y los hombres deberían sentirse avergonzados por no involucrarse para ayudar a su propia comunidad, mientras que las mujeres estadounidenses no tenían miedo de hacerlo. Para ampliar información: «Empoderar a las mujeres afganas» (otan) http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_76542.htm?selectedLocale=en

⁽¹³⁾ Cada vez más unidades que operan en Afganistán y en la frontera con Pakistán están usando los FET, su principal objetivo es involucrar a la población femenina local y mostrar que las fuerzas de coalición están sensibilizadas con sus necesidades. Algunas mujeres militares desempeñan otros puestos en sus unidades y además participan en el FET cuando es necesario.

Tanto la experiencia de los EE. UU. como la del Reino Unido han demostrado que las mujeres soldados de la ISAF tienen más probabilidades de interactuar y comprometerse con la población femenina adulta y sus familias. Esto es particularmente pertinente en las zonas donde el Gobierno de la República Islámica de Afganistán no permite a extranjeros comunicarse libremente con las mujeres locales.

Pocas trayectorias de carrera profesional han dado lugar a tantos debates sociales, políticos o mediáticos como el de la mujer en las Fuerzas Armadas. Lejos de abundar más en tales debates y tras más de veinte años de convivencia y trabajo compartido por soldados de ambos sexos. En estos momentos en que por primera vez las diferencias pueden beneficiar a todos y el ser mujer militar puede ser un valor añadido a efectos exclusivamente de las características de las operaciones en curso, parece adecuado dibujar en este documento el escenario actual de los recursos humanos femeninos con que se cuenta en algunos países de Europa occidental y unos apuntes de la evolución y adaptación que han sufrido esos ejércitos desde que la mujer ingresó en ellos para servir a su país en la defensa. Se dan igualmente algunos apuntes sobre la presencia femenina en las FAS de EE. UU. e Israel, países de amplia experiencia de combate y pioneros en la inclusión de la mujer en sus filas.

■ ALEMANIA



Tras la creación de la Bundeswehr en 1955, –las Fuerzas Armadas Unificadas–, las mujeres quedaban excluidas de la participación en ellas por prohibición expresa del Artículo 12a de su Constitución. Dado que en la Carta Magna se establecía una clara separación entre la Administración civil y militar de las FAS, la participación de la mujer quedó desde un principio limitada al ámbito de la Administración civil de la defensa⁽¹⁴⁾.

El 19 de febrero de 1975, el Gobierno alemán aprobó la propuesta de su ministro de Defensa de aceptar la presencia de mujeres militares médicas, odontólogas, veterinarias y farmacéuticas como miembros de la Sanidad en la Bundeswehr. En octubre del mismo año ingresaron las primeras cinco mujeres en el Cuerpo de Sanidad. Esta excepción se justificó con el hecho de que los soldados de Sanidad no se consideraban combatientes según el Derecho de la Guerra y no estaban autorizados a combatir con armas salvo en caso de *defensa propia*. Por si esta necesidad de supervivencia llegara a producirse, se incluyó para estas mujeres un período de instrucción básica y adiestramiento en el manejo de las armas.

En el año 1988 se amplió el acceso de la mujer a otros cuerpos, como el de Músicas Militares, y se empieza a normalizar su participación en los cuerpos

⁽¹⁴⁾ En 2003 suponían unas 49.700, algo más de un tercio del total de empleados civiles.

de Sanidad. En abril de 1994, por primera vez en historia de las FAS alemanas, una mujer alcanza el empleo de general médico.

En el año 2000 se produce un cambio radical de esta regulación, como consecuencia de una sentencia⁽¹⁵⁾ de Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación con la causa iniciada por Tanja Kreil. En la misma, el Tribunal declara que la regulación alemana de excluir del servicio con armas a las mujeres atenta contra los principios de la igualdad entre hombres y mujeres. Como consecuencia, desde el 1 de enero de 2001 se abren todas las vías de participación de la mujer en la Bundeswehr sin ninguna limitación. Esto se hace posible previa modificación del Artículo 12a de la Constitución⁽¹⁶⁾, que pasa a formularse de la siguiente manera: «Las mujeres no pueden ser obligadas en ningún caso a prestar servicio con armas».

En la actualidad prestan servicio unas 17.500 mujeres en la Bundeswehr de las cuales 2.800 son oficiales (representan cerca de un 9% de los militares profesionales y de contrato temporal). La mujer militar no tiene limitada su participación en ninguna especialidad de las existentes en la Bundeswehr, ni en los puestos que pueden ocuparse en los contingentes alemanes en operaciones en el exterior⁽¹⁷⁾.

En el informe del Gobierno federal alemán de abril 2011⁽¹⁸⁾ se destacan aspectos relevantes, tales como la infrarrepresentación femenina en posiciones de mando, la escasez de locales acondicionados para el personal femenino, la necesidad de uniformes mejor adaptados a la mujer militar y el bajo porcentaje

⁽¹⁵⁾ «Judgment of the Court of 11 January 2000. - Tanja Kreil v Bundesrepublik Deutschland. - Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Hannover - Germany. - Equal treatment for men and women - Limitation of access by women to military posts in the Bundeswehr. - Case C-285/98 [en línea]. Disponible en internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998J0285:EN:HTML> La aplicación de esta sentencia del Tribunal Europeo se regula desde el 1 de enero de 2005 según la Ley para la Implantación de la Igualdad de Géneros en la Bundeswehr. En opinión del Tribunal Constitucional alemán, no existía contradicción entre esta regulación y el hecho de que el servicio militar obligatorio solo afectase a los hombres.

⁽¹⁶⁾ Alemania. Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949 (*Boletín Oficial Federal*, I, pág. 1).

⁽¹⁷⁾ Estos datos han sido proporcionados por el Ministerio de Defensa alemán en nombre del Gobierno federal alemán como respuesta a una pregunta parlamentaria (Informe Ref. 17/5664 de 20 de abril de 2011) formulada por los diputados Katja Keul, Marieluise Beck y Volker Beck. Las cifras de participación de la mujer en la Bundeswehr pueden considerarse válidas a todos los efectos, con la salvedad de que en el marco de la reforma de la Bundeswehr, en curso, ha quedado suspendido el servicio militar obligatorio, que ha sido sustituido parcialmente por un nuevo sistema de voluntariado al que también tienen acceso las mujeres. Al ser este nuevo sistema de muy reciente implantación, no existen conclusiones que permitan apreciar por el momento su impacto en la participación global de la mujer en la FAS alemanas.

⁽¹⁸⁾ Referencia 15.

de ocupación de plazas por el personal femenino que no alcanza el objetivo deseado de un 15% (ver tablas 4-1, 4-2 y 4-3)

Tabla 4-1. Distribución del personal en las Fuerzas Armadas alemanas por cuerpos (cifras de abril de 2011)

Carrera	Hombres	Hombres %	Mujeres	Mujeres %	Total
Cuerpos Comunes*	75.033	92,5	6.126	7,5	81.159
Topografía	527	90,9	53	9,1	580
Especialistas	11.106	98,1	217	1,9	11.323
Músicas Militares	886	87,6	125	12,4	1.011
Sanidad	10.392	59,0	7.234	41,0	17.626
Armas	73.106	95,0	3.829	5,0	76.935
Totales	171.050	90,7	17.584	9,3	188.634

* En las Fuerzas Armadas alemanas, este concepto se refiere a todas aquellas especialidades que no son Armas combatientes.

Elaboración: Propia, a partir de los datos proporcionados por el agregado militar de España en Alemania; obtenidos del Gobierno alemán, como respuesta a una pregunta parlamentaria (20 de abril de 2011) formulada por los diputados Katja Keul, Marieluise Beck y Volker Beck.

Tabla 4-2. Distribución del personal en las Fuerzas Armadas alemanas por empleos (cifras de abril de 2011)

Empleo	Hombres	Hombres %	Mujeres	Mujeres %	Total
Oficiales	34.485	92,4	2.835	7,6	37.320
Suboficiales de carrera	61.608	91,5	5.706	8,5	67.314
Suboficiales de contrato	37.094	86,9	5.615	13,1	42.709
Tropa y Marinería	37.863	91,7	3.428	8,3	41.291
Totales	171.050	90,7	17.584	9,3	188.634

Elaboración: Propia, a partir de los datos proporcionados por el agregado militar de España en Alemania; obtenidos del Gobierno alemán, como respuesta a una pregunta parlamentaria (20 de abril de 2011) formulada por los diputados Katja Keul, Marieluise Beck y Volker Beck.

Tabla 4-3. Distribución del personal en las Fuerzas Armadas alemanas por Ejércitos (cifras de abril de 2011)

Ejército	Hombres	Hombres %	Mujeres	Mujeres %	Total
Ejército de Tierra	105.880	90,8	10.694	9,2	116.574
Ejército del Aire	46.788	91,0	4.646	9,0	51.434
Marina	18.382	89,1	2.244	10,9	20.626
Totales	171.050	90,7	17.584	9,3	188.634

Elaboración: Propia, a partir de los datos proporcionados por el agregado militar de España en Alemania; obtenidos del Gobierno alemán, como respuesta a una pregunta parlamentaria (20 de abril de 2011) formulada por los diputados Katja Keul, Marieluise Beck y Volker Beck.

■ AUSTRIA

La participación de la mujer en la FAS de Austria se inició en 1998. Austria mantiene un Ejército basado en un servicio militar obligatorio al que las mujeres pueden acceder de forma voluntaria, sin tener limitadas las áreas de especialización. Además, el Ejército se nutre para los cuadros de mando de militares profesionales y otros pertenecientes a las milicias. En casos aislados de determinadas especialidades, también se accede con contrato temporal. Todas estas formas de participación están también abiertas a la mujer en igualdad de condiciones que los hombres. Esto mismo es aplicable a la participación en operaciones, si bien ésta se da en muy contados casos.

En cifras totales hay que decir que la presencia femenina actual en las FAS austriacas está en torno a las trecientas sesenta, lo que supone un 2% del personal total sin contar el de reemplazo⁽¹⁹⁾ (ver tabla 4-4).

Las oficiales se encuentran representadas al 50% entre servicios médicos y unidades de las armas, siendo el empleo de coronel médico el máximo alcanzado por una mujer militar. En otros cuerpos, la graduación máxima alcanzada ha sido de comandante en especialidades logísticas y de capitán en especialidades de las armas.

Actualmente hay seis mujeres de las Fuerzas Armadas austriacas destacadas en misiones en el exterior de su país⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ En puestos civiles del Ministerio de Defensa participan unas 2.500, por lo que considerando el total representarían en torno a un 12%.

⁽²⁰⁾ A 7 de diciembre de 2008.

Tabla 4-4. Número de efectivos militares femeninos en las Fuerzas Armadas de Austria (cifras de 7 de diciembre de 2011)

Empleos	Mujeres
Oficiales	69
Suboficiales	125
Tropa	131
Reclutas	35
Total	554

Elaboración: Propia, a partir de los datos facilitados por el agregado militar de España en Alemania.

A pesar de la gran expectación generada inicialmente en este país por la apertura de las FAS a la mujer, y tras un incremento inicial, las cifras de nuevas incorporaciones se han estancado y el Ministerio de Defensa desconoce las causas del desinterés entre las mujeres austríacas por alistarse. El Gobierno federal ha iniciado una campaña de reclutamiento específicamente orientada a las mujeres⁽²¹⁾.

■ SUIZA

Aunque la participación de la mujer en los ejércitos suizos se remonta a 1977 con sucesivos cambios, la modalidad actual data de 1995, bajo la denominación oficial de «Mujeres en el Ejército», en la que el personal femenino podía ingresar solo en unidades logísticas y de apoyo, quedando excluidas de las unidades de las armas. La introducción del modelo de «Ejército XXI»⁽²²⁾ en 2004 supone, en este sentido, un cambio radical que establece la igualdad de géneros, abriendo la participación de la mujer a todos los cuerpos y en todas las especialidades de los ejércitos.

Suiza mantiene el servicio militar obligatorio, igual que Austria, con carácter voluntario para las mujeres. Estas reciben en el año que cumplen 18, una ci-

⁽²¹⁾ En primavera del presente año, el Gobierno se dirigió por carta a todas las mujeres austríacas nacidas entre 1983 y 1993, en las que se recordaba la opción de formar parte del Ejército, lo que conllevaría un puesto de trabajo fijo en el servicio público, posibilidades de carrera y de participación de misiones en el exterior. El ministro de Defensa Darabos ha insistido recientemente en la necesidad de aumentar la presencia de la mujer con el objetivo de equipararse con los porcentajes habituales en el resto de países europeos.

⁽²²⁾ La reforma «Ejército XXI» fue adoptada por voto popular en 2009 y reemplazó al antiguo modelo «Ejército 95», reduciendo el número de efectivos de 400.000 a 200.000. De estos, 120.000 son soldados activos y 80.000 reservistas.

tación para una jornada informativa en la que se les informa acerca de las posibilidades de incorporación a las FAS, modalidades opciones de carrera, etc.

Actualmente 1.020 mujeres sirven a su país como militares, lo que representa un 0,5% del total, que participan en unidades de combate y salvamento, como pilotos de aeronaves y en la realización de funciones logísticas y sanitarias (ver tabla 4-5).

Tabla 4-5. Distribución por empleos de las mujeres militares en las FAS suizas

Empleos	Mujeres
Oficiales	262
Suboficiales	263
Tropa	495
Total	1.020

Elaboración: Propia, a partir de los datos proporcionados por el agregado militar de España en Alemania.

■ ITALIA

El ingreso de la mujer en las Fuerzas Armadas italianas ha sido un tema debatido por la opinión pública del país y las instituciones militares desde 1963, cuando un proyecto de ley apuntó por primera vez esa posibilidad⁽²³⁾.

La opinión de la población civil, la evolución de la sociedad y el entorno internacional han permitido abrir la puerta al ingreso de la mujer en la carrera de las armas con la aprobación de la Ley n.º 380, de 20 de octubre de 1999⁽²⁴⁾, que

⁽²³⁾ Desde 1919 las mujeres italianas podían trabajar en las FAS en todas las profesiones civiles y en las oficinas públicas, con la excepción de la Defensa Militar del Estado. En 1992, el Ejército italiano realizó un experimento con una muestra de 29 mujeres italianas que se le dio la oportunidad de vivir en las barracas las 36 horas, llevando a cabo actividades normales de la función militar en el cuartel de los Lanceros «Montebello», en Roma.

⁽²⁴⁾ Italia. LEGGE 20 ottobre 1999 n.380 Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile. Publicada en la *Gazzetta Ufficiale* (255) el 29 de octubre de 1999 [en línea]. Disponible en internet: http://www.difesa.it/Legislazione/Norme_in_rete/Pagine/urn_nir_parlamento_legge_1999-10-20_380_2003-06-0901_06_2011_15_08_22.aspx Otras leyes y normas relacionadas: Decreto Legislativo 24/2000 de disposiciones sobre reclutamiento, estado jurídico y promoción; Decreto del Presidente del Consejo de Ministros 112/2000. Modificaciones; Decreto del Ministro de Defensa 114/2000 Normas de Idoneidad para el Servicio Militar; Directiva del Director General Sanidad de 19 abril 2000. Criterios Selección Personal Femenino y Decreto Ministro de Defensa 27 mayo de 2005. Concretamente, el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros 16 marzo 2000 n.º 112 establece los límites de altura para el reclutamiento del personal de las Fuerzas Armadas: para oficiales, suboficiales y personal voluntario de tropa, no inferior a 1,65 (hombres)

faculta al Gobierno para establecer el servicio militar voluntario de la mujer, y permite la entrada de esta en las Fuerzas Armadas y la Guardia de Finanzas (Guardia di Finanza). Aunque no fue hasta el 4 de enero de 2000⁽²⁵⁾, con la publicación de las primeras convocatorias de acceso en la *Gaceta Oficial*, cuando la mujer entró a formar parte de las filas de los ejércitos italianos. En un primer momento las mujeres ingresaron exclusivamente en las academias de oficiales, al resto de los empleos fueron accediendo posteriormente debido a que su ingreso coincidió con la finalización del servicio militar obligatorio y se hizo necesaria una reforma tanto de infraestructuras como normativa.

El balance de los dos primeros años de presencia de personal femenino resultó positivo entre sus compañeros, especialmente al centrar los méritos tanto de unos como de otras en las cualidades y habilidades individuales⁽²⁶⁾.

Actualmente las mujeres pueden acceder a todas las categorías y empleos militares (oficiales, suboficiales y tropa), una vez superadas las pruebas de acceso en las que sí existen diferencias en cuanto a los baremos exigidos a cada sexo. Desarrollan su trabajo en todo tipo de unidades tanto de combate como de apoyo al combate, salvo en las fuerzas especiales, debido a las elevadas exigencias físicas, y en submarinos, dónde el espacio es muy restringido y aún no han sido acondicionados para alojar al personal femenino.

Las unidades en turno en los teatros de operaciones en el extranjero emplean a todo el personal asignado a la misión en todas las actividades sin distinción de género ni limitación de número de presencia femenina.

El número de mujeres en las FAS italianas es: 11.413 (3% del total), distribuidos de la siguiente manera por ejércitos: 7.264 en el Ejército de Tierra, 1.879 en la Armada, 915 en el Ejército del Aire y 1.355 en Carabinieri⁽²⁷⁾ (ver tabla 4-6).

Las Fuerzas Armadas italianas, últimas en Europa en incorporar la mujer a sus filas, reconocen este hecho como una ventaja que les ha permitido tener en cuenta las lecciones aprendidas de otros países.

y 1,61 (mujeres) y no superior a 1,95. Oficiales pilotos de la Armada y oficiales de escalas navegantes normal y especial del EA: no inferior a 1,65 y no superior a 1,90. Oficiales de Carabinieri: no inferior a 1,70 (hombres) y no inferior a 1,65 (mujeres). [En línea]. Disponible en internet en: www.difesa.it

⁽²⁵⁾ La demanda de plazas fue masiva: 22.692 solicitudes, de las cuales el 54,91% eran de las mujeres.

⁽²⁶⁾ Informe del mayor general Gianfranco MARINELLI. (Junio 2002). «El análisis de los primeros resultados en las Fuerzas Armadas italianas», tras la incorporación del personal femenino. [En línea]. Disponible en internet: http://www.difesa.it/Approfondimenti/ArchivioApprofondimenti/Servizio_femminile/Pagine/Donne_nelle_forze_armate.aspx

⁽²⁷⁾ Datos a 30 de septiembre de 2011, facilitados por el Estado Mayor de la Defensa italiano.

Tabla 4-6. Distribución del personal femenino en las Fuerzas Armadas italianas por Ejércitos (datos de 11 de septiembre de 2011)

	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Total
Ejército de Tierra	244	94	6.926	7.264
Ejército del Aire	167	115	633	915
Armada CEMM	245	122	755	1.122
Armada CP	136	32	589	757
Carabinieri	197	487	671	1.355

Elaboración: Propia, a partir de los datos facilitados por el Ministerio de Defensa italiano a la Agregaduría Militar de España en Italia.

Con la intención de aumentar el número de mujeres militares y para la vigilancia continua de las condiciones actuales de la mujer militar, a propuesta del jefe de Estado Mayor de la Defensa y del comandante general de la Guardia de Finanzas, se ha creado un comité que, desde el 9 de junio de 2011 y durante dos años, cumplirá con la tarea de ayudar a Defensa y la Guardia de Finanza en las actividades de planificación, coordinación y evaluación de la captación y retención del personal femenino. Este comité estudiará aspectos tales como la integración del personal femenino en los departamentos de instrucción y operaciones, y desarrollará intervenciones específicas para el apoyo en el cuidado de niños y otras necesidades potenciales tanto de hombres como de mujeres⁽²⁸⁾.

Dentro de la importancia que para el cumplimiento de los objetivos de las misiones actuales, especialmente en Afganistán, tiene el trabajo con la población femenina local, 27 mujeres soldado italianas han finalizado el primer curso de «Equipos Femeninos de Interacción con Mujeres» Herat (FET)⁽²⁹⁾, en diciembre de 2011, con el objetivo de proporcionar a las soldados que van a trabajar en estos equipos y en los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) de Afganistán las herramientas necesarias para favorecer la cooperación de las mujeres afganas.

⁽²⁸⁾ Servizio Militare Femminile. Documento de 13 de septiembre de 2011. [En línea]. Disponible en internet en: http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Serviziomilitarefemminile.aspx

⁽²⁹⁾ Primer curso *Female Engagement Teams Herat*. Diciembre 2011. [En línea]. Disponible en internet en: http://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/HERATFemaleEngagementTeams.aspx

■ FRANCIA⁽³⁰⁾ 

La Ley de 11 de julio de 1938, relativa a la Organización de la Nación en Tiempo de Guerra⁽³¹⁾ que preveía el reclutamiento de personal femenino para las FAS en caso de necesidad, permitió a muchas mujeres participar en la defensa de su país durante la Segunda Guerra Mundial bajo un estatus civil. Estas formaciones fueron disueltas por las fuerzas de ocupación y la mujer deja de participar en la defensa de la nación. En 1951 se vuelve a permitir a las mujeres alistarse en todos los ejércitos, en tiempo de paz, pero integradas en un Cuerpo de Personal Femenino⁽³²⁾ con un estatus similar al de los hombres, pero con una gestión de personal y trayectoria de carrera distinta a la de los hombres.

El primer impulso decisivo para el acceso de las mujeres a las FAS ocurrió entre los años setenta y ochenta, en los que se abrió el acceso a las mujeres al servicio militar voluntario⁽³³⁾, de modo experimental, al final del cual las mujeres podían continuar su carrera militar como militares con rango.

En 1972, la Ley de 13 de julio del Estatuto General de los Militares⁽³⁴⁾, suprimió las distinciones entre militares de los dos sexos y ambos sirven bajo el mismo régimen con las mismas obligaciones y garantías, las mujeres pueden acceder a todos los empleos e incluso integrar la reserva, aunque pertenecen a cuerpos específicos de mujeres, como, por ejemplo, el de las enfermeras que son integradas en el Cuerpo de Oficiales Femeninos Navegantes.

Por Decreto del 23 de marzo de 1973, las mujeres tienen acceso potencial a todos los empleos militares hasta los grados comprendidos en los primeros empleos de la Escala de Oficiales Generales. Se crea la Escuela de Defensa de Personal Femenino (EIPMF⁽³⁵⁾) para asegurar una formación militar común para las alumnas de los tres ejércitos. El acceso de la mujer a diferentes cuerpos que los hombres se regulan mediante el establecimiento de porcentajes anuales de personal de cada sexo y mediante la regulación de cuestiones específicas relacionadas con las funciones o trabajos que podían desempeñar las mujeres.

Entre 1975-1979 se produce el final del particularismo estatutario para hombres y mujeres. El Decreto de 22 de diciembre de 1975⁽³⁶⁾ de estatuto de ofi-

⁽³⁰⁾ La información de este apartado se ha obtenido de: MONRIQUE, M. (2004). *Placer Des Femmes dans la Professionnalisation des Armées*. Notes d'Iéna. Informations du Conseil Économique et Social, (148). [En línea]. Disponible en internet: http://www.femmesaaena.com/pdf/reperes/armees_monrique_2004.pdf

⁽³¹⁾ France. Loi du 11 juillet 1938 dite Paul Boncour, portant sur l'organisation de la Nation en temps de guerre.

⁽³²⁾ Personnels des cadres militaires féminins (PCMF).

⁽³³⁾ Service national volontaire (SNV).

⁽³⁴⁾ France. Loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires.

⁽³⁵⁾ École Interarmées du Personnel Militaire Féminin.

⁽³⁶⁾ France. Loi de 1975 relative aux statuts particuliers des corps des officiers et des sous-officiers de Gendarmerie.

ciales y suboficiales de los diferentes ejércitos y el Decreto de 18 de febrero de 1977, relativo a las Disposiciones Estatutarias aplicables al Cuerpo de Oficiales Femenino de Defensa, ponen fin al estatuto de 1973, y los antiguos cuerpos específicamente femeninos quedan a extinguir a partir de 1976. En el Ejército de Tierra, las mujeres no pueden servir en los cuerpos de las armas, pero sí en los cuerpos técnicos y administrativos (con una reserva de plazas del 40% para mujeres) e intendencia (con un 15% de plazas reservadas), pero tienen limitado el acceso a los cuerpos de combate, tales como Infantería y Artillería en el Ejército de Tierra⁽³⁷⁾, y en la Armada tenían prohibido ocupar destinos a bordo de buques de guerra.

A partir de 1977 las oficiales ingresan junto con los hombres en una enseñanza de formación mixta en Escuela del Cuerpo Técnico y Administrativo en Cherburgo. Las suboficiales ingresan en la Marina en la rama móvil del Cuerpo de Suboficiales de Puertos y en el seno del Grupo de Especialidades de Estados Mayores y Servicios, aunque para ocupar solamente destinos en tierra y en ejercer funciones de secretarías, mecanógrafas de aeronáutica, transmisiones, programadoras de ordenadores o controladoras aéreas.

En el Ejército del Aire, las mujeres tenían acceso a los diferentes cuerpos hasta ahora reservados a los hombres con la excepción de oficiales pilotos y con una cuota límite anual del 15%. Tan solo las enfermeras aéreas se integran en las dotaciones de vuelo. Las mujeres pueden, igualmente, convertirse en Suboficiales de Carrera, lo que les abre el acceso a las especialidades de control aéreo, equipos electrónicos, radio y radar, administración y gestión, informática y transmisiones.

En 1982 se crea la Comisión de Estudio Prospectivo de la Mujer Militar que propone unificar la formación militar de hombres y mujeres en las Grandes Écoles Militaires y permitir el acceso a la mayoría de las especialidades de los diferentes ejércitos, incluido piloto de combate, así como suprimir la letra «F» (*femme*) que se les anexaba al nombre y desarrollar infraestructuras que facilitasen la atención a los hijos.

Con el cierre en 1983 de la Escuela de Defensa de Personal Femenino, la enseñanza de formación de los suboficiales pasa a ser mixta en cada ejército. En el Ejército de Tierra se abren todas las Armas a las suboficiales, pero su reclutamiento se somete a cuotas anuales fijadas del 3,5% para Infantería, Blindados, Caballería, Artillería e Ingenieros; 7% para las Armas de apoyo (Material, Tren), y del 2,5% para Transmisiones.

En 1983 la Escuela Especial Militar y la Escuela Militar de Defensa se abren a las mujeres con el límite del 5% anual y, en 1984, el ingreso al Cuerpo de Oficiales también tiene plazas limitadas en un máximo del 5% con acceso a una

⁽³⁷⁾ En 1977, 150 mujeres se habían comprometido con el Ejército.

gama de puestos de trabajo: apoyo, la logística, de comando y de inteligencia. El resto de especialidades relacionadas con «el combate directo y prolongado con las fuerzas hostiles» (combate en la infantería, vehículos blindados, ingenieros y artillería) están vetados al personal femenino. En el Ejército del Aire, desde 1984, se comienza a reclutar mujeres como tripulantes contratadas y pilotos de transporte logístico o de enlace. Las cuotas anuales varían del 10% al 20% según la especialidad. En 1986 la primera mujer oficial entra en la Escuela de Guerra Aérea y las mujeres pueden por primera vez ser pilotos de caza.

Tres momentos importantes en el avance de la mujer en las FAS francesas se produjeron: 1) en 1997, con la Ley de 28 de octubre sobre la reforma del compromiso nacional con la profesionalización de los ejércitos se originó un incremento importante de los efectivos femeninos en todos los empleos y especialidades militares; 2) finalmente, en 1998, el Decreto 86 y la Orden 29 que elimina las cuotas que limitan el acceso de las mujeres a determinadas posiciones dio a las mujeres militares la oportunidad de servir en casi todos los puestos de trabajo, salvo «los que la naturaleza del puesto y las exigencias del mismo justifiquen la exclusión de soldados femeninos», y 3) la Orden de 12 de diciembre de 2002, que modifica la Orden de 29 de abril de 1998, limita el acceso a las mujeres en submarinos, en la Armada, por falta de espacio; en la subdivisión de la Gendarmería móvil de Armas (antidisturbios), y en los empleos operativos de la Legión Extranjera.

En la Marina, la mayoría de las oficiales son reclutadas bajo contrato, en concreto en las especialidades de Transmisiones, Control Aeronáutico, Informática y Administración. Las escuelas son mixtas y los criterios para el reclutamiento y avance de curso, así como los procesos de formación son idénticos. En 1987 entra la primera mujer oficial en la Escuela de Guerra Naval. En 1986 las mujeres acceden al Cuerpo de Suboficiales de Maestranza de Puertos y al Cuerpo de Mayores de Tripulaciones de la Flota.

La institucionalización de los destinos de las mujeres a bordo de buques de guerra ocurrió en 1993, tras un período de prueba entre 1983 y 1987. Las mujeres pudieron acceder a especialidades tales como Maniobra y Timonel, Mecánico Naval o Electrónico de Armas, aunque con limitación de acceso en cuotas 10% y el personal femenino debía estar representado en todos los empleos y grados a bordo. Se mantuvo un principio de igualdad de trato para el empleo y los servicios a bordo y las mujeres podían realizar todas las funciones técnicas y militares, aunque en un principio no todos los buques tenían tripulación mixta.

Posteriormente, en enero de 2004 se amplía el número de buques con tripulación mixta, incluyéndose el portaaviones «Charles de Gaulle». Un total de 445 mujeres pueden entonces estar embarcadas (el 4,4% del personal embarcado), de un total de casi 5.000 mujeres pertenecientes a la Marina. Esta cifra

resulta insuficiente y en 2005 se amplía a 700 mujeres embarcadas gracias a un aumento de los buques accesibles al personal femenino y del porcentaje de mujeres embarcadas que pasa del 10 al 15%.

En 1999 se suprimió la restricción de empleo de mujeres en las tripulaciones de aviones embarcados. Los años 2000 y 2001 han marcado la apertura de los puestos administrativos de la Legión Extranjera en el Ejército de Tierra, de las especialidades de Piloto de Caza Embarcado y Fusilero de Comandos en la Marina. Tanto en el Ejército de Tierra⁽³⁸⁾ como en el del Aire todos los empleos son accesibles a las mujeres. En 1999, por primera vez en la historia del Ejército del Aire francés, una mujer se convierte en piloto de caza y nueve mujeres ingresan en comandos de operaciones especiales. Desde el 1 de enero de 1999, las mujeres que entran en la Marina pueden embarcar como los hombres, cualquiera que sea su situación familiar⁽³⁹⁾, a excepción de las especialidades que impliquen embarcar en submarinos; todas las especialidades de la Marina están hoy en día accesibles a las mujeres. Así, hay hoy día mujeres fusileros navales y algunas mujeres pilotos navales de avión «Atlantique» y de helicópteros y pilotos de caza embarcadas.

En la actualidad, las mujeres superan el 19% de la población militar y están integradas prácticamente en todos los cuerpos, incluso los de combate de Infantería (donde representan el 1,8%), salvo antidisturbios de la gendarmería y submarinos. Aunque las que ostentan empleos de oficiales superiores no superan el 5% (ver tabla 4-7).

La tasa global de personal femenino en las FAS francesas ha ido aumentando desde el 10% en el año 2000 hasta superar el 19% en el año 2010, son las especialidades sanitarias y el Ejército del Aire los que cuentan con una mayor proporción de mujeres militares⁽⁴⁰⁾.

■ HOLANDA

En Holanda, las Fuerzas Armadas son una organización profesional voluntaria. Las mujeres militares holandesas se integran en las unidades desde 1944 y sirven bajo las mismas reglas y regulaciones que los hombres, con las mismas exigencias en cuanto a rendimiento y cumplimiento de las normas disciplinarias.

⁽³⁸⁾ En 2006, el 1,7% de los soldados de infantería de combate eran mujeres. Fuente: CAWKIL, P.; ROGERS, A.; KNIGHT, S. y SPEAR, L. (2009). «Women in Ground Close Combat Roles: The Experience of other Nations and a Review of the Academic Literature». Human Systems Group Grenville Building Information Management Department. Dstl Porstdown West Fareham.

⁽³⁹⁾ Pudiendo pedir el desembarco a petición propia las madres de familia.

⁽⁴⁰⁾ Aunque no se han podido encontrar datos exactos, en los textos franceses sí aparecen comentarios sobre la estabilización de las cifras de personal femenino en torno al 15%. Al parecer, aunque aumenta la demanda, también son las mujeres las que abandonan el Ejército en estadios más tempranos de su carrera militar.

Tabla 4-7. Número de efectivos femeninos por categorías y ejércitos (datos del año 2010)

Ejército	Mujeres militares				Total	%
	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Voluntarios		
Tierra	1.333	5.259	6.359	138	13.089	10,5
Marina	591	3.135	1.198	280	5.204	13,1
Aire	816	5.380	4.756	267	11.219	21,4
Otros Servicios del Ministerio ¹	1.757	3.685	145	330	5.917	33,4
Total	4.497	17.459	12.458	1.015	35.429	15,1
%	12,2	16,4	14,0	32,6	15,1	

Elaboración: Propia, a partir de los datos publicados por: BILAN SOCIAL 2010. [En línea]. Disponible en internet en: <http://www.defence.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/ressources-humaines/hommes-et-femmes-de-la-defense/bilan-social-2010>

⁽¹⁾ En estos servicios se encuentra incluida la sanidad y otras especialidades de la Secretaría del Ministerio de Defensa.

Las mujeres militares están integradas en todos los cuerpos, con las mismas oportunidades de promoción y ascenso en su carrera militar menos en Operaciones Especiales de Infantería de Marina y en Submarinos, estas unidades se han mantenido cerradas a las mujeres basándose en las elevadas exigencias físicas y la eficacia en combate, o por razones prácticas de espacio, como en el caso del Arma Submarina. De los casi cincuenta mil efectivos que componen las Fuerzas Armadas holandesas, unos cuatro mil trescientos son mujeres.

Participan en las misiones internacionales de reconstrucción de la paz en las mismas condiciones que los hombres⁽⁴¹⁾ y tienen las mismas obligaciones en caso de ser movilizadas. Actualmente casi el 7% de los efectivos que se encuentran en operaciones fuera del territorio nacional son mujeres.

Los Países Bajos incorporaron la perspectiva de género en las FAS en 2001⁽⁴²⁾, que incluía el compromiso a nivel superior de generar una Política de Género con objetivos y responsabilidades claras y disponer de los conocimientos de los recursos e instrumentos adecuados para aprovechar al máximo las potencialidades de cada género.

⁽⁴¹⁾ Las mujeres con uno o más niños menores de cinco años de edad no están desplegadas en el extranjero, salvo que necesidades del servicio hagan estrictamente necesaria su activación.

⁽⁴²⁾ *Government Viewpoint on Gender Mainstreaming, a strategy of quality improvement.* Netherlands Ministry of Social Affairs and Employment. June 2001.

Holanda ha sido uno de los primeros países en afirmar la importancia de los equipos mixtos, «ya que pueden ofrecer mejor rendimiento, especialmente a la luz de la política internacional actual que defiende la introducción de la dimensión de género en la doctrina y misiones de la OTAN, UE y OSCE».

Entre 2005 y 2007 el Ministerio de Defensa holandés inició el *EU-funded Genderforce Project* para acelerar e intensificar el proceso de la política de género en sus FAS, que pretendía no sólo propiciar el aumento de los efectivos femeninos y sus condiciones de promoción, sino también reconocer el significado cultural y social de las diferencias en el sexo, la eliminación de barreras y hacer un uso óptimo de estas diferencias y las competencias asociadas.

A pesar de la oportunidad para que las mujeres sirvan en unidades de combate, hay muy pocas mujeres que trabajan en estas ramas. La mayoría de las mujeres desplegadas en el teatro de operaciones han servido en unidades de apoyo logístico al combate. Aproximadamente el 13% de todas las mujeres soldado en el Ejército se encuentran dentro de las unidades de combate, mientras que los porcentajes de mujeres en puestos de combate dentro de la Armada y la Fuerza Aérea son mucho más altos (33% y 21% respectivamente).

Los Países Bajos han reconocido que las mujeres poseen competencias psicológicas tales como las habilidades de negociación y comunicación para cumplir con la Resolución 1325 de las Naciones Unidas, que tiene por objeto reforzar el papel de la mujer en la resolución de conflictos mediante la integración de la perspectiva de género en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

De hecho, en lo que respecta a los Equipos de Reconstrucción Provincial en Afganistán, el género se considera como parte integrante de los análisis y los procesos de planificación⁽⁴³⁾.

■ REINO UNIDO

Las mujeres han desempeñado un papel importante en las Fuerzas Armadas británicas, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial, en la que ocuparon una gran variedad de puestos relacionados, fundamentalmente, con el apoyo a la Fuerza.

Las primeras mujeres que participaron en el Ejército británico se integraron entre los años 1949 y 1992 en el Women's Royal Army Corps (WRAC)⁽⁴⁴⁾, a excepción de las médicas, odontólogas y veterinarias que, junto con los cape-

⁽⁴³⁾ VAN DEN HEUVEL, E. y MEIJER, M. «Gender Force in the Netherlands Armed Forces». RTO-MP-HFM-158. [En línea]. Disponible en internet en: <http://www.ftprta.nato.int/public/PubFullText/RTO/MP/.../MP-HFM-158-02.doc>

⁽⁴⁴⁾ El lema que caracterizaba a las componentes del WRAC era: «Fortiter in re, suaviter in modo» (resuelto en la ejecución, suave en la forma). Palabras similares hemos recibido las

llanes, pertenecían a unidades mixtas, y a las enfermeras, que integraban el cuerpo femenino Queen Alexandra's Royal Army Nursing Corps.

El WRAC se creó en 1949 por orden del Ejército como sucesor del Auxiliary Territorial Service (ATS) que había sido fundado en 1938. Durante gran parte de su existencia, sus miembros realizaron tareas de tipo logístico (principalmente cocineras, telefonistas y camareras) y administrativo hasta que, en 1992, el WRAC fue disuelto y sus componentes transferidos a aquellos cuerpos que mejor se ajustaban a su experiencia y conocimientos profesionales. Este hecho supuso la plena integración de las mujeres en unidades mixtas de apoyo al combate.

En el Ejército del Aire la Women's Royal Air Force (WRAF) fue la rama femenina de la Real Fuerza Aérea, fundada en 1918 con la intención de proporcionar mecánicas mujeres para liberar a los hombres de estas tareas durante la Primera Guerra Mundial. Este cuerpo fue disuelto en 1920, pero la organización vio enormemente ventajoso el trabajo de estas mujeres como voluntarias para desempeñar trabajos de conductoras, mecánicas y otros servicios de apoyo a la Fuerza en tiempos de guerra. Por eso, en 1939 se crea la Women's Auxiliary Air Force (WAAF), auxiliar femenino de la Royal Air Force que alcanzó su pico máximo de efectivos en 1943 con 2.000 mujeres en sus filas. La integración de la mujer en las unidades de la Royal Air Force (RAF) se produjo en 1994⁽⁴⁵⁾.

La rama femenina de la Armada se inició con el Women's Royal Naval Service (WRNS), conocido popularmente como el *Wrens* o reyezuelo. Fue la rama femenina de la Royal Navy, en la que se incluían cocineras, telegrafistas, *plotters* de radar, analistas de las armas, electricistas, asesoras de vuelo o mecánicas. Se fundó en 1917 durante la Primera Guerra Mundial y a final de la guerra, sus efectivos eran de 5.500, de los cuales 500 eran oficiales, siendo disuelto en 1919.

Esta idea se retomó en 1939, al comienzo de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de descargar a los hombres de estas tareas y ganarlos para la Flota. Se reclutaron 3.000 mujeres que podían desempeñar además nuevas funciones, tales como operadoras de radio, meteorólogas o marcadoras de alcance de proyectil. Su punto máximo de ocupación lo alcanzan en 1944 llegando a contar con 75.000 mujeres alistadas. Su existencia se mantuvo después de la guerra, hasta que en 1990 se integró en la Royal Navy.

primeras mujeres que accedieron a las FAS cuando algún compañero te decía: «ten manos de hierro en guantes de seda».

⁽⁴⁵⁾ Para leer más: ESCOTT, Beryl. *Mujeres en la Fuerza Aérea Azul*. Patrick Stephens, 1989; MANNING, Mick. *Taff en el WAAF*. Janetta Nutria-Barry Libros (Frances Lincoln), 2010; RICE, Joan. *Sand In My Shoes: Coming of Age in the Second World War: Wartime Diaries of a WAAF*. Harperpress, 2006 o YOUNGHUSBAND, Eileen. *La guerra de una mujer*. Candy Jar Books, Libros Candy Jar, 2011, ISBN 978-0-9566826-2-8 2011

Durante la década de los 90 las mujeres fueron integrándose paulatinamente en todos los cuerpos y unidades hasta llegar al momento actual. La proporción de mujeres en las Fuerzas Regulares del RU ha experimentado un notable aumento en la última década, pasando del 8,0% en el 2000 al 9,6% en el 2011. A fecha 1 de abril del 2011, las mujeres representaban el 12,3% de los oficiales y el 9% en el resto de empleos. El Ejército del Aire cuenta con la mayor proporción de personal femenino (13,8%), seguido de la Armada (9,4%) y el ET (8,0%) (ver tablas 4-8 y 4-9).

Tabla 4-8. Efectivos en las Fuerzas Armadas del Reino Unido por Ejércitos (datos de 1 de abril de 2011)

Ejército	Hombres	Hombres %	Mujeres	Mujeres %	Total
Ejército de Tierra	97.750	92	8.480	8	106.230
Ejército del Aire	36.620	86,2	5.840	13,8	42.460
Armada	34.130	90,6	3.530	9,4	37.660
Totales	168.500	90,4	17.850	9,6	186.350

Elaboración: Propia, a partir de los datos facilitados por el agregado adjunto de Defensa y Aéreo de la Embajada de España en Londres.

Tabla 4-9. Distribución de las Fuerzas Armadas del Reino Unido por empleos (datos de 1 de abril de 2011)

Ejército	Total oficiales	Oficiales mujeres	Oficiales mujeres %	Total resto de empleos	Resto de empleos mujeres	Resto de empleos mujeres %
Ejército de Tierra	14.760	1.670	11,3	91.470	6.810	7,4
Ejército del Aire	9.660	1.510	15,7	32.810	4.330	13,2
Armada	7.410	720	9,7	30.240	2.810	9,3
Totales	31.830	3.900	12,3	154.520	13.950	9

Elaboración: Propia, a partir de los datos facilitados por el agregado adjunto de Defensa y Aéreo de la Embajada de España en Londres.

A pesar del crecimiento de la población femenina en las Fuerzas Armadas del Reino Unido quedan aún cuerpos a los que las mujeres no pueden acceder. Este es el caso del Cuerpo de Caballería Real y el Real Cuerpo Armado de Infantería en el Ejército de Tierra; Royal Air Force Regiment en el Ejército del Aire y Royal Marine Commands y Submarines en la Armada, al menos en los puestos

en los que el principal objetivo es «enfrentarse y matar al enemigo»⁽⁴⁶⁾, aunque sí en puestos logísticos.

En 1997, el entonces secretario de Estado de Defensa anunció en el Parlamento que, tras una revisión exhaustiva de la política sobre el empleo de las mujeres en el Ejército, estaba prevista la realización de un estudio para evaluar el desempeño y la idoneidad de las mujeres en los roles de combate cuerpo a cuerpo, desde el punto de vista siempre de la eficacia para la misión, partiendo de la premisa de que la presencia de mujeres en unidades pequeñas podría afectar negativamente a la cohesión de la Unidad.

Como consecuencia de esa investigación⁽⁴⁷⁾ y apoyado en los informes de los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos, el entonces secretario de Estado anunció en el Parlamento el 22 de mayo 2002 la negativa al levantamiento de las restricciones vigentes para que las mujeres sirviesen en combate. Esta decisión se amparó en el desconocimiento de si las unidades mixtas podrían funcionar tan bien como las que estaban integradas sólo por hombres, en situaciones de combate cuerpo a cuerpo, ya que no existía evidencia empírica y las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa no estaban dispuestos a correr riesgos. Por lo que nuevamente las mujeres quedaron excluidas de las unidades de Marines, Infantería, Caballería y del Royal Air Force Regiment.

La Unión Europea obliga al departamento de Defensa del Reino Unido a revisar esta restricción al menos cada ocho años. En este sentido, entre el año 2009 y 2010, se ha realizado un estudio⁽⁴⁸⁾ que ha efectuado un análisis de la situación en otros países en relación a la presencia femenina en pequeñas unidades de combate, una revisión de la literatura existente sobre la cohesión en unidades militares y una investigación cuantitativa mediante la aplicación de cuestionarios sobre la cohesión y el funcionamiento de los grupos en situaciones extremas a una población militar de mujeres y hombres que habían estado desplegados en zona de operaciones, que habían tenido, y no, experiencias de combate próximo.

⁽⁴⁶⁾ La legislación del Reino Unido (United Kingdom legislation, Section 85 (4) the Sex Discrimination Act 1975 (SDA75) establecía una exención con el fin de asegurar la eficacia combativa de las Fuerzas Armadas. Disposición similar se realiza en la lista 3, parte 1, párrafo 4 de la Ley de Igualdad de 2010 (Schedule 3, part 4 of the Equality Act 2010). Esta exención propone que las mujeres pueden socavar y degradar la eficacia en el combate.

⁽⁴⁷⁾ Los resultados finales se detallan en el *Women in the Armed Forces. A Report by the Employment of Women in the Armed Forces Steering Group Report May 2002*. En línea: http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/A9925990-82C2-420F-AB04-7003768CEC02/0/womenaf_fullreport.pdf.

⁽⁴⁸⁾ Los informes de cada uno de los estudios son: 51 Report on the Review of the Exclusion of Women from Ground Close-Combat Roles PDF [53.4 KB] Study of Women in Combat – Investigation of Quantitative Data PDF [300.9 KB] Study of Women in Combat – Qualitative Report PDF [308.3 KB] Women in Ground Combat Roles – Experiences of Other Nations and a Review of the Academic Literature PDF [407.9 KB].

Los resultados de este estudio informaron de que las mujeres percibían menor cohesión que los hombres en pequeñas unidades de combate, especialmente cuando en la unidad había tres o más mujeres. Sin embargo, el mismo estudio reconoce que las diferencias de percepción de la cohesión entre mujeres y hombres no puede achacarse sólo a cuestiones relacionadas con diferencias de sexo, sino que había otras variables que podían estar influyendo en los resultados, como: que ellas tenían una graduación inferior a los hombres, que no habían operado con los miembros masculinos durante largos períodos de tiempo y que se conocían menos.

Sin embargo, pese a que los resultados no son totalmente concluyentes en el sentido de que la mujer pueda generar dificultades en la relación y cohesión de los miembros de pequeñas unidades, se ha negado la participación de estas en estas unidades de combate.

Otra limitación que tenía la mujer en las FAS del Reino Unido estaba en la Armada, donde tenían limitado el acceso en destinos a bordo de submarinos. Esta prohibición se justificaba en la creencia de que las elevadas tasas de dióxido de carbono en la atmósfera de submarinos podían ser perjudiciales para el organismo femenino. Resultados recientes aportados por el Institute of Naval Medicine han revelado que no hay razones médicas para excluir a las mujeres del servicio a bordo de submarinos, que podrán servir en sus nuevos destinos a partir del 2013 en los submarinos clase «Tridente».

■ ESPAÑA

En el año 1941 ingresan las primeras mujeres en el Ejército integradas en el Cuerpo de Damas de Sanidad Militar⁽⁴⁹⁾, fundado por doña Mercedes Milá Nolla. Este cuerpo lo constituyeron mujeres que, de forma totalmente altruista, trabajaban como enfermeras honoríficas sin sueldo. Para ingresar en el Cuerpo, realizaban un cursillo de dos años de duración en el que recibían clases de técnicas de enfermería y conocimientos militares (incluidos instrucción en orden cerrado). Vestían uniforme militar: guerrera caqui, falda, gorro y bolso de costado, con el emblema de Sanidad Militar en la solapa. En los hospitales usaban el uniforme de enfermeras y durante las maniobras vestían traje de faena y botas igual que cualquier soldado⁽⁵⁰⁾.

Los antecedentes de este Cuerpo están en la Guerra Civil, con las aspirantes de Cruz Roja Española, Sección Femenina de Falange y las que trabajaban en

⁽⁴⁹⁾ El primer reglamento del Cuerpo de Damas de Sanidad fue aprobado por Orden de 31 de julio de 1941 (DO. n.º 172/5 de Agosto de 1941).

⁽⁵⁰⁾ ÁLVAREZ LUQUERO, A. B. *Fuerzas Armadas Unidas*. [En línea]. Disponible en internet en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/FuerzasArmadasUnidas_CESEDEN315_Alvarez.pdf

hospitales militares de forma voluntaria y sin titulación, llegando a alcanzar el número de 12.307 enfermeras y auxiliares al finalizar la guerra.

En 1977 las Damas de Sanidad⁽⁵¹⁾ quedan divididas en dos Cuerpos: Cuerpo Especial de Damas Auxiliares de Sanidad Militar (con carácter de funcionarias) y Agrupación de Damas Auxiliares de Sanidad Militar (con carácter altruista). Cada uno de ellos con su correspondiente reglamento. Las damas auxiliares tuvieron su máximo apogeo en el año 1985, llegando a alcanzar la cifra de 7.000 Damas entre los dos Cuerpos, sumadas las veteranas y alumnas incorporadas en diversas etapas⁽⁵²⁾.

Hoy día la especialidad de enfermería, compuesta por hombres y mujeres de la categoría de oficial, se encuentra integrada en los Cuerpos Comunes de Defensa.

Salvo el caso de las Damas de Sanidad, las mujeres en España no pudieron acceder a los ejércitos hasta septiembre de 1988⁽⁵³⁾, en el que se permite el acceso del personal femenino a las FAS «sin que exista más diferencia que su condición fisiológica para la provisión de determinados destinos».

Se inician así los primeros procesos selectivos⁽⁵⁴⁾ que dan la oportunidad de acceso de la mujer en la profesión militar en los siguientes cuerpos y escalas: Cuerpo Jurídico del Ejército de Tierra, Cuerpo Jurídico de la Armada, Cuerpo Jurídico del Aire, Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa, Cuerpo de Ingenieros de Armamento y Construcción, Escala de Ingenieros Aeronáuticos, Cuerpo de Ingenieros Técnicos de Armamento y Construcción, Escala de Ingenieros Técnicos Aeronáuticos, Cuerpo de Sanidad del Ejército de Tierra, Cuerpo de Sanidad de la Armada (Sección de Medicina), Cuerpo de Sanidad del Ejército del Aire, Escala de Directores Músicos del Ejército de Tierra, Escala de Directores Músicos de la Armada, Escala de Directores Músicos del Ejército del Aire, Cuerpo Auxiliar de Ayudantes Técnicos Sanitarios del Ejército de Tierra, Sección de Sanidad de la Escala Básica del Cuerpo de Suboficiales de la Armada, Cuerpo Auxiliar de Sanidad del Aire, Escala de Suboficiales Músicos del Ejército de Tierra, Sección de Músicos de la Escala Básica del Cuerpo de Suboficiales de la Armada y Escala de Suboficiales Músicos del Ejército del Aire.

⁽⁵¹⁾ Una dama de sanidad ilustre fue D.^a Fabiola de Mora y Aragón, reina de Bélgica, que formó en las filas de este Cuerpo en su juventud.

⁽⁵²⁾ Por una orden ministerial del año 1974 (BOE. n.º 180, de 29 de julio de 1974) se concedió al colectivo de Damas de Sanidad Militar el título de Técnico Auxiliar de Clínica, Formación Profesional, grado I, de la rama sanitaria (titulación que deberían solicitar las interesadas de forma individual) y las del Cuerpo Especial fueron consideradas como funcionarias civiles de la Administración militar, según Decreto 707/1976, de 5 de marzo.

⁽⁵³⁾ España. Real Decreto Ley 1/1988, de 22 de febrero, por el que se regula la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas. BOE núm. 46, de 23 de febrero de 1988, p. 5672.

⁽⁵⁴⁾ Que cómo ocurriera en Alemania, Italia o Francia, trata de dar respuesta urgente a la demanda general y particular de la sociedad.

El resto de cuerpos y escalas existentes en los tres ejércitos y no reseñados en el Real Decreto Ley 1/1988 quedan cerrados al personal femenino hasta que no se produzcan las adaptaciones organizativas y de infraestructuras necesarias.

Un año más tarde, la Ley 17/1989, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional⁽⁵⁵⁾ amplía la incorporación de la mujer a todos los cuerpos y escalas de los tres ejércitos aunque la provisión de destinos podría estar sujeta a normas particulares para la mujer, derivadas de sus condiciones fisiológicas específicas. Se incluye también en esta ley la denominación de los empleos militares⁽⁵⁶⁾, que será la misma para todos los miembros de las FAS y la igualdad de condiciones para el ascenso y progresión de carrera de todos los efectivos de los ejércitos sin distinción entre sexos.

Tres años después, el Real Decreto 984/1992⁽⁵⁷⁾, de 31 de julio, establece que el personal femenino de tropa y marinería profesional podía optar a todos los destinos de su empleo militar, excepto los de tipo táctico u operativo en unidades de la Legión, Operaciones Especiales, Paracaidistas y Cazadores Paracaidistas. También señalaba que la mujer tampoco podía formar parte de las fuerzas de desembarco, de las dotaciones de submarinos ni de buques en los que sus condiciones de habitabilidad no permitieran el alojamiento de las dotaciones en condiciones adecuadas.

Con la Ley 17/1999, de 18 de mayo, desaparece la distinción entre sexos a la hora de ocupar destinos. Se consigue así la plena integración de la mujer en las FAS españolas. El personal femenino comienza a ocupar puestos en la Legión⁽⁵⁸⁾, la Brigada Paracaidista e incluso la Brigada de Infantería de Marina, entre otras, con la única salvedad de superar las exigencias psicofísicas necesarias para el ingreso en esas Unidades⁽⁵⁹⁾.

Actualmente, la mujer en España puede acceder a todos los cuerpos y escalas y diseñar su trayectoria de carrera profesional igual que los hombres. Las mujeres participan en todas las misiones en el exterior en las mismas condiciones y desarrollando las mismas funciones en aquellos puestos que les corresponde

⁽⁵⁵⁾ España. Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional. *BOE* número 172, de 20/7/1989, página 23129.

⁽⁵⁶⁾ En España la denominación de los empleos militares es la misma tanto para hombres como para mujeres, la única diferencia es el artículo que los precede, que en la lengua española diferencia entre ambos sexos. Así pues, hablamos por ejemplo de la capitana, la sargento, la comandante...

⁽⁵⁷⁾ Real Decreto 984/1992, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Tropa y Marinería Profesionales de las Fuerzas Armadas.

⁽⁵⁸⁾ En 1990 una oficial médico es destinada en el 3.º Tercio de la Legión (Fuerteventura). En 1993 ingresa la primera dama legionaria especialista armamento en el 4.º Tercio (Ronda) y en 1995 cinco damas legionarias pasan a formar parte del Grupo Logístico de la Legión (Almería).

⁽⁵⁹⁾ Aunque se deja a voluntad de las mujeres pedir destino a puestos de unidades de la fuerza; es decir, sino lo piden, no podrán ser asignadas a estos lugares.

por destino o para los que son asignadas a afectos de las necesidades de la misión.

En enero de 2012⁽⁶⁰⁾, 305 mujeres militares de los tres ejércitos estaban destacadas en misiones fuera del territorio nacional.

En las flotillas de submarinos, tras realizarse las obras de adecuación para acoger al nuevo personal femenino, las primeras dos mujeres embarcaron en el año 2000, con la única condición de formar como mínimo dos mujeres la dotación de abordaje para cada maniobra o misión. Actualmente, el rango más elevado de una mujer destinada en submarinos es el de sargento primero.

A pesar de haber pasado doce años desde que se abrió el acceso de la mujer a todos los cuerpos y escalas, todavía hay unidades con infrarrepresentación femenina, y algunas en las que hasta el momento no ha ingresado ninguna mujer. Este es el caso de la antigua Unidad de Operaciones Especiales de Infantería de Marina, actual Unidad de Reconocimiento, o de la Fuerza de Guerra Naval Especial. Estas unidades exigen la realización de un curso previo de capacitación que, hasta el momento, no ha sido atractivo para ninguna militar española.

Por lo que respecta al Grupo de Operaciones Especiales del Ejército de Tierra, sí que han superado el curso de formación cinco mujeres, permaneciendo actualmente destinadas en estos grupos solo dos. En este tipo de unidades, las exigencias psicofísicas tienen iguales baremos para hombres que para mujeres.

Las FAS españolas están formadas por el Ejército de Tierra, la Armada, el Ejército del Aire y los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas (ver tabla 4-10).

En la actualidad más de 16.000 mujeres integran las FAS españolas (el 12,1%) y su presencia ha evolucionado desde el 6,6% en el año 2000 hasta el 12,1% en 2012.

Son los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas los que alcanzan el mayor porcentaje de efectivos femeninos con un 19,8%⁽⁶¹⁾ (ver tabla 4-11).

Aunque las mujeres pueden alcanzar todos los empleos militares, la máxima graduación alcanzada por el personal femenino es la de teniente coronel, debido a que ninguna lleva el número de años suficiente para acceder a un empleo superior.

⁽⁶⁰⁾ Datos facilitados por el MOP.

⁽⁶¹⁾ Fuente: Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa. [En línea]. Disponible en internet en: <http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/observatorio/estadisticas-enlaces/>

Tabla 4-10. Ejércitos y cuerpos en las FAS españolas

Ejército	Cuerpos
Ejército de Tierra	Cuerpo General del Ejército de Tierra. Cuerpo de Intendencia del Ejército de Tierra. Cuerpo de Ingenieros Politécnicos del Ejército de Tierra.
Armada	Cuerpo General de la Armada. Cuerpo de Infantería de Marina. Cuerpo de Intendencia de la Armada. Cuerpo de Ingenieros de la Armada.
Ejército del Aire	Cuerpo General del Ejército del Aire. Cuerpo de Intendencia del Ejército del Aire. Cuerpo de Ingenieros del Ejército del Aire.
Cuerpos Comunes de las FAS	Cuerpo Jurídico Militar. Cuerpo Militar de Intervención. Cuerpo Militar de Sanidad. Cuerpo de Músicas Militares.

Elaboración: Propia, a partir de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.

Tabla 4-11. Número de mujeres por Ejércitos en las FAS españolas

Ejército	Mujeres militares			Total	%
	Oficiales	Suboficiales	Tropa	Hombres y mujeres	Mujeres
Tierra	252	449	8.776	80.928	11,71
Armada	94	119	2.395	21.547	12,10
Aire	220	252	2.452	21.537	13,57
Total	556	820	13.623	124.012	12,1
%	6,5	2,7	17	100	

Elaboración: Propia, a partir de los datos de SIPERDEF (23/01/2012), SIEP (31/01/2012) y MAPER EA (31/01/2012). Esta tabla no incluye a las alumnas de los centros de formación ni a las reservistas voluntarias.

España destaca por ser uno de los países más avanzados en el desarrollo de políticas para la protección de la mujer en el estado de gestación y en el primer año de vida del hijo. Ya la Ley 17/1999 expresaba la posibilidad de ocupar un puesto orgánico distinto del que tuviera la mujer embarazada, si la prescripción facultativa así lo creía conveniente, hecho que no supondría la pérdida de destino de la militar. Este último punto ha sido desarrollado y ampliado por sucesivas leyes de tal modo que las mujeres militares tienen la posibilidad de

ausentarse justificadamente del destino para la realización de exámenes prenatales, técnicas de preparación al parto o de fecundación asistida. Disponen de 16 semanas de permiso de maternidad o la ampliación de éste, en caso de que se produzca un parto prematuro o que el recién nacido sea hospitalizado. También se les facilitará la prórroga del compromiso con las Fuerzas Armadas o la ausencia de una hora diaria por lactancia de hijo menor de 12 meses.

Por último, el Real Decreto 293/2009 sobre medidas de protección de la maternidad garantiza a las mujeres en situaciones de embarazo, parto o posparto que no puedan asistir a cursos de perfeccionamiento y de altos estudios de la defensa nacional nuevas oportunidades de asistir a los citados cursos, lo que se hace extensivo también a las alumnas de la enseñanza de formación.

España también es pionera en contar con un Observatorio Militar para la Igualdad que trabaja, entre otras cosas, para la «integración de la mujer en igualdad, no sólo legal, con sus compañeros varones, hasta lograr que hoy su presencia mujer en nuestras Fuerzas Armadas sea una realidad consolidada»⁽⁶²⁾.

Partiendo de la premisa de la importancia de la «participación activa de mujeres y hombres, en igualdad de condiciones, la creación de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, dentro de nuestras propias misiones e instituciones, así como en la reconstrucción de sociedades posconflicto, es una cuestión de eficacia operativa». Los Ministerios de Defensa holandés y español están realizando en sendos países un curso de «Enfoque integral de género en las operaciones» y han realizado varios cursos de «Formación de Asesor de Género en Operaciones», de los que España, en el Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) ya ha realizado dos en los años 2010 y 2011, con el resultado de alrededor de cincuenta asesores de género en operaciones para la implementación de la Perspectiva de Género en las Misiones, y fundamentalmente en Afganistán.

■ EE. UU.

Como se ha descrito en otros países, en EEUU muchas mujeres sirvieron en la Primera Guerra Mundial como enfermeras en hospitales militares y teleoperadoras⁽⁶³⁾. Más de cuatrocientos perdieron la vida en cumplimiento de su deber. En 1920 The Army Reorganization Act otorgó un estatus oficial de enfermeras en el Ejército.

⁽⁶²⁾ El Observatorio Militar para la Igualdad es de reciente creación con la Orden Ministerial 51/2011, de 28 de julio, y ha asumido las funciones del desaparecido Observatorio de la Mujer en las Fuerzas Armadas.

⁽⁶³⁾ Army Signal Corps reclutó 230 operadoras de teléfono.

Durante la Segunda Guerra Mundial, más de sesenta mil mujeres enfermeras sirvieron en el *Army* (67 fueron capturadas en Filipinas).

En 1947 The Army-Navy Nurse Act crea el Army Nurse Corps y el Women's Medical Specialist Corps como parte de las FAS, dando un estatus oficial a las enfermeras del Ejército.

En 1948 la Women's Armed Services Integration Act⁽⁶⁴⁾ otorga a las mujeres la posibilidad de pertenecer a las Fuerzas Armadas de forma regular en servicio activo y en la reserva, pero con numerosas restricciones tanto en destinos como en número, que no podía superar el 2% en las categorías de tropa, salvo en el caso de enfermeras que no tenían límite, y en el caso de las oficiales que no podían superar el 10%. No podían ejercer el mando sobre los varones.

Esta misma ley permitió a las mujeres ingresar en la Marina de Guerra, pero sólo en los buques hospitales y de transportes, estando en estos últimos restringidos los destinos que estuviesen relacionados con aeronaves de combate.

Más tarde, la National Defense Authorization Act for FY 1992 and FY 1993 eliminó las prohibiciones legales específicas sobre la asignación de las mujeres a la Fuerza Armada y a las aeronaves en misiones de combate y establecía que los jefes de Estado Mayor del Ejército, Armada y Fuerza Aérea podían establecer las condiciones bajo las cuales miembros femeninos podrían ser asignados a los destinos.

En abril de 1993⁽⁶⁵⁾ el Secretario de Defensa Les Aspin decide abrir más especialidades y tareas a las mujeres, incluidas las de los aviones de combate⁽⁶⁶⁾ y en tantos buques como fuera posible en el marco de la ley vigente que prohibía la asignación de las mujeres de la Marina a los buques que participaran en misiones de combate. Al mismo tiempo, el Secretario Aspin se dirige al Ejército y la Infantería de Marina para estudiar la posibilidad de abrir más destinos a las mujeres. La Directiva categóricamente prohíbe el acceso de las mujeres a las unidades comprometidas en el combate directo en tierra, aquellas con elevadas exigencias físicas y en las que fuese inviable la habitabilidad.

En noviembre de 1993⁽⁶⁷⁾, en el marco de la Ley de Autorización de Defensa Nacional para el año fiscal 1994, el Congreso derogó la prohibición de la asig-

⁽⁶⁴⁾ Pub. L. No. 80-625, 62 Stat. 356-75 (June 12, 1948).

⁽⁶⁵⁾ Memorandum on Policy on the Assignment of Women in the Armed Forces from the Secretary of Defense to the Secretary of the Army, Secretary of the Navy, Secretary of the Air Force, Chairman, Joint Chiefs of Staff, Assistant Secretary of Defense (Force Management and Personnel), and Assistant Secretary of Defense (Reserve Affairs) (Apr. 28, 1993).

⁽⁶⁶⁾ El 8 de diciembre de 2008 se marcó un hito histórico en las fuerzas aéreas estadounidenses cuando la primera aeronave de guerra tripulada sólo por personal femenino, tocó el cielo.

⁽⁶⁷⁾ Pub. L. No. 103-160 § 541, 107 Stat. 1547, 1659 (Nov. 30, 1993).

nación de las mujeres de la Marina a los buques de la Armada que participen en misiones de combate.

En 1994⁽⁶⁸⁾ el Secretario de Defensa levantó la «regla de riesgo», que había impedido previamente a las mujeres servir en las unidades que tenían una alta probabilidad de entrar en combate. Esto fue en parte en reconocimiento del hecho de que, dada la naturaleza cambiante de la guerra, ya no había ningún lugar seguro en el campo de batalla. Unidades tales como las Compañías de Policía Militar, los Batallones Apoyo al Avance y los puestos de Inteligencia Militar se abrieron a las mujeres, pero se les prohibió todavía servir en pequeñas unidades de combate terrestre directos que participen en la acción ofensiva deliberada contra el enemigo.

Esta norma también incluía restricciones en puestos donde fuese difícil la adecuación de la habitabilidad por problemas de espacio, como los submarinos, dragaminas, cazaminas y patrulleros; donde las unidades y las posiciones estuvieran obligadas a alojarse en las Unidades de Tierra de Combate directo; en las Unidades de Reconocimiento y en Operaciones Especiales.

Esto tiene un efecto permanente en el perfil de carrera, el 80% de los generales proviene de la rama táctica y operativa vetado a las mujeres, de 100 ascensos a General de Brigada en 2010, solo uno fue mujer. Solo 24 de los 403 generales del Ejército de Tierra son mujeres⁽⁶⁹⁾, un 6%, aunque las mujeres representan el 15% de la Fuerza⁽⁷⁰⁾.

Hasta 2012, un 9% de los puestos en el Ejército de Tierra y un 8% en el Cuerpo de Marines están vetados para las mujeres, comparados con un 6% en la Armada y un 1% en el Ejército del Aire. En la Guardia de Costas pueden acceder a todos los puestos. Las mujeres destinadas en otras unidades a menudo pierden oportunidades de promoción en su carrera al no poder ser destinadas a aquellas unidades o trabajos susceptibles de entrar en combate directo. Cuando esto es

⁽⁶⁸⁾ Memorandum on Direct Ground Combat Definition and Assignment Rule from the Secretary of Defense to the Secretary of the Army, Secretary of the Navy, Secretary of the Air Force, Chairman, Joint Chiefs of Staff, Assistant Secretary of Defense (Personnel and Readiness), and Assistant Secretary of Defense (Reserve Affairs) (Jan. 13, 1994).

⁽⁶⁹⁾ En 23 July 2008, la teniente General del Ejército (LTG) Ann E. Dunwoody fue confirmada por el Senado de los EE. UU. para la promoción al rango de general (cuatro estrellas). Ya LTG Carol Mutter, EE.UU. Cuerpo de Marines, fue propuesta y elegida como la primera mujer en alcanzar la categoría de tres estrellas en 1996.

⁽⁷⁰⁾ Aunque hasta 2012 la política del Army es que las mujeres no pueden estar destinadas en unidades de combate directo por debajo del nivel de Brigada que «participan en encuentros con el enemigo con armas individuales o colectivas mientras se encuentran expuestas al fuego enemigo directo, una alta probabilidad de contacto físico con personal enemigo y un riesgo sustancial de ser capturadas», las tres cuartas partes de las mujeres que participaron en el informe DACOWITS en 2010 indicaron que habían sido expuestas a posibles acciones hostiles contra su persona o su Unidad, y la mitad había recibido fuego hostil. Más de 259.000 de los 2.2 millones de militares que han servido en Iraq y Afganistán han sido mujeres. A fecha de 1 de abril 2011 hay 1.758 heridas y 137 muertas.

tenido en cuenta, resulta que solo un 70% de los puestos en el Ejército de Tierra y un 62% de los del Cuerpo de Marines están al alcance de las mujeres, según un informe del *Military Leadership Diversity Commission* del 15 de marzo⁽⁷¹⁾.

Sin embargo, el Departamento de Defensa de Estados Unidos, en un informe de 9 de febrero de 2012⁽⁷²⁾, ha anunciado cambios en su política de asignación de puestos de trabajo que se traducirá en 14.325 nuevos destinos que se abrirán a las mujeres. Este departamento considera que «Las mujeres están contribuyendo de una manera sin precedentes a la misión de los militares. A través de su coraje, sacrificio, patriotismo y gran habilidad las mujeres han demostrado su capacidad para servir en un número cada vez mayor de roles dentro y fuera del campo de batalla».

El Departamento notificó al Congreso que tiene la intención de hacer dos cambios en las normas vigentes desde 1994 que regulan el servicio de los miembros femeninos de las Fuerzas Armadas: en primer lugar, las ocupaciones ya no se cierran a las mujeres en las unidades de combate en tierra y, en segundo lugar, un número considerable de puestos se abrirán a las mujeres a nivel de batallón. Los requerimientos psicofísicos serán los mismos para mujeres que para hombres.

Otro cambio importante se ha producido desde que el Secretario de Defensa Robert Gates anunciara en abril de 2010 el deseo de que la Armada integrara a las mujeres en los submarinos. Se está trabajando un plan para la integración de las mujeres que prevé la inclusión de tres mujeres en ocho tripulaciones de submarinos de ataque y de misiles balísticos. Los submarinos se han elegido de acuerdo con las instalaciones para dormir y sanitarias ya disponibles, con objeto de tener que hacer pocos cambios en ellos.

Actualmente, el 14,5% del personal que compone las Fuerzas Armadas de Estados Unidos son mujeres. Más de veinticinco mil han participado en operaciones.

■ ISRAEL

Las mujeres han servido en el Ejército israelí (IDF) desde su creación en 1949 y en las organizaciones de Defensa israelíes antes de la creación del Estado de Israel⁽⁷³⁾. Cada año más de mil quinientos soldados femeninos hacen el Servicio Militar en el IDF.

⁽⁷¹⁾ *Military Leadership Diversity Commission*. Tuesday, July 5 2011. [En línea]. Disponible en internet: <http://www.army.mil/standto/archive/issue.php?issue=2011-07-05>

⁽⁷²⁾ Report No. 092-12 del Departamento de Defensa de EEUU (2012). *Department Opens More Military Positions to Women*. [En línea]. Disponible en internet en: http://www.defense.gov/news/WISR_Report_to_Congress.pdf

⁽⁷³⁾ Destacaron mujeres excepcionales como Hannah Senesh y Aaronsohn Sara, entre otras.

Hasta los años 80 las mujeres se limitan a ocupar destinos de apoyo y administración (sanidad, personal,...). Entre los años 80 y mediados de los 90 se abren nuevas oportunidades para las mujeres relacionadas tanto con el aumento del número de destinos y puestos a ocupar como en la formación, adiestramiento y capacitación para el combate.

El Ejército israelí es el único del mundo que tiene una ley de reclutamiento obligatorio que incluye a las mujeres. Actualmente el 34% del personal de servicio militar obligatorio y el 20% de los militares de carrera son mujeres.

Aunque el Ejército israelí comenzó a integrar mujeres militares en puestos de combate en 1995⁽⁷⁴⁾, solo el 88% de los puestos militares están abiertos a ellas. Las pequeñas unidades de combate cuerpo a cuerpo están cerradas a la mujer, no están integradas en la Infantería, Caballería, las Fuerzas Especiales y algunos puestos navales.

En la actualidad, el 2,2% de las mujeres sirven en especialidades directamente relacionadas con el combate (Military Occupation Specialties, MOS), aunque su destino en estas unidades es voluntario y el 6% de las mujeres sirve en especialidades técnicas y mecánicas de apoyo al combate.

En los últimos tres años, la mitad de los alumnos para el curso de oficiales eran mujeres (el 55% de todos los oficiales de Estado Mayor en el «Curso de Entrenamiento de Oficiales»; el 53% de los oficiales en posiciones de apoyo de combate, y un 3% de todos los oficiales de combate eran mujeres). En la última década ha habido un aumento en el porcentaje de mujeres oficiales de combate. En los últimos años, las mujeres en el Ejército israelí han logrado altos cargos y se han integrado con éxito en unidades de combate y protección de las fronteras del país⁽⁷⁵⁾.

El IDF ha modificado la Ley de servicio Militar de las mujeres⁽⁷⁶⁾ para considerar los mismos derechos para los reclutas masculinos y femeninos de servir en cualquier posición, aunque con la capacitación adecuada y bajo la aprobación de la Comisión de Seguridad y Asuntos exteriores. Se plantea asumir una serie de cambios relacionados con la inclusión de la mujer en todos los servicios, la creación de una Unidad de Igualdad, el aumento de las mujeres

⁽⁷⁴⁾ Esto se produjo cuando una mujer de 23 años, Alice Miller, con una licencia de piloto de su país natal, Sudáfrica, emigró a Israel y pretende trabajar adiestrando a las Fuerzas Aéreas. Fue rechazada de forma automática sobre la base de que las mujeres no se les permitía servir en posiciones de combate y por lo tanto Alice Miller apeló a la Corte Suprema de Israel. Como resultado del fallo de la Corte Suprema de Justicia se publica una enmienda a la Ley de Servicio Militar del Ejército que recoge que las mujeres son iguales a los hombres en su derecho a servir en todas las posiciones en el Ejército, con exclusión de los puestos cuyas elevadas exigencias no le permitan desempeñarlos. Como resultado de ello las mujeres de las FDI son integradas en algunos papeles en la artillería y la infantería ligera.

⁽⁷⁵⁾ <http://dover.idf.il/IDF/English/News/today/09/03/0901.htm>

⁽⁷⁶⁾ Enmienda núm. 11 de la Law Women's Service, de 3 de enero de 2000.

Tabla 4-12. Ejemplos de unidades y puestos de la mujer en el Ejército israelí

Oficial de Señal de Batallón	El oficial responsable de las comunicaciones, se encarga del mantenimiento y explotación de estas en el batallón y tiene un papel crucial durante el combate.
76 Batallón de la Brigada de Ingeniería de Combate	Como parte de la Brigada de Ingenieros de Combate, el Batallón 76 es el único que cuenta con Unidades mixtas y su trabajo consiste en neutralizar la amenaza Química Biológica y Atómica (ABC) en el campo de batalla durante el combate en tiempo real. Estos soldados entran en el corazón del territorio enemigo, junto con otras tropas de combate en tiempo de guerra, y ayudan a protegerlos de las armas no convencionales.
334 Batallón del Cuerpo de Artillería	El Batallón 334 está especializado en Sistemas de Lanzamiento Múltiple de Cohetes (MLRS), tiene un papel primordial en todas las operaciones de artillería. Todos los puestos en el Cuerpo de Artillería están abiertos a las mujeres, incluyendo los de combate ² .
Soldado de combate en guerra electrónica	Las mujeres en la guerra electrónica están sometidas a pruebas de equipo de construcción militar, entrenamiento de combate avanzado, y un curso de medio año en el que adquieren las habilidades de su profesión.
Unidad de Oketz	Esta unidad canina de las Fuerzas Especiales incluye soldados de ambos sexos, que están asociados con los perros, que embarcan en trenes en actividades operacionales. Los perros –junto con sus dueños– olfatean explosivos, rastrean a los terroristas y neutralizan amenazas a la seguridad.
Operador de sistema de defensa aérea	Todas las unidades en el Sistema de Defensa Aérea están abiertas a las mujeres, que pueden servir en puestos de combate o de mando y control y que defienden los cielos de Israel con aeronave interceptora, misiles y cohetes. Esto incluye la dotación del sistema de Cúpula de Hierro nueva, que está previsto que entre en funcionamiento en los próximos meses.
Teleprocesador de vuelo	Estos soldados operan en los dispositivos únicos de telecomunicaciones en los aviones durante los vuelos con el fin de permitir la comunicación en áreas remotas. Las mujeres soldados que sirven en este puesto trabajan tanto durante las actividades de adiestramiento como en guerra. El puesto requiere una gran habilidad y profesionalidad y los soldados trabajan en condiciones extremadamente estresantes. Se someten a cursos tanto en telemática como de capacitación paracaidista.
Piloto de combate	

Elaboración propia.

⁽²⁾ Las mujeres que sirven en unidades de combate y completan la formación, están integradas en las operaciones de seguridad continuas en Israel y tienen la obligación de continuar 12 meses adicionales al periodo de reclutamiento obligatorio, así como a integrarse como reservistas.

en puestos de responsabilidad y la creación de un ambiente seguro libre de discriminación.

■ CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de estas páginas y respondiendo al título del capítulo se ha hecho una revisión con notas históricas que dibujan cómo se ha producido la integración y evolución de la mujer en las fuerzas armadas de diferentes países que actualmente participan en las Operaciones Militares en curso.

Haciendo un análisis solo de lo expuesto en este capítulo llama la atención la evolución similar de la presencia femenina en la carrera de las armas desde sus inicios, desempeñando primeramente roles que tradicionalmente se asociaban a los estereotipos femeninos. Así, las primeras mujeres militares eran enfermeras, telefonistas, secretarias, médicos...

Más tarde, y como reconocen numerosas voces, las mujeres con su motivación y eficacia han ido ingresando en prácticamente todas las especialidades tanto de apoyo al combate como de combate en sí mismo. En todos los casos ha sido la demanda de la mujer la que ha provocado los cambios y la apertura de una institución tradicionalmente masculina.

Especialmente en los últimos tres años, aquellos países que aun tenían limitaciones en sus puestos y especialidades para los efectivos femeninos han iniciado políticas de inclusión y adaptación de las unidades para conseguir la plena participación en todos los puestos y especialidades. Incluso en los puestos de combate cuerpo a cuerpo. El Reino Unido es el que hasta el momento mantiene una política más conservadora.

Esta apertura de las FAS a la mujer ha sido lenta y progresiva, ha habido que adaptar no solo leyes y normas, sino también instalaciones, equipos y uniformes entre otras cosas. Pero, sobre todo, se ha producido un cambio social y cultural tanto dentro como fuera de los ejércitos que ha exigido el esfuerzo y adaptación tanto de mujeres como hombres a las peculiaridades de cada uno.

Esta progresiva adaptación no ha estado exenta de debate social y mediático, que en la mayoría de las ocasiones se centraba en la capacidad de la mujer para desempeñar eficazmente las tareas y funciones de la carrera de las armas. Ya fuera por sus inferiores condiciones físicas, por diferentes necesidades de higiene o por su posible influencia negativa en la cohesión de las unidades entre otras.

La cohesión puede ser social, referida a la naturaleza y calidad de los lazos emocionales de amistad, afecto, comprensión y cercanía de los componentes

de un grupo; pero existe otro tipo de cohesión, la cohesión de tarea que hace referencia al compromiso compartido entre los miembros de un grupo para alcanzar las metas propuestas mediante el esfuerzo colectivo. Estaríamos pues en este segundo tipo de cohesión hablando de la suma de las competencias o capacidades de las diferencias individuales de cada uno de los individuos que componen el equipo para la consecución de un objetivo común.

¿Pero qué es la cohesión en las unidades militares? Para dar respuesta a esta pregunta diríamos que la cohesión, en la cultura militar, es el grado en que el individuo se identifica y compromete con su unidad, como consecuencia de sus sentimientos de pertenencia, confianza, orgullo y vinculación a la misma. En este sentido, una unidad cohesionada estaría motivada para coordinar sus esfuerzos con los de su equipo para conseguir la misión encomendada. Lo importante es que, como miembros del grupo, compartan un mismo compromiso para alcanzar el objetivo y que exista espíritu de equipo, sentido de pertenencia, confianza, orgullo y unidad: valores propiamente militares que comparten todos aquellos que visten uniforme independientemente de su sexo.

No quisiera en estas líneas abundar más en el discurso de la idoneidad de unos o de otras. Tras más de veinte años de existencia de ejércitos mixtos, se están habilitando mecanismos que favorecen el diseño de la trayectoria de carrera militar por cada individuo en función de sus intereses, competencias y capacidades, bajo unos estándares de exigencias y requisitos demandados por la organización y, por supuesto, bajo la premisa universalista de servir a su país en la defensa y seguridad de todos los que habitan en él.

Pero hablemos de los actuales teatros de operaciones. En las misiones en curso en el exterior, la mujer militar está desempeñando un papel muy importante en beneficio de la eficacia operativa y que realmente está favorecido por su condición de mujer, mediante la generación de confianza y compromiso en las fuerzas aliadas y en las mujeres que conforman la población civil de las zonas de operaciones.

Esta idoneidad de la mujer para determinadas funciones llevadas a cabo por los FET o las médicas y enfermeras por razón de género, sin duda viene impuesta por las condiciones de la misión en cuanto a la cultura del país en el que se opera. Pero a mi modo de ver constituye el mayor ejemplo de eficacia de los ejércitos mixtos en los que se están aprovechando las características y competencias diferentes de sus miembros en bien del objetivo o meta común del cumplimiento de la misión.

Estos equipos FET, formados solo por mujeres, no actúan solos. Delante han operado sus compañeros que, por razón también de género, han establecido contacto con el anciano de la aldea, en respeto a sus tradiciones, para que auto-

rice la interacción de los soldados con sus mujeres y que también quedan fuera de las casas dando seguridad a sus compañeras.

A pesar de la apertura casi total de todas las especialidades y unidades de los ejércitos, llama la atención que el porcentaje de efectivos femeninos se va estabilizando en torno al 13% y el 15% y algunos muy por debajo de estas cifras. Podría pensarse que tal vez sea este el porcentaje de mujeres que se sienten atraídas por la profesión militar aunque, seguramente, haya otras muchas variables que estén influyendo en este dato, como las elevadas exigencias físicas y familiares de la profesión militar sujeta a cambios frecuentes de destino y localidad, o a períodos prolongados de tiempo fuera de casa como consecuencia de maniobras y operaciones que hacen difícil el compatibilizar la profesión militar con la vida familiar y la crianza de los hijos.

A lo largo de estos años ha habido numerosos estudios y cuestionamientos acerca de la idoneidad o no de la participación de la mujer en las fuerzas armadas, con el punto de mira en si se mantendría la eficacia operativa de las unidades con efectivos femeninos.

Tal vez en el momento actual el debate esté en si el número de mujeres que integran los ejércitos es suficiente para cumplir eficazmente con las exigencias de las misiones y si están suficientemente representadas en todas las especialidades.

Existen numerosos estudios orientados a prevenir los posibles efectos negativos de las mujeres militares en las unidades, pero muy pocos que hayan estudiado si su integración en las fuerzas armadas ha beneficiado en parte a la institución.

En mi opinión, y sólo desde la observación de la evolución de la vida castrense en los últimos veinte años y sin entrar en cuestiones de operatividad, creo que es importante mencionar los avances que, en cuanto a las políticas que favorecen la conciliación en la esfera profesional y familiar, se han producido como consecuencia del ingreso de la mujer en las FAS, no solo en España sino también en otros países y que han beneficiado a hombres y mujeres.

En la misma línea creo que es el momento de abandonar los planteamientos que marquen las diferencias entre unas y otros y se mire hacia el mejor aprovechamiento de todos los efectivos según sus peculiaridades con el objetivo de aprovechar sus competencias en cada momento y en función de las exigencias de cada misión.

CAPÍTULO QUINTO

EL GÉNERO EN LAS OPERACIONES

José Luis Gil Ruiz

RESUMEN

Desde la perspectiva de la operación Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (en inglés: International Security Assistance Force, en adelante ISAF) en Afganistán se presentan los múltiples aspectos del género en operaciones. En Afganistán se da la mayor cooperación hasta el momento entre las fuerzas militares y el resto de actores en el ámbito del género; este impregna de forma transversal las actividades de todas las Líneas de Operación: Seguridad, Gobernanza y Desarrollo. Para cada aspecto se presentan de forma sucinta la situación y la evolución incluyendo los actuales esfuerzos para mejorarla. Se constatan logros y éxitos en algunos aspectos, y se mencionan asimismo algunos problemas y retos a afrontar en el futuro.

Palabras clave:

Género, operaciones, gobernanza, seguridad, desarrollo, ISAF

ABSTRACT

From the perspective of the ISAF operation in Afghanistan, the multiple aspects of gender in operations are presented. In Afghanistan we find the greatest cooperation so far between military forces and the rest of actors on gender mainstreaming, a cross-cutting issue throughout the three Lines of Operation: Security, Governance and Development. The situation and evolution of each aspect are presented, including the current efforts to improve them. Some achievements and successes are noted, along with some challenges and issues that should be addressed.

Key words:

Gender, operations, governance, security, development, ISAF

■ INTRODUCCIÓN

Espero que el lector apruebe que este capítulo se centre en las experiencias concretas en el teatro de operaciones afgano, ya que es muy complejo y completo, quizás el más completo y complejo en cuanto al *género* en las operaciones; y, aunque todas las operaciones son diferentes, muchas de estas experiencias pueden ser útiles en otros teatros.

En Afganistán encontramos una fuerte y persistente insurgencia, convencida de lo irremediable de su éxito final y con apoyos exteriores. Su presencia sobre el terreno se configura en múltiples variantes y grados de actividad y motivación, desde el del mero enriquecimiento y poder local, a la pretensión de recuperar el poder y el gobierno de casi todo Afganistán, que ya tuvieron desde 1996 hasta 2001.

El Gobierno de la República Islámica de Afganistán (GIROA)⁽¹⁾, apoyado por la comunidad internacional y por las fuerzas militares allí desplegadas (ISAF y Libertad Duradera), debe combatir a la insurgencia y además corregir algunas graves carencias que afectan a su propio funcionamiento y a su legitimidad a los ojos de la población afgana. Según informa Katzman al Congreso de EE.UU.:

«Junto a la estructura política formal, constituida mediante elecciones en la era postalibán, coexiste la ancestral estructura de poder informal. La estructura de poder informal consiste en la influencia y en el rol de gobierno, informal y frecuentemente arbitrario, de líderes facciosos, bien financiados, de gran aceptación local y a veces bien armados. En algunos casos estos líderes facciosos han sido elegidos o nombrados para puestos oficiales mediante procesos legalmente establecidos, pero ejercen su influencia más allá de su función formal»⁽²⁾.

Los *líderes facciosos* (también conocidos como *power brokers*), junto con la falta de preparación de los funcionarios, la corrupción muy extendida, la actitud aún poco profesional de la policía y las deficiencias en el ámbito de la justicia restan legitimidad al GIROA y fomentan la insurgencia⁽³⁾.

En Afganistán encontramos una de las peores situaciones de las mujeres en el mundo, con enormes carencias en libertad de movimiento, acceso a la justicia, educación, asistencia sanitaria, participación en la vida pública y, sobre todo,

⁽¹⁾ Se adjunta lista de acrónimos.

⁽²⁾ KATZMAN Kenneth, *Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance*. Report for Congress. United States Congressional Research Service. RS21922. 12 diciembre 2011, p. 27.

⁽³⁾ DALE, Catherine. *War in Afghanistan: Strategy, Operations, and Issues for Congress*. Report for Congress. United States Congressional Research Service. R40156. 9 marzo 2011, p. 12.

sujetas a tabúes culturales basados en ideologías patriarcales preislámicas, que contradicen los principios fundamentales del islam y que niegan a las mujeres muchos de los derechos que la religión islámica vino a concederles para su liberación y emancipación⁽⁴⁾. El origen ancestral de estas prácticas⁽⁵⁾ es muy anterior a la llegada al poder de los talibanes y su pervivencia, especialmente en el ámbito rural, ha sido reforzada por la ignorancia y la falta de educación⁽⁶⁾. Por otra parte, la situación de las mujeres en Afganistán está vinculada a la situación general del país⁽⁷⁾, que les afecta a ellas especialmente por ser una de las partes más débiles de la población.

La promoción de los derechos de las mujeres es presentada por los talibanes, y no sólo por ellos, como una occidentalización de Afganistán, una importación del exterior que dicen ser antiislámica. Este mensaje es breve, directo y claro y sintoniza fácil y rápidamente con las prácticas dañinas e inhumanas de la cultura tradicional de Afganistán, especialmente en el medio rural, y es una de las razones de que en la sociedad afgana haya una sensibilidad creciente contra el progreso en los derechos de las mujeres⁽⁸⁾.

La CI no ha tenido el mismo éxito en hacer llegar sus mensajes; el mensaje talibán no es fácil de contrarrestar, ya que la realidad es que, como se expone en este capítulo, la CI ha estado dando apoyo a las mujeres afganas en múltiples aspectos, aunque lo haya hecho respetando a la religión musulmana.

A pesar del claro compromiso oficial de GIROA y del presidente Karzai, que ha hecho declaraciones contundentes de apoyo a los derechos de las mujeres, miembros clave del Gobierno y del Parlamento presentan actitudes hostiles hacia el desarrollo de las mujeres. Esta actitud de falta de compromiso real con la legalidad y las posturas oficiales está presente en todos los niveles de la Administración, incluyendo a la Policía, y afecta aún más al ámbito rural.

⁽⁴⁾ AMOR, Abdelfattah. UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief. *Study on freedom of religion or belief and the status of women in the light of religion and traditions*. ONU. E/CN.4/2002/73/Add, abril 2009, p. 7.

⁽⁵⁾ UNAMA. *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. 9 December 2010. Disponible en http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Publication/HTP_REPORT_ENG.pdf Fecha de la consulta 28 enero 2012.

⁽⁶⁾ SHORISH-SHAMLEY, Zieba, PhD. *Women's Position, Role, and Rights in Islam*. Disponible en <http://www.afghan-web.com/articles/womenrights.html> Fecha de la consulta 28 enero 2012.

⁽⁷⁾ *The International Afghanistan Conference in Bonn 5 December 2011. Conference Conclusions*. Disponible en http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/603686/publicationFile/162627/Konferenzschlussfolgerung_engl.pdf Fecha de la consulta 3 febrero 2012.

⁽⁸⁾ OXFAM. *A place at the table Safeguarding women's rights in Afghanistan*. 3 octubre 2011, página 9. Disponible en <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp153-womens-rights-afghanistan-03102011-en.pdf> Fecha de la consulta 31 dic 2011.

Procede recordar que el comandante de ISAF (COMISAF) debe ante todo cumplir su misión y conseguir *el éxito en la operación*, alcanzando los objetivos marcados por la comunidad internacional y la OTAN en la *estrategia integral civil-militar contrainsurgencia* (COIN). Uno de los componentes de esta estrategia integral es la incorporación de las perspectivas de género y la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y de todas las directivas OTAN sobre la implantación de dicha resolución y las resoluciones relacionadas⁽⁹⁾. ISAF considera que las mujeres son parte esencial del *terreno humano*⁽¹⁰⁾ (las mujeres y los niños hasta 14 años constituyen aproximadamente el 77% de la población⁽¹¹⁾) y, como tales, actores clave para el éxito de la operación.

Desde 2010, ISAF, en todo el teatro y a todos los niveles, ha profundizado en la incorporación de las perspectivas de género en el planeamiento, conducción y evaluación de todas sus operaciones, lo que ha dado como resultado un conocimiento más completo de la situación real, y en la ampliación de los ámbitos de relación y cooperación, múltiples beneficios para todas las partes y para la operación. ISAF ha emitido varias directivas y órdenes específicas a todos los cuarteles generales de Kabul y a todos los mandos regionales para impulsar y coordinar las acciones sobre género en todo Afganistán. Para ello se ha usado la cadena de mando, haciendo a los jefes de cada Unidad responsables de las cuestiones de género, con la obligación de informar sobre la ejecución de esas actividades y la situación resultante. Asimismo, ha reforzado el papel de capacidades específicas como los Asesores de Género (Gender Advisors, GA) y los Equipos Femeninos de Interacción con Mujeres (Female Engagement Teams, FET). Todo ello en estrecha coordinación y colaboración con todas las organizaciones relevantes en cuestiones de género en Afganistán.

El *género* es un componente de la estrategia integral contrainsurgencia de ISAF y tiene un carácter transversal u horizontal, de forma que está presente en las tres líneas de operación: seguridad, gobernanza y desarrollo. La *seguridad* incluye aspectos como la libertad de movimiento y la presencia de mujeres en el Ejército y la Policía; la *gobernanza* incluye la participación de las mujeres

⁽⁹⁾ Bi-SC Directive 40-1 Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives in the NATO Command Structure including measures for protection during armed conflict (Sept 2009); NATO Action Plan on Mainstreaming UNSCR 1325 into NATO-led missions and operations (Nov 2010); revised NATO/EAPC Policy on the Implementation of UNSCR 1325 and Related Resolutions and an Implementation Plan to underpin that Policy (Jun 2011). La situación actual está reflejada en el informe del secretario general de la OTAN: *NATO Secretary General's report on implementing United Nations Security Council Resolution 1325 on women, peace and security, and related resolutions* (11 Nov 2011).

⁽¹⁰⁾ La denominación «terreno humano» se está consolidando en OTAN e ISAF, quizá para reforzar su papel central e importancia y la imperiosa necesidad de que forme parte del planeamiento y ejecución de cualquier actividad. El General Petraeus dijo que «en las operaciones de contrainsurgencia, el terreno humano es el decisivo».

⁽¹¹⁾ Afghan Public Health Institute, Ministry of Public Health, *et al. Afghanistan Mortality Survey 2010*. Noviembre 2011, p. 19.

en política y el acceso a la justicia; y el *desarrollo económico y social*, incluye el desarrollo económico, la educación y la asistencia sanitaria. En todos estos aspectos, ISAF está llevando a cabo actividades específicas en el ámbito de género, colabora activamente en el planeamiento y ejecución de este tipo de actividades con todos los actores involucrados, y les proporciona además todos los apoyos de que es capaz en múltiples ámbitos, incluyendo seguridad, enlace, inteligencia, la coordinación y relaciones con múltiples actores en cada zona. Los Equipos de Reconstrucción Provincial (Provincial Reconstruction Teams, PRT) están especialmente involucrados en ello y las naciones de ISAF financian múltiples proyectos y actividades, bien directamente a través de sus respectivas agencias de cooperación, como USAID, a través de organizaciones financieras, como el Banco Mundial o el Asia Development Bank o a través de organizaciones multinacionales, como la Unión Europea.

Este trabajo se basa en documentación actualizada, en la experiencia del autor, y en sus entrevistas en Afganistán en 2011 con diversos hombres y mujeres afganos y no afganos⁽¹²⁾.

■ DISPOSICIONES Y ESTRUCTURAS DE GOBIERNO SOBRE GÉNERO EN AFGANISTÁN

En Afganistán conviven la ley civil y la ley islámica *sharia*, y además las costumbres tribales, que aún se usan para resolver muchos conflictos.

Afganistán aprobó en 2004 una Constitución⁽¹³⁾, cuyo preámbulo declara la observancia de la Carta de la ONU, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El capítulo dos «Derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos» trata de implementar esta declaración. Su artículo 22 dice «Se prohíbe todo tipo de discriminación entre los ciudadanos de Afganistán. Los ciudadanos de Afganistán, tanto hombres como mujeres, tienen los mismos derechos y deberes ante la ley». El artículo 43 garantiza la educación de todos los afganos y el artículo 44 impone al Gobierno que «elabore e implemente programas eficaces para crear y promover una educación equilibrada para las mujeres». El artículo 54 reconoce a la familia como el «pilar fundamental de la sociedad» y urge al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para «alcanzar la salud física y espiritual de la familia, especialmente de las madres y niños, la educación de los hijos, así como la eliminación de las tradiciones relacionadas y contrarias a los principios de la sagrada religión del islam».

⁽¹²⁾ El autor estuvo desplegado en Afganistán durante 2011 como DCOS Operations Support del ISAF Joint Command.

⁽¹³⁾ *The Constitution of Afghanistan*. 3 January 2004. Translated by Sayed Shafi Rahel for the Secretariat of the Constitutional Commission. Disponible en <http://supremecourt.gov.af/en/Documents?DID=126> Fecha de la consulta 21 Diciembre 2011

La Constitución presenta sin embargo artículos que se prestan a interpretaciones contradictorias. El artículo 3 declara que «ninguna ley se opondrá a los preceptos y disposiciones de la sagrada religión del islam en Afganistán». La aplicación de este artículo puede entrar en conflicto con las leyes e incluso con otros artículos de la propia Constitución. Caben dos precisiones. Según el artículo 121 de la propia Constitución, corresponde al Tribunal Supremo (*Stera Mahkama*) la determinación de cómo las leyes civiles de la República Islámica de Afganistán interactúan con los principios religiosos del islam. Sus decisiones al respecto condicionan el estatus y los derechos de las mujeres en ese país. Por otro lado, el concepto de *sharia*, no se entiende ni se aplica de la misma manera en todos los países musulmanes⁽¹⁴⁾. En el caso de la Constitución de Afganistán, esta no aclara qué fuentes concretas de la *sharia* debe usar el Tribunal Supremo ni cómo extraer la ley de esas fuentes.

Estas discrepancias dificultan el progreso en cuanto a los derechos de las mujeres, que quedan pendientes de cómo los futuros gobiernos y tribunales interpreten el artículo 3, el cual podría usarse no sólo para oponerse a otros artículos de la propia Constitución, sino también para el incumplimiento de las obligaciones internacionales.

El Gobierno afgano, GIROA, ha reflejado en textos clave la importancia de alcanzar la *igualdad de género*. Uno de ellos es la *Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán*⁽¹⁵⁾ (ANDS), un importante documento, donde se refleja el compromiso del Gobierno de solucionar los retos y problemas de Afganistán, con el apoyo de la comunidad internacional. Se basa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU y pretende reducir la pobreza y conseguir un Afganistán próspero y estable. La Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán tiene 3 pilares que coinciden con las líneas de operación de ISAF: 1. *Seguridad*, 2. *Gobernanza, justicia y derechos humanos* y 3. *Desarrollo económico y social*; y además varios asuntos transversales, entre ellos la *igualdad de género*, donde se detalla «la estrategia transversal [*cross cutting*] para conseguir la igualdad de género» con acciones para «revertir la histórica inferioridad de las mujeres en Afganistán».

El principal medio para implementar los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán en el ámbito del género es el Plan Nacional de Actuación para las Mujeres en Afganistán⁽¹⁶⁾ (NAPWA), que fue redactado en 2005,

⁽¹⁴⁾ SEGURA, Antoni. *El malentendido de la 'sharia'*. Disponible en http://www.mundoarabe.org/islam_y_sharia.htm Fecha de la consulta 23 diciembre 2011.

⁽¹⁵⁾ Islamic Republic of Afghanistan. *Afghanistan National Development Strategy*. 1387-1391 (2008-2013). *A Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction*. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08153.pdf> Fecha de la consulta 28 enero 2012.

⁽¹⁶⁾ National Action Plan for the Women of Afghanistan (NAPWA) 2008. Disponible en http://webapps01.un.org/vawdatabase/uploads/National_Action_Plan_for_the_Women_of_Afghanistan_2007_to_2017.pdf. Accedido 27 diciembre 2011.

y que, tras casi cuatro años de consultas entre el Ministerio de Asuntos de la Mujer (MoWA), el resto de ministerios, la comunidad internacional y el Grupo de Coordinación de ONG⁽¹⁷⁾, fue finalmente aprobado por Karzai en mayo de 2008⁽¹⁸⁾. Es el primer documento clave dedicado por completo a la igualdad de género. Su visión es «Una nación en paz y progreso, donde los hombres y las mujeres disfruten de seguridad, igualdad de derechos y oportunidades en todas las esferas de la vida» y sus dos objetivos globales son la *igualdad de género*⁽¹⁹⁾ y el *empoderamiento*⁽²⁰⁾ de las mujeres⁽²¹⁾:

El Plan Nacional de Actuación para las Mujeres en Afganistán es un plan de diez años que desarrolla los tres pilares de la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán en seis áreas: seguridad; protección legal y derechos humanos; liderazgo y participación; política; economía, trabajo y pobreza, y salud y educación. Establece no solo estrategias sino planes, programas y actividades concretas para los ministerios, con plazos de consecución e indicadores medibles. Para asegurar su implementación todos los ministerios deben establecer un grupo de trabajo de género, compuesto por representantes de los departamentos clave⁽²²⁾.

El Ministerio de Asuntos de la Mujer (MoWA) lidera la promoción de las mujeres. Se creó en la conferencia de Bonn el 5 de diciembre de 2001, justo tras la caída del régimen talibán y como parte de la Administración interina. El MoWA coordina e impulsa la ejecución del Plan Nacional de Actuación para las Mujeres en Afganistán, para ello dirige y coordina el planeamiento anual sobre género de los ministerios, donde al menos un 30% del presupuesto debe dedicarse a planes, programas y actividades que promuevan la promoción de

⁽¹⁷⁾ The NGO Coordination Group is made up of the Afghan Women's Network (AWN), the Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR), and the Afghan NGO Coordinating Body (ANCB).

⁽¹⁸⁾ HAMID Zarin, *Afghan women's Network report on UN 1325 Implementation in Afghanistan*. 31 oct. 2011, pp. 15-16. Disponible en <http://www.afghanwomennetwork.af/LatestUpdates/1325English.pdf> Fecha de la consulta 15 diciembre 2011.

⁽¹⁹⁾ La *igualdad de género*: situación en la que mujeres y hombres disfrutan plenamente de sus derechos, contribuyen igualmente al desarrollo y disfrutan igualmente del mismo, y donde a nadie se le impide intentar conseguir lo que sea justo, bueno y necesario para vivir una vida plena y satisfactoria.

⁽²⁰⁾ *Empoderamiento* no figura en el diccionario de la RAE, pero su uso en este contexto está muy extendido, como traducción del término *empowerment*. Véase Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/86> Fecha de la consulta 16 diciembre 2011.

⁽²¹⁾ El *empoderamiento de la mujer*: situación en la que las mujeres controlan y determinan la dirección de sus vidas, desarrollan su pleno potencial, toman decisiones fundamentadas y ejercen influencia positiva sobre los procesos, mecanismos y decisiones que afectan a su bienestar.

⁽²²⁾ La mayoría de los ministerios y de los organismos independientes cuentan con una Unidad de Género específica. Independent Administrative Reform & Civil Service Commission (IARCSC). *Legal Workshop for Gender Units*. Enero 2011. Disponible en http://www.csc.gov.af/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=79 Fecha de la consulta 29 diciembre 2011.

las mujeres y coordina también la remisión de informes de cada ministerio con los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Actuación para las Mujeres en Afganistán. Además, en cada provincia hay un Departamento de Asuntos de la Mujer (DoWA), responsable a nivel provincial de las políticas y acciones del Ministerio de Asuntos de la Mujer.

Otro instrumento clave para la defensa de los derechos humanos es la Comisión Independiente para los Derechos Humanos en Afganistán⁽²³⁾ (AIHRC), también creada en la conferencia de Bonn de 2001. Es uno de los organismos oficiales del GIROA, aunque opera fuera de la estructura del Gobierno. Según el artículo 58 de la Constitución, cualquier persona cuyos derechos fundamentales han sido violados puede presentar una reclamación a la Comisión. La Comisión puede remitir los casos de violación de los derechos humanos a las autoridades competentes y asistir en la defensa de los derechos del demandante. Cuenta con una Unidad de los Derechos de las Mujeres que trabaja en cinco áreas prioritarias u objetivos estratégicos: liderazgo, educación, empoderamiento, apoyo activo, seguimiento e investigación⁽²⁴⁾.

Hasta aquí algunos de los principales elementos estructurales y legales, que, a primera vista, parecen idóneos para que Afganistán progrese con cierta determinación en la consecución de la igualdad de las mujeres. La realidad dista mucho de ello, debido a los problemas mencionados en la introducción.

■ CAPACIDADES DE ISAF ESPECÍFICAMENTE DEDICADAS AL GÉNERO

El género en ISAF no es un asunto exclusivo de los asesores de género o de las mujeres militares. Las órdenes y directivas se dan a los comandantes de todos los cuarteles generales y fuerzas de ISAF. Todos los miembros de ISAF están involucrados y son actores activos y responsables de las misiones sobre género. La interacción «mujer ISAF-mujer afgana» es un primer paso. El potencial de añadir la interacción hombre-hombre entre ISAF y los afganos es mucho mayor.

Las cuestiones de género se van incorporando poco a poco a la educación de los colectivos y organizaciones implicados en las operaciones y muy especialmente a la formación y perfeccionamiento en el ámbito militar, donde deben ser tratados como cualquier otro aspecto de las operaciones, y deben formar parte precisamente del terreno humano. En particular, es esencial que los distintos niveles de mando de ISAF, y los contingentes de los países participantes,

⁽²³⁾ Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC). Disponible en <http://www.aihrc.org.af/en> Fecha de la consulta 28 enero 2012.

⁽²⁴⁾ AIHRC Women's Rights Unit. Disponible en <http://www.aihrc.org.af/en/women-rights/486/women-rights.html> Fecha de la consulta 28 enero 2012.

con su comandante al frente, incluyan los aspectos de género en la preparación para el despliegue en cada escenario concreto y para cada rotación concreta, exactamente igual que se preparan otros aspectos esenciales de cada operación. Para la interacción con la población local son esenciales los códigos de conducta, cómo reaccionar ante determinadas situaciones y las actitudes correctas e incorrectas, verbales y gestuales.

ISAF cuenta con capacidades específicas, como los asesores de género en los cuarteles generales (CG) de ISAF en Kabul, en los mandos regionales⁽²⁵⁾ (RC) y en los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT), y con Equipos Femeninos de Interacción con Mujeres (FET) en los PRT y en las Agrupaciones de Fuerzas (*Task Forces*, TF).

■ Asesores de género (GA)

Actualmente hay asesores de género en prácticamente todos los cuarteles generales de ISAF, aunque aún muy pocos con dedicación exclusiva. El resto de los asesores de género (a veces llamados Gender Focal Points) comparten normalmente estas responsabilidades con otras en áreas como derechos humanos o cooperación civil militar.

Como asesores de su área específica dentro de los cuarteles generales, los asesores de género deben asistir a los comandantes de ISAF y a sus cuarteles generales en las actividades de planeamiento, conducción y evaluación de las operaciones, para asegurar la integración en ellas de la información y los aspectos de género, y para coordinar las actividades sobre cuestiones de género en todo el teatro, sobre todo las de los asesores de género de las unidades subordinadas.

Los asesores de género se deben ocupar además de la interacción con muchos otros organismos, con actividades de enlace, asesoramiento y apoyo. Principalmente con GIROA y con el Ministerio de Asuntos de la Mujer y otros Ministerios en Kabul, con los Departamentos de Asuntos de la Mujer en las Provincias, con la Misión de la ONU en Afganistán (UNAMA), ONU Mujeres (UN Women) y otras organizaciones internacionales y, finalmente, con las ONG en el área del género y asuntos de la mujer como Afghan Women's Network (AWN).

En la práctica, los asesores de género tienen ante sí una tarea amplia y compleja. Por ejemplo, en el Cuartel General del Mando Conjunto de ISAF (ISAF Joint Command, IJC) hay una asesora de género a dedicación completa, que debe apoyar los múltiples esfuerzos de planeamiento que se llevan a cabo en paralelo, coordinar el trabajo de los asesores de género de los mandos regionales y mantener una fluida relación con múltiples organismos.

⁽²⁵⁾ Hay seis RC (Capital, North, East, South, Southwest and West).

Los asesores de género de los Cuarteles Generales de ISAF en Kabul asisten regularmente a las actividades y reuniones del Ministerio de Asuntos de la Mujer⁽²⁶⁾. La asesora de género del Mando Conjunto de ISAF pasa la información que recibe en esas reuniones a los asesores de género de los mandos regionales y de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) que, a su vez, cierran el círculo con los 34 departamentos de Asuntos de la Mujer. Hay que tener en cuenta que uno de los problemas en Afganistán es que el flujo, tanto de información como de financiación, entre Kabul y las provincias es muy deficiente. De esta forma se detectan las ineficiencias y se asesora y ayuda para su solución, que se promueve en cooperación con los donantes y organizaciones que trabajan en cada zona, incluyendo los Equipos de Reconstrucción Provincial, PRT⁽²⁷⁾.

Fuera de Kabul, en los mandos regionales y sobre todo en los Equipos de Reconstrucción Provincial, los asesores de género están en estrecho contacto y colaboración con las mujeres *notables*, que ocupan funciones públicas en cada provincia, como la directora del Departamento de Asuntos de la Mujer, la mujeres electas del Consejo Provincial y de las Cámaras Alta y Baja del Parlamento en Kabul, las mujeres de la Comisión Independiente para los Derechos Humanos en Afganistán (AIHRC) y con las agencias nacionales de cooperación sobre el terreno y demás organizaciones. En este nivel la labor de los asesores de género se solapa, muchas veces sin solución de continuidad, con la de los equipos femeninos de interacción con mujeres que están presentes en los Equipos de Reconstrucción Provincial y en las Agrupaciones de Fuerzas (TF)⁽²⁸⁾.

■ Equipos Femeninos de Interacción con Mujeres (FET)

Los FET constituyen una iniciativa que se ha desarrollado y formalizado en Afganistán, donde ahora son un programa consolidado y se encuentran presentes en casi todas las unidades de ISAF, siguiendo las directrices del Mando Conjunto de ISAF. Su necesidad y su valor derivan de que en Afganistán, en las zonas donde la seguridad es insuficiente, los militares de ISAF son los únicos que se relacionan con la población y, dada la segregación parcial o total de las mujeres afganas, la comunicación con la mitad de la población no se produciría sin los FET. Dado el limitado número de mujeres en las fuerzas de ISAF y el hecho de que algunas naciones no incluyen a las mujeres militares en puestos o actividades de combate directo, muchas de las naciones de ISAF

⁽²⁶⁾ ISAF no es una entidad que aporte fondos al presupuesto de este ministerio, por lo que sus GA no eran convocadas a las reuniones de coordinación de las políticas y planeamiento. La GA del CG de ISAF (ISAF HQ) tuvo que abrirse camino en 2010 y demostrar su utilidad. Ahora es invitada regularmente.

⁽²⁷⁾ GROOTHEDDE Stephanie Major RNLA. GA del HQ ISAF Joint Command. Conversación con el autor. Mayo 2011.

⁽²⁸⁾ En las TF, además de los FET, se encuentran también otros GA, que a ese nivel, suelen llamarse *Gender Field Advisors*.

seleccionan y despliegan equipos de mujeres militares específicamente diseñados y preparados para esta función.

La iniciativa de constituir los FET es atribuida a los Marines de EE. UU., que contaban con la experiencia de los equipos de Marines «Lioness» empleados en Iraq desde 2006 para comprobar si mujeres iraquíes escondían armas⁽²⁹⁾ (Iraqi Women's Engagement Team). El nombre FET fue usado por primera vez por el capitán Pottinger y la jefe del equipo FET, la teniente Johannah Shaffer, en Feb 2009⁽³⁰⁾. El concepto de empleo evolucionó desde los simples registros hacia una interacción buscada, planeada y efectiva con mujeres afganas, normalmente en la intimidad de sus propias casas.

Los FET se han especializado precisamente en la interacción con las mujeres afganas con el objeto de crear una relación de confianza y conocer sus necesidades y preocupaciones, para pasarles información que pueda ser relevante para ellas sobre la situación general, sobre posibles oportunidades o sobre asuntos de salud, para utilizar esta información en beneficio de la operación y para asesorar en los posibles proyectos de desarrollo. Todo ello con una actitud respetuosa con las costumbres locales. Los beneficios de la interacción son múltiples y una vez establecida es normalmente bienvenida por las mujeres y sus maridos. Ellas (y ellos) en su mayoría ignoran que hay una Constitución, leyes que defienden sus derechos, que la religión musulmana les concede derechos que las costumbres les niegan, que hay un Ministerio de Asuntos de la Mujer y un Departamento de Asuntos de la Mujer en su provincia o que hay asociaciones de mujeres como AWN.

Para tener éxito en las visitas, el procedimiento que ha dado mejores resultados es que militares varones de ISAF se dirijan en primer lugar a los varones afganos, empezando por los ancianos de pueblo o líderes de la comunidad (*elders*), que se ganen su confianza, y que les soliciten autorización y apoyo para las interacciones de los FET con sus mujeres e hijos. De esta forma, los militares de ISAF demuestran su conocimiento y respeto de las costumbres, los hombres afganos no ven menoscabo a su honor en público o en privado y las mujeres afganas acceden a esta interacción sin miedo o amenaza.

La tarea de los FET es difícil y, por ello, deben ser equipos con dedicación plena y con preparación específica. El papel de las intérpretes es fundamental. No son unas simples intérpretes: son la parte más importante del FET y son la clave de su éxito cuando se trata de entrar en una casa y hablar con las mujeres.

⁽²⁹⁾ Página web sobre los *Female Engagement Teams* del Mando Regional Sudoeste. Disponible en <http://regionalcommandsouthwest.wordpress.com/about/female-engagement-team-usmc/> Fecha de la consulta 5 de enero de 2012.

⁽³⁰⁾ FUREY, Eric T. *A Comprehensive Approach to Local Engagement in Afghanistan, That may also Mitigate IEDs. Annex E: Female Engagement Teams*. P. 26. *Small Wars Journal*. 24 octubre 2010. Disponible en <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/a-comprehensive-approach-to-local-engagement-in-afghanistan> Fecha de la consulta 5 enero 2012.

Algunas veteranas se han permitido decir al marido que «no moleste en las discusiones de mujeres».

El potencial de los FET es grande. A diferencia de los hombres de ISAF, que sólo se relacionan con hombres afganos, las mujeres de los FET pueden interactuar con ambos, con las mujeres afganas y también con los hombres, que las respetan pero no se sienten ni intimidados ni incómodos ante ellas, y estas conversaciones con los varones afganos pueden desarrollarse con menor fricción y mejor comunicación. Los marines dicen que los afganos las consideran un *tercer sexo*. Los afganos varones y sus familias pueden constatar, y muy directamente, que hay otras culturas diferentes a la suya donde las mujeres tienen una gran independencia.

Pero los FET no intentan cambiar la cultura o costumbres de los afganos. Si así lo hicieran, podrían encontrar un claro e inmediato rechazo con consecuencias funestas para las propias mujeres con las que pretenden interactuar. Sólo intentan contribuir al éxito de la operación mediante esta interacción con las mujeres, que, si es llevada con tacto, puede y debe ser beneficiosa tanto para la operación como para las familias y mujeres afganas.

Resulta habitual que los FET de los Equipos de Reconstrucción Provincial y de las Agrupaciones de Fuerzas se relacionen en cada una de sus provincias o zonas de actuación con las mujeres clave y con las autoridades en general, coordinando y solapando su trabajo con el de los asesores de género, que en los Equipos de Reconstrucción Provincial dirigen normalmente la actuación de los FET. Esta interacción amplía y potencia el papel de los FET.

Entre otras muchas actividades, los FET organizan *Shuras* de mujeres (*Female Shuras*). A pesar de las restricciones que las tradiciones afganas imponen a las mujeres, existe la posibilidad de que varias mujeres se reúnan en una *Shura* de mujeres, tal como hacen los hombres, aunque tras los años de guerra y dominio talibán esta práctica no está muy extendida. Las *Shuras* de mujeres han sido revitalizadas por el Programa Nacional de Solidaridad (National Solidarity Program, NSP) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (United Nations Development Program, UNDP por sus siglas en inglés) y del Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural, a nivel local, en el contexto de los Consejos de Desarrollo de la Comunidad (Community Development Councils). Los asesores de género y los FET han promovido asimismo nuevos *Shuras* de mujeres a nivel no sólo local sino de distrito y provincial, involucrando al Departamento de Asuntos de la Mujer y a las autoridades del distrito y de la provincia y hasta de nivel regional. El Mando Regional Norte ha organizado dos de estas *Shuras* a nivel regional en 2011.

■ EL GÉNERO EN LA SEGURIDAD

■ Mujeres en las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas (ANSF)

- *Necesidad operativa*

Tanto el Ejército (Afghan National Army, ANA) como la Policía (Afghan National Police, ANP) tienen mujeres en sus filas, ya que las mujeres pueden llevar a cabo funciones que los hombres no deben hacer. Pero la necesidad que uno y otra tienen de contar con mujeres en sus unidades es bien diferente.

Las mujeres en el Ejército y la Policía afgana aseguran que nadie pasa sin ser registrado a través de los puestos de control y seguridad a la entrada de instalaciones o en controles de carreteras o puestos fronterizos, haciéndolo de una forma respetuosa con todas las personas. Ocurre cada vez más que insurgentes varones que han escapado a cercos o que han pasado a través de controles disfrazándose con *burkas*. Un ataque de gran notoriedad mediática tuvo lugar los días 13 y 14 de septiembre de 2011 en Kabul cuando varios insurgentes lanzaron granadas y disparos, desde un edificio en construcción, a varios edificios del centro de Kabul, incluyendo la embajada de EE.UU. y el Cuartel General de ISAF. Según el jefe de la Policía de Kabul, los insurgentes habían llegado disfrazados con *burka*, aprovechando la falta de mujeres policías que pudieran registrarlos⁽³¹⁾.

Por otra parte, las mujeres en las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas (ANSF) pueden interactuar con otras mujeres en cualquier situación, e interrogar a los testigos femeninos y conseguir mejor información sobre lo que ha sucedido y sobre la situación en general.

En el caso particular de la Policía (ANP), es evidente que trabaja más cerca de la población y que las mujeres policía son cruciales para facilitar el acceso de las mujeres a la justicia. Los policías varones promueven con frecuencia causas cuando hay indicios de que una mujer ha transgredido alguna norma social (ni siquiera una ley) y, sin embargo, no actúan cuando las mujeres informan de trato violento o de matrimonio de niñas, arguyendo que esos son asuntos privados⁽³²⁾. Muchos delitos contra las mujeres no son siquiera denunciados, porque las mujeres no deben hablar con hombres fuera del círculo familiar y porque las instalaciones de la policía no son consideradas un sitio seguro para las mujeres, de forma que la justicia les resulta casi siempre inalcanzable. Las mujeres policía son indispensables en los casos en que las mujeres son acusadas de delitos como tráfico de drogas y raptos de niños⁽³³⁾.

⁽³¹⁾ Esta información saltó a los medios. Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-14897358> Fecha de la consulta 6 de enero de 2011.

⁽³²⁾ UNAMA. *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. Op. cit. Executive Summary, p. iii.

⁽³³⁾ Wafa Shogufa, jefe de reclutamiento de la Policía en Herat, según información de Sharif Sayidi, Institute for War & Peace Reporting. Disponible en <http://iwpr.net/report-news/afghan-police-struggle-recruit-women> Fecha de la consulta 6 de enero de 2012.

Precisamente, para proporcionar a las mujeres afganas un punto de acceso a la Policía, el Ministerio del Interior (MoI) creó en 2005 las Unidades de Respuesta a la Familia (Family Response Units, FRU) con inclusión de mujeres policía, para «atender una amplia casuística de asuntos delictivos y relacionados con la familia, incluyendo: solicitudes de divorcio, pagarés, matrimonios concertados/forzados, fugas de su casa, asaltos sexuales, violencia doméstica, autoinmolación, intentos de suicidio, suicidios, test de virginidad forzados, disputas sobre propiedades que afectan a viudas y a patrimonios, custodia de niños, abandono y asuntos financieros de la familia»⁽³⁴⁾.

Las Unidades de Respuesta a la Familia tratan de resolver los asuntos que se les presentan a la manera tradicional de resolver las disputas: hablan con las partes implicadas y formulan una propuesta de acuerdo que, si es aceptada, resuelve el problema. Cuando hay violencia con trazas visibles o cuando no se acepta el acuerdo, el caso se remite a los tribunales de justicia⁽³⁵⁾. Las Unidades de Respuesta a la Familia son una buena idea, aunque necesitan mayor desarrollo y recursos. Su número es muy limitado, en 2011 había solo 83 en todo Afganistán, su dotación de mujeres policía es muy limitada y en general carecen de la preparación necesaria⁽³⁶⁾.

- *Situación del Ejército (Afghan National Army, ANA)*

El objetivo del Ministerio de Defensa es que el 10% de todos los efectivos sean mujeres, es decir, alcanzar un total de 19.500, para lo que no ha fijado plazo; pero en septiembre de 2011 había en el ANA tan solo 320 mujeres (215 oficiales, incluyendo 3 generales, y 105 de otros empleos), cifras estancadas desde 2010. Aproximadamente el 75% de las oficiales están en puestos de asistencia sanitaria y el 50% de las de otros empleos se dedican a la logística. Las oficiales además cubren puestos en las áreas de inteligencia, recursos humanos, transmisiones, asuntos financieros, asuntos culturales y religiosos y fuerza aérea.

- *Situación de la Policía (Afghan National Police, ANP)*

En la ANP los efectivos de mujeres en noviembre de 2011 eran de 1.112 (con 183 oficiales, 500 suboficiales y 429 tropa) y su distribución por zonas era: Kabul (Ciudad) 338, Kabul (provincia) 250, Central 61, Este 26, Sur 95, Su-

⁽³⁴⁾ NASH, Ray; WARD Robert (2011). *Afghan National Police Family Response Units and Women's Police Corps*, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement (INL), US

⁽³⁵⁾ CRAMER, Sarah. *Women's Perceptions of the Afghan National Police Gender Dynamics of Kabul Women And Police. Preliminary Draft. Annex 3*, noviembre 2011, Heinrich Böll Stiftung, Afghanistan.

⁽³⁶⁾ BASHIR, Maria, Provincial Prosecutor in Herat. Conversación con el autor, 9 septiembre de 2011.

roeste 31, Oeste 132 y Norte 179. De forma que, aunque muchas de ellas están en Kabul, hay una cierta distribución territorial⁽³⁷⁾.

El Ministerio del Interior se ha fijado el objetivo de llegar a 5.000 mujeres para 2014⁽³⁸⁾, lo que supone un 3% aproximadamente del total de la ANP, a un ritmo de crecimiento de unas mil mujeres por año. A pesar de ser un objetivo menos difícil que el del ANA, el Ministerio no sólo no ha alcanzado su objetivo de reclutamiento para 2011, sino que, debido a las bajas, ha retrocedido con respecto a finales de 2010, cuando disponía de unas mil trescientas mujeres.

A diferencia del ANA, el personal de la ANP suele ser reclutado localmente, lo que facilita la incorporación de mujeres, ya que pueden regresar cada día a sus viviendas. Ellas son con frecuencia viudas o mujeres casadas con un marido muy pobre o inválido, o, en otros casos, cuentan con apoyo de los familiares más próximos. Las mujeres policía ocultan normalmente su profesión al resto de familiares y acuden a su trabajo con *burka*, por su propia seguridad.

La presencia de mujeres policía para los registros de mujeres y para la interacción con otras mujeres es una necesidad sentida por muchos jefes policiales, y la aceptación de estas tareas por la sociedad es más probable por cuanto estas acciones no rompen los principios de segregación de las mujeres propios de las tradiciones afganas.

El reclutamiento y la retención de mujeres en la ANP se ven dificultados por varias razones. Una de ellas es la falta de prestigio de la Policía. En los dos últimos años (2010 y 2011), de intensa campaña contra la insurgencia, la función clave de la ANP ha sido combatir esta insurgencia, y hacerlo al tiempo que la ANP se estaba generando a gran velocidad, a partir de ciudadanos analfabetos y con una preparación limitada. Hay que reconocer que la ANP ha cumplido esta misión con creciente eficacia y valor y con numerosas bajas. Sin embargo, este enfoque de su acción ha redundado en un demérito de su función como servidores públicos y de protección de la población. La función de la «protección de las libertades y derechos de la población»⁽³⁹⁾ está ciertamente entre sus misiones, aunque también lo está el ocuparse de «combatir las desviaciones morales», lo que resulta poco garantista para las mujeres al no dejar claro lo que es moral o inmoral. Las funciones de servicio público han formado parte de su currículo, y se ha intensificado tanto la alfabetización y la educación general como la específica sobre derechos humanos y de las mujeres. Pero aún queda un largo camino para reducir la corrupción y los abusos de la ANP, entre

⁽³⁷⁾ En Qala y Naw había 20 mujeres policías en septiembre 2011. Visita de la GA del IJC a la PRT Badghis.

⁽³⁸⁾ Afganistán. Mol Decree 55, de septiembre 2010, estableció el objetivo de alcanzar la cifra de 5.000 mujeres en los siguientes cinco años, con un objetivo anual de 1.000 mujeres cada año, hasta 2014.

⁽³⁹⁾ GIRoA; Ministry of Justice Official Gazette Police Law, Issue 994; 27 August 2009; Islamic Republic of Afghanistan Ministry of Justice Official Gazette Police Law. pp. 7-10.

otras cosas, porque no son sino el reflejo de las actitudes y comportamientos de los líderes. En el caso de la ANP, como en muchos otros, disponer de líderes preparados, competentes y honestos marca toda la diferencia. El resultado es que muchas familias piensan que servir en la Policía es indigno y vergonzoso, especialmente para las mujeres.

Otras razones son la falta de infraestructuras y equipamiento adecuados para mujeres (aseos separados); el hecho de que el 85% de las mujeres de 16 o más años estén casadas y con hijos; y el factor más importante: las tradiciones locales, que no admiten que las mujeres ejerzan unas funciones que entienden como masculinas y tampoco admiten que las mujeres pasen la noche fuera de su casa. Cuando una mujer afgana pasa dos días fuera de casa puede ser acusada de adulterio y repudiada por su familia y su comunidad⁽⁴⁰⁾. Asimismo, las mujeres policía suelen ser sometidas a acoso o agresión sexual por sus compañeros. Incluso en el entorno de Kabul capital, de tradiciones menos estrictas, las mujeres policía se ven sometidas a discriminación laboral y no tienen autoridad real, y, en muchos casos, no se les asignan tareas policiales, sino trabajos en la cocina⁽⁴¹⁾.

- *Evolución de las mujeres en las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas (ANSF)*

El Ministerio de Defensa y muy especialmente el de Interior, con la ayuda de la Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán (NTM-A por sus siglas en inglés) y del Mando Conjunto de ISAF están redoblando sus esfuerzos para aumentar el reclutamiento de mujeres y mantenerlas en las ANSF. Para ello resulta esencial disponer de instalaciones adecuadas a las costumbres afganas.

La Misión de Entrenamiento de la OTAN promovió a finales de 2011 que las autoridades del Ejército afgano incluyesen entre sus objetivos el enviar: 1) 60 mujeres a la Escuela de Aspirantes a Oficial (*Officer Candidate School*, OCS por sus siglas en inglés) a un curso de 20 semanas de duración, versión simplificada de la preparación de oficiales, en la Compañía Malalai en el Centro Militar de Formación de Kabul (Kabul Military Training Centre); 2) 60 mujeres a la Academia Nacional Militar de Afganistán, también en Kabul

⁽⁴⁰⁾ US Department of Defense. *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*. Octubre 2011, p. 107. Disponible en http://www.defense.gov/pubs/pdfs/October_2011_Section_1230_Report.pdf Fecha de la consulta 1 de enero de 2012.

⁽⁴¹⁾ En algunos casos, cuando hay una denuncia y una patrulla debe registrar una vivienda, a las mujeres oficiales no se les permite usar el coche de la policía, deben ir a pie o pagarse un taxi. Los hombres esperan la llegada de las mujeres y les hacen entrar en la casa, por cortesía o por respeto a las costumbres, dicen, mientras, ellos esperan fuera. Las mujeres registran la vivienda o edificio y si encuentran armas o droga deben entregarlas a los hombres, que las llevan a la comisaría y reciben las felicitaciones y los ascensos. Conversación con Joke Florax. Mentor/ Advisor Role of Law, Human Rights & Gender Kabul City Police Justice Projects at EUPOL, Kabul. Septiembre 2011.

(versión más completa de la preparación de oficiales, con estudios de cuatro años), comenzando en marzo de 2012, y 3) 75 mujeres a un curso simplificado de suboficial de diciembre de 2011 a marzo de 2012⁽⁴²⁾.

El Departamento de Género, Derechos Humanos y de los Niños en el Ministerio del Interior, que dirige la general Shafiqra Quraishi, inició en 2011 una campaña para desarrollar renovadas estrategias para el reclutamiento, adiestramiento y asignación de puestos de mujeres policía, para que se doten las infraestructuras necesarias para tener condiciones de vida aceptables en el ambiente de trabajo; que se mejore la calidad de la Policía, incrementando la proporción de policías, hombres y mujeres, con educación básica y de derechos humanos; que se aumente el apoyo institucional a la presencia de mujeres entre los mandos del Ministerio del Interior, y que se mejoren las campañas de información, explicando que ser policía es una profesión honorable y que las mujeres policía tienen unos altos estándares morales y profesionales.

Muchas mujeres afganas, especialmente las oficiales, entienden su presencia en las fuerzas de seguridad afganas como una respuesta genuinamente vocacional y culturalmente aceptable, de afirmación personal y de servicio a su país y a las mujeres de su país.

El progreso de las mujeres en las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas será lento y llevará una o más generaciones, sin embargo la posibilidad de servir en ellas y la conspicua presencia de mujeres proporciona un modelo visible y culturalmente aceptable para las mujeres afganas que les sirve de fuente de inspiración para su educación y para su desarrollo. Conforme avance la transición, las operaciones de combate irán reduciéndose y las mujeres de las ANSF aumentarán su contribución a un Afganistán más seguro y estable.

Durante 2011 pude ver en el Aeropuerto de Kabul (Área Norte) con alguna frecuencia a varios oficiales jóvenes, ellos y ellas juntos, con gran normalidad, que hablaban entre ellos e incluso reían como los jóvenes o los oficiales de cualquier país. Hay que recordar que los jóvenes afganos no hablan en general con personas del otro sexo, salvo dentro de su familia. En julio de 2011 se fueron a EE. UU.⁽⁴³⁾ para completar su formación como pilotos de la Fuerza Aérea Afgana. Hechos como este son fuente de inspiración y refuerzan la esperanza de que las mujeres aumenten sus efectivos en las ANSF.

⁽⁴²⁾ *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report to the United States Congress.* Octubre 2011, p. 67. Disponible en <http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/oct2011/Lores/Oct2011Web.pdf> Fecha de la consulta 22 noviembre 2011.

⁽⁴³⁾ SABO, Tracy. *Afghan women hope to break new ground in the sky.* 22 julio 2011. Disponible en <http://edition.cnn.com/2011/US/07/22/texas.afghan.students/index.html?ref=obnetwork>. Fecha de la consulta 5 enero 2012.

■ La libertad de movimiento de las mujeres

Las mujeres en Afganistán tienen una libertad de movimiento (Freedom of Movement, FoM) muy limitada, que alcanzó su mínimo bajo el dominio de los talibanes.

Existen restricciones de libertad de movimientos que afectan a todos, no solo a las mujeres, por ejemplo, como resultado del emplazamiento de artefactos explosivos improvisados (*improvised explosive devices*, IED). En Kabul y en las principales ciudades hay cierta seguridad para desplazarse por sus calles. La presencia policial es significativa y los insurgentes han centrado su actividad en ataques suicidas puntuales a algunas instalaciones o en el asesinato de autoridades. Las zonas de mayor seguridad se han ido extendiendo, y los insurgentes han renunciado a enfrentarse a las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas (ANSF) y a ISAF para disputarlas, y se limitan al emplazamiento de artefactos explosivos improvisados en las carreteras o caminos y a efectuar ataques esporádicos sobre instalaciones de las ANSF, ya sea con elementos suicidas o con fuego de hostigamiento a distancia.

En las zonas que aún controlan, o allí donde pueden hacerlo, los insurgentes establecen *check-points* en los que registran a los que pasan y si encuentran que alguna persona lleva documentación o hay indicio de que colabora con el Gobierno, con las ANSF o con ISAF la matan inmediatamente. Estas actividades que limitan gravemente la libertad de movimiento se ven complementadas con su maquinaria de información, las cartas nocturnas (*night letters*)⁽⁴⁴⁾.

Pero lo más relevante desde el punto de vista del género, es la falta de libertad de movimiento que afecta más a las mujeres que a los hombres. Es más compleja y más difícil de resolver, ya que las restricciones de libertad de movimiento propugnadas por los insurgentes coinciden en gran medida con ciertas prácticas tradicionales afganas⁽⁴⁵⁾, y afectan a las mujeres en la libertad de salir de la vivienda, la libertad para usar las carreteras y la libertad de enviar a las niñas a la escuela. En tiempos de los talibanes las mujeres estaban privadas de estas libertades y, aún ahora, las tienen muy restringidas.

Se observa una gran diferencia entre los ámbitos rural y urbano. En las grandes ciudades se ha mejorado considerablemente en cuanto a la libertad de la mujer de salir de la vivienda y de usar las calles, y se puede ver a muchas mujeres que caminan sin escolta masculina de un familiar (*mahran*). En las zonas rurales, las limitaciones que tienen su origen en las ancestrales tradiciones de segrega-

⁽⁴⁴⁾ Las *night letters* se colocan en lugares públicos para impedir la colaboración con GIRoA o con ISAF y para disuadir a los insurgentes que puedan estar considerando la reintegración. A veces se colocan en la puerta de vivienda de alguna persona o familia, amenazando con matar a la familia entera y sus efectos son más inmediatos y profundos.

⁽⁴⁵⁾ UNAMA. *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. Op. cit.

ción, son mucho más difíciles de superar, y el progreso requerirá educación, desarrollo y tiempo.

Los ataques a las niñas que asisten a los centros de enseñanza y a los profesores y centros disminuyeron significativamente desde finales de 2010, lo que se corresponde con los progresos en materia de seguridad. Sin embargo, Antonio Giustozzi y Claudi Franco, de Afghanistan Analyst Network (AAN), apuntan a otras causas. Los ataques de los talibanes habrían encontrado un fuerte rechazo de la población local y, tras varias negociaciones con el Ministerio de Educación, acordaron suspender los ataques a cambio de la promesa de que los currículos se adaptasen a la enseñanza talibán⁽⁴⁶⁾.

En la ciudad de Kandahar los ataques a las mujeres en las calles se han multiplicado y hoy se ven pocas mujeres en sus calles, todas en *burka* por su propia seguridad. Los talibanes han llevado a cabo una campaña de asesinatos contra trabajadores del Gobierno afgano o cualquier otra persona que tuviera relación con extranjeros, con especial incidencia en las mujeres. Han matado a cientos de personas, siempre con el mismo procedimiento: dos personas en una motocicleta, uno conduce y el otro dispara.

En septiembre de 2008, una de las mujeres policía más prominente y jefa del Departamento de Delitos contra las Mujeres, Malalai Kakar, fue asesinada a disparos por militantes talibanes cuando se disponía a ir a su trabajo en coche. Su hijo fue herido de gravedad. En 2009 mataron a Sitara Achakzai, miembro del Consejo Provincial. El 24 de julio de 2011, a las seis de la tarde, dos asesinos en una motocicleta mataron con tres disparos en la cabeza y cuello a una estudiante de veinte años llamada Reena, cuando regresaba a casa por su ruta habitual, por el centro de Kandahar y cerca del palacio del gobernador de la provincia⁽⁴⁷⁾. El 16 de agosto de 2011, tres semanas después, Rabia Sadat de veintidós años fue asesinada en su coche camino de su trabajo, al salir de casa a las 8:30. Su conductor fue herido para impedir que pudiera llevarla al hospital⁽⁴⁸⁾⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁶⁾ GIUSTOZZI Antonio y FRANCO Claudio. *The Battle for Schools: The Taleban and State Education*. 13 diciembre 2011. Disponible en <http://aan-afghanistan.com/uploads/2011Taleban Education.pdf> Fecha de la consulta 5 enero 2012.

⁽⁴⁷⁾ Reena había estado trabajando seis meses para una ONG afgana, The Organization for Human Welfare. Su trabajo era visitar los distritos de Dand and Daman, en la provincial de Kandahar, para enseñar a las mujeres algunas buenas prácticas sobre salud y el valor de una existencia en paz. MARS DEN William. *Postmedia News*. «Idealistic woman teacher, 20, among latest Afghan victims». 28 julio 2011. Disponible en <http://www2.canada.com/news/canada-in-afghanistan/idealistic+woman+teacher+among+latest+afghan+victims/5173163/story.html?id=5173163> Fecha de la consulta 30 julio 2011.

⁽⁴⁸⁾ Rabia trabajaba para el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural en el National Solidarity Program, para mejorar las vidas de las gentes en las comunidades rurales. *ToloNews*. 16 agosto 2011. Disponible en <http://tolonews.com/en/afghanistan/3686-female-worker-shot-dead-in-kandahar> Fecha de la consulta 8 enero 2012.

⁽⁴⁹⁾ BERNABÉ Mónica. «Asesinada en Kandahar». *El Mundo*. 17.08.2011. Disponible en <http://www.elmundo.es/yodona/2011/08/16/actualidad/1313509955.html> Fecha de la consulta 8 enero 2012.

- *Evolución*

A pesar de los incidentes puntuales, y gracias al continuado esfuerzo de ISAF junto con las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas, durante 2010 y 2011 ha aumentado progresivamente la seguridad y la libertad de movimiento en Afganistán, especialmente en el sur y suroeste, en las provincias de Helmand y Kandahar, el corazón de la insurgencia talibán⁽⁵⁰⁾, posibilitando y sosteniendo la transición.

La falta de libertad de movimientos derivada de la criminalidad es difícil de erradicar⁽⁵¹⁾. El progreso requiere avanzar en los múltiples frentes en los que la comunidad internacional, ISAF y Gobierno están sumando esfuerzos: la implementación de la ley para la eliminación de la violencia contra las mujeres; una policía y una justicia que verdaderamente sean efectivas y que incluyan a mujeres policías suficientes y preparadas, y, asimismo, seguir impulsando el binomio educación más desarrollo, de gran capacidad transformadora de la sociedad.

■ EL GÉNERO EN LA GOBERNANZA

La *gobernanza* en Afganistán presenta problemas muy importantes que afectan a todos los afganos y en especial a las mujeres, y que precisan ser solucionados para tener un Estado que funcione y en consecuencia para el éxito de la operación. La solución de los problemas de gobernanza incluye aspectos como la elección de los cargos públicos por sus méritos; el equilibrio de poderes; una justicia que funcione; la reducción de la impunidad, de la corrupción, del nepotismo y del clientelismo; una buena gestión presupuestaria; el buen funcionamiento del Estado de derecho, y qué hacer con la estructura de poder, informal pero real y muy presente en la vida de los afganos, de los llamados líderes regionales o facciosos y los señores de la guerra (*warlords*)⁽⁵²⁾. Para muchos, además, la justicia transicional es parte fundamental de la solución⁽⁵³⁾,

⁽⁵⁰⁾ US Department of Defense. *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*. Octubre 2011, p. 3, *op. cit.*

⁽⁵¹⁾ Rangina Hamidi (ver punto 5.1) directora de «Kandahar Treasure» e hija del alcalde de Kandahar, ha regresado a EE. UU. en diciembre de 2011, varios meses después del asesinato de su padre, que, a instancias de Rangina, dejó EE. UU. en 2007 para ser alcalde de Kandahar, y que se esforzó en combatir la corrupción a pesar de las amenazas. Rangina temía por su vida y las de su hija y su madre. BERNABÉ, Mónica. «Historia de un desengaño». *El Mundo*, 5 octubre 2011. Disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/05/internacional/1317801656.html> Fecha de la consulta 16 enero 2012.

⁽⁵²⁾ KATZMAN Kenneth. *Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance*. Congressional Research Service. 12 diciembre 2011, p. 27, *op. cit.*

⁽⁵³⁾ Peace, Reconciliation and Justice in Afghanistan Action Plan of the Government of the Islamic Republic of Afghanistan 6-7 June, 2005, también llamado Action Plan transitional justice. Plan aprobado por el Gobierno afgano en el 2005 para asumir responsabilidades por las acciones del pasado e iniciar un verdadero proceso de reconciliación nacional que incluyera:

pero las expectativas de obtenerla se vieron frustradas con la publicación de la Ley de Amnistía⁽⁵⁴⁾.

En este punto, se presenta el acceso de las mujeres a la justicia y la participación de las mujeres afganas en la política, el llamado *political empowerment*.

■ Acceso de las mujeres a la justicia

- *Prácticas tradicionales dañinas en Afganistán*

El problema del acceso de las mujeres a la justicia no es sólo un problema del sistema o de la administración de justicia en Afganistán. Es también, y sobre todo, un complejo problema cultural y social resultado de varios factores, incluyendo las ideologías de tipo patriarcal y de origen preislámico, combinadas con carencias en educación y con la ignorancia⁽⁵⁵⁾.

Zarin Hamid (de *Afghan Women's Network*) lo explica: «los tabúes culturales deshumanizan a las mujeres en gran parte de Afganistán y las tratan como objetos inanimados en una sociedad aplastantemente patriarcal, basada en clanes y dominada por los varones, donde ellas no pueden opinar o pensar por sí mismas y donde ellas deben servir a su familia y después a la familia de su marido sin una protesta»⁽⁵⁶⁾.

Las prácticas tradicionales dañinas en Afganistán han sido bien descritas y documentadas por la Misión de la ONU en Afganistán (UNAMA) y por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR) en el documento ya mencionado: *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*, de 9 de Diciembre 2010⁽⁵⁷⁾. Entre ellas y simplificando mucho se encuentran:

«truth-seeking, victim recovery, re-integration of the deceived and perpetrators in the society, reparations, the preservation of peace and stability, the strengthening of democracy and the rule of law and the administration of justice». Nunca se llevó a cabo. <http://www.norway.org.af/NR/rdonlyres/C9F4CAAC24814924BA760231E37D9BC5/72001/070109TJHandling splanenpdf.pdf> Fecha de la consulta 22 enero 2012.

⁽⁵⁴⁾ La Ley de National Reconciliation, General Amnesty and National Stability, se publicó en la *Official Gazette* en diciembre 2009 y proporcionó un amnistía total para todos los crímenes de los conflictos pasados y presentes. KUOVO, Sari. AAN. *After two years in legal limbo: A first glance at the approved 'Amnesty law'*. 22 febrero 2010. Disponible en <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=665> Fecha de la consulta 22 enero 2012.

⁽⁵⁵⁾ SHORISH-SHAMLEY, Zieba, PhD. *Women's Position, Role, And Rights In Islam*. Disponible en <http://www.afghan-web.com/articles/womenrights.html> Fecha de la consulta 22 enero 2012.

⁽⁵⁶⁾ HAMID Zarin. *Afghan Women's Network report on UN SCR 1325 Implementation in Afghanistan*. Octubre 2011, p. 10, *op. cit.*

⁽⁵⁷⁾ UNAMA. *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. *Op. cit.*

- Los matrimonios forzados y los matrimonios con niñas, incluyendo el obligar a una niña o mujer violada a casarse con su violador, y a la viuda a casarse con un familiar del marido para que no le arrebaten los derechos sobre su herencia y sus hijos.
- La entrega de niñas como pago o indemnización para arreglar disputas (*baad*) y el intercambio de niñas.
- El pago de un precio por entregar a niñas en matrimonio o la compraventa de niñas con el pretexto o con la finalidad del matrimonio⁽⁵⁸⁾.
- Los asesinatos de mujeres o niñas para salvaguardar el *honor* de los varones⁽⁵⁹⁾.
- Las restricciones a la libertad de movimiento y a la participación en la vida pública.
- Finalmente, y como consecuencia de todo ello, la negación del acceso a la educación y a la asistencia sanitaria.

Hay que resaltar el terrible y permanente daño causado por los matrimonios con niñas: «Entregar a niñas en matrimonio es la más duradera en sus efectos y la más destructiva de estas prácticas. Una niña casada a los 12 años no podrá continuar sus estudios y puede quedar embarazada muy pronto cuando no está preparada ni física ni mentalmente para la maternidad»⁽⁶⁰⁾.

Según ONU Mujeres (datos de 2008), del 70% al 80% de todos los matrimonios son forzados para las mujeres y el 57% de las niñas son casadas antes de la edad legal de 16 años. De estas niñas, muchas de ellas casadas antes de la pubertad, se espera que, en cuanto esta les sobrevenga, comiencen de inmediato a tener hijos, con alto riesgo de mortalidad materna e infantil y cercenando cualquier posibilidad de educación.

• *Evolución*

Según la Misión de la ONU en Afganistán (UNAMA), una de las formas de acabar con estas prácticas tradicionales dañinas es proporcionar educación y capacitación a los *mullahs*, *imams*, *ulemas* y otros líderes religiosos en el estudio y profundización del conocimiento de la *sharia* y de los derechos humanos. Ellos tienen gran influencia y podrían explicar a las comunidades locales que estas prácticas discriminan a las mujeres y son contrarias a la ley del islam,

⁽⁵⁸⁾ Los pagos alcanzan valores de \$9.000, cuando la renta per cápita es de \$528, por lo que los padres prefieren casar a sus niñas con hombres de alto poder adquisitivo, normalmente de edad avanzada, los cuales deben trabajar durante años para poder pagar tan alto precio y pagan su frustración con las niñas.

⁽⁵⁹⁾ Mujeres o niñas que han sido víctimas de violación o abuso sexual o que han huido de matrimonios forzados o violentos pueden ser asesinadas o salvajemente mutiladas por sus maridos, padres o hermanos.

⁽⁶⁰⁾ UNAMA. *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. P. 39, *op. cit.*

ayudando a cambiar las percepciones y las actitudes de la sociedad sobre estas prácticas dañinas⁽⁶¹⁾.

Los esfuerzos de la comunidad internacional van precisamente en esta dirección, como lo indica el informe del *Proyecto de Igualdad de Género* del PNUD⁽⁶²⁾. Entre otras iniciativas, en 2010 se proporcionó capacitación a quinientos líderes religiosos de las provincias de Herat y Balkh, con visitas a dos países musulmanes como Malasia y Turquía, lo que aumentó la comprensión de los participantes sobre asuntos de género. Al acabar esta capacitación se estableció una red entre los *mullahs*, que empezaron a predicar en sus sermones sobre los preceptos islámicos que aprendieron, con objeto de cambiar la forma de pensar de sus comunidades en cuestiones del estatus y el papel de las mujeres en la sociedad. Se colabora con el Ministerio de Hajj y Asuntos Religiosos para que sus publicaciones principales incluyan artículos para informar sobre el islam y el género y para continuar la capacitación de líderes religiosos en otras provincias⁽⁶³⁾.

- *Marco legal, la Ley de Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (EVAW)*

Los afganos, en general, creen que la subordinación de las mujeres a su voluntad tiene su origen en el Corán, aunque los más cultos saben que la religión islámica vino a proteger a las mujeres de las prácticas preislámicas⁽⁶⁴⁾ y que muchas de estas prácticas dañinas y violaciones de los derechos de las mujeres contradicen los principios de la religión islámica⁽⁶⁵⁾ y, en consecuencia, de acuerdo con la *sharia* son ilegales.

El Código Penal⁽⁶⁶⁾ en vigor data de 1976 y no contiene ninguna prohibición de la violación u otros delitos contra los derechos de las mujeres. La primera ley que desarrolla la Constitución y defiende los derechos de las mujeres es la

⁽⁶¹⁾ *Ibid.* p. 50.

⁽⁶²⁾ United Nations Development Programme. Afghanistan Gender Equality Project (GEP). *Annual Progress Report-2010*. Disponible en <http://www.undp.org.af/Projects/Report2011/gep/2011-03-08-AnnualReportofGender2010.pdf> Fecha de la consulta 28 enero 2012.

⁽⁶³⁾ United Nations Development Programme Afghanistan. *Institutional Strengthening for Gender Equality Project (GEP) Second Quarter Project Progress Report (April 1 to June 30, 2011)*. Agosto 2012. Disponible en <http://www.undp.org.af/Projects/Report2011/gep/2011-08-04-SecondQuarterProgressReportofGender.pdf> Fecha de la consulta 12 enero 2012.

⁽⁶⁴⁾ UNAMA. *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. P. 1, *op. cit.*

⁽⁶⁵⁾ SHORISH-SHAMLEY, Zieba, PhD. *Women's Position, Role, And Rights In Islam*. Disponible en <http://www.afghan-web.com/articles/womenrights.html>. Fecha de la consulta 1 enero 2012.

⁽⁶⁶⁾ Disponible en <http://www.asianlii.org/af/legis/laws/clc1976ogn347p1976100613550715a429.txt/cgi-bin/download.cgi/download/af/legis/laws/clc1976ogn347p1976100613550715a429.pdf> Fecha de la consulta 1 enero 2012.

Ley de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres⁽⁶⁷⁾ (EVAW), que en su artículo 2 declara entre sus objetivos: «Salvaguardar los derechos religiosos y legales y proteger la dignidad humana de las mujeres [...] y combatir las costumbres, tradiciones y prácticas que ocasionan violencia contra las mujeres contraria a los preceptos de la religión del Islam».

En su artículo 5 detalla las veintidós actividades que considera delictivas: «Violación; Forzar a la prostitución; Registrar la identidad de la víctima y darle publicidad; Prender fuego usando sustancias químicas o peligrosas; Forzar a la autoinmolación o suicidio o usar sustancias venenosas o peligrosas; Ocasionar lesiones o incapacidad; Golpear o lesionar; Vender y comprar mujeres para o bajo pretexto de matrimonio; *Baad* (compensación con una mujer para restablecer la paz etc.); Matrimonio forzado; Prohibir el derecho de matrimonio o de elegir marido; Matrimonio antes de la edad legal [16 años]; El abuso, humillación o intimidación; Acoso / persecución; Aislamiento forzado; Forzar a una mujer a la drogadicción; Privar de la herencia; Impedir la posesión de propiedad privada; Dificultar el derecho a la educación, trabajo y acceso a servicios sanitarios; Trabajos forzados; Casarse con más de una esposa sin observar lo previsto en el artículo 86 del Código Civil; Negar la relación».

Esta ley supuso un enorme avance de los derechos de las mujeres. Tiene algunos problemas como no incluir como delito las agresiones o asesinatos causados en nombre del «honor» y no distinguir bien la diferencia entre violación y las relaciones sexuales consentidas⁽⁶⁸⁾. Sin embargo, su mayor problema es que su implementación es aún muy limitada.

Sorprendentemente, unos días antes de aprobar la Ley EVAW y con el rechazo de la comunidad internacional, Karzai aprobó en julio de 2009 otra ley, la Ley de Estatus Personal de los Chiítas (Shia Personal Status Law), que contiene varios artículos que entran en conflicto con los compromisos internacionales de Afganistán en el ámbito de los derechos humanos, con la Constitución y con varias leyes nacionales incluida la EVAW⁽⁶⁹⁾.

- *Evolución*

ISAF y la comunidad internacional están apoyando la implementación de la Ley EVAW. UNAMA/OHCHR ha llevado a cabo numerosas actividades, incluyendo el seguimiento de su implantación y ha publicado varios informes,

⁽⁶⁷⁾ La *Law on Elimination of Violence against Women (EVAW)* fue publicada en la *Official Gazette* (No. 989) de G1RoA el 1 de agosto de 2009.

⁽⁶⁸⁾ UNAMA y OHCHR. *A Long Way to Go: Implementation of the Elimination of Violence against Women Law in Afghanistan*. Noviembre 2011, p. 7, apartado 2.2 «Weaknesses in the EVAW Law». Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/UNAMA_Nov2011.pdf Fecha de la consulta 15 enero 2012

⁽⁶⁹⁾ UNAMA. *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. op. cit. p. 4.

ha organizado cursos y seminarios de capacitación y de divulgación de la Ley y ha dado apoyo y asistencia al Ministerio de Asuntos de la Mujer, que lidera precisamente el Alto Comisionado para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres (High Commission for Prevention of Violence against Women), y a quien también asiste ONU Mujer. La Organización Internacional para el Desarrollo del Derecho (International Development Law Organization, DLO) ha proporcionado asistencia técnica y asesoramiento a la Unidad Especial de Violencia contra las Mujeres de la Fiscalía General y también ha dado cursos de capacitación a fiscales en Herat y a jueces de las provincias de Helmand, Kabul, Kandahar, Kunar, Logar, Nangarhar, Uruzgan y Zabul⁽⁷⁰⁾.

Otras organizaciones, incluyendo la Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán (NTM-A), el Programa de Apoyo al Sector de Justicia (Afghanistan Justice Sector Support Program JSSP) de EE.UU.⁽⁷¹⁾, DynCorp⁽⁷²⁾, y la Misión de la Policía Europea en Afganistán (EUPOL) han organizado asimismo diversos seminarios y cursos sobre la ley EAW para personal judicial y de la Policía, y para el personal de las Unidades de Respuesta a la Familia. Otras actividades para la divulgación y conocimiento de la Ley de EAW incluyen discusiones y seminarios sobre el islam y los derechos humanos con autoridades locales y líderes comunales y religiosos y la difusión de programas de radio informando de los derechos de las mujeres y de los actos que según la nueva ley son delitos⁽⁷³⁾.

Según un informe de la Misión de la ONU en Afganistán (UNAMA), de noviembre de 2011, los jueces, fiscales y la Policía han comenzado a usar la ley de EAW en veintiocho provincias de Afganistán, pero solo en un porcentaje muy pequeño de los casos. La provincia de Herat lidera esta implantación, debido a la notable singularidad de contar con una mujer, Maria Bashir, como Fiscal Provincial. Según este informe, en esas veintiocho provincias, de todos los incidentes en los que la Ley EAW sería aplicable, solo se abrieron causas en un 26% del total; se formalizó una acusación tan solo en el 7% de los incidentes (el 44% de ellos en Herat), y solamente en el 4% de los incidentes los tribunales llegaron a basarse en la ley EAW para su decisión (el 35% de ellos en Herat). Parece claro que las fiscalías son más proactivas que los tribunales en la aplicación de esta Ley. El Informe concluye que «hay aún un largo camino antes de que esta Ley proteja a las mujeres afganas de la violencia y se apoye su igualdad ante la ley»⁽⁷⁴⁾.

⁽⁷⁰⁾ UNAMA y OHCHR. *A Long Way to Go: Implementation of the Elimination of Violence against Women Law in Afghanistan*. Noviembre 2011, p. 7, *op. cit.*

⁽⁷¹⁾ Programa del Department of State Bureau of International Narcotics Control and Law Enforcement Affairs (INL) de EE. UU.

⁽⁷²⁾ Contratista del Ejército de EE. UU.

⁽⁷³⁾ UNAMA. *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*, de 9 de Diciembre 2010, p. 52, *op. cit.*

⁽⁷⁴⁾ UNAMA y OHCHR. *A Long Way to Go: Implementation of the Elimination of Violence against Women Law in Afghanistan*. Noviembre 2011, p. 1, *op. cit.*

Estos esfuerzos continuarán en el futuro, ya que esta ley está llamada a ser uno de los pilares fundamentales para el respeto a los derechos de las mujeres. Conviene recordar que el progreso en esta materia requiere esfuerzo constante y compromiso de muchos individuos clave. Maria Bashir, la competente y comprometida fiscal provincial de Herat, ha rechazado ofertas de una carrera política en Kabul, porque piensa que su actividad en la fiscalía de Herat, aunque arriesgada y de resultados lentos, es clave para la transformación real de la sociedad, y desea para sus hijas un país mejor. Para ello propondrá a las mujeres que completen estudios de Derecho en la Universidad de Herat que se incorporen a su fiscalía⁽⁷⁵⁾.

- *El Sistema formal de justicia*

La justicia es un componente básico de un Estado que funcione, y ayudar a su desarrollo en Afganistán ha sido una de las prioridades de la comunidad internacional desde la Cumbre de Bonn en 2001. Se ha progresado sustancialmente y se ha llevado la justicia al nivel de capital de provincia y a la cabecera de la mayor parte de los distritos. Sin embargo aún hay carencias y problemas muy importantes para que las mujeres tengan acceso a la justicia formal.

Las capitales de los distritos están muy lejos de las comunidades locales, lo que las hace casi inaccesibles para las mujeres, cuya libertad de movimiento está constreñida por las prácticas tradicionales. El personal judicial carece de la preparación necesaria. La mayoría de los distritos carecen de infraestructura y una cuarta parte de los distritos carecen de juez o fiscal o *huquq*⁽⁷⁶⁾ o de varios de ellos. La falta de seguridad, y la baja remuneración de los jueces y fiscales dificultan que se cubran las plazas y les hace susceptibles a la corrupción, aumentando la impunidad y disminuyendo la confianza de la población en la justicia formal. Algunos han calificado a la justicia como «lenta, corrupta, inaccesible y llevada a cabo por personal no cualificado»⁽⁷⁷⁾. En áreas fuera del control del Gobierno, muchos afganos se vieron forzados en años pasados a aceptar la dura justicia de los talibanes y de los *líderes facciosos*⁽⁷⁸⁾

En cuanto a la aplicación de la Ley EVAW, hay asimismo importantes problemas. Los jueces rechazan con frecuencia la solicitud del fiscal de usar la Ley EVAW y prefieren usar el Código Penal u otras leyes. Asimismo, los jueces y fiscales entienden que ellos personalmente son la ley, en lugar de la ley escrita,

⁽⁷⁵⁾ Conversación con el autor. 9 de septiembre de 2011.

⁽⁷⁶⁾ Los *huquq* dependen del Departamento de Huqooq (derechos) del Ministerio de Justicia y se ocupan de resolver disputas sobre deudas, propiedades y contratos.

⁽⁷⁷⁾ FEARON, Kate. *Grappling with Legal Pluralism in Afghanistan*. Conference on Customary Justice and Legal Pluralism in Post-Conflict and Fragile Societies. Hosted by: United States Institute of Peace, George Washington University and World Bank. Washington, DC 20052. 17-18 Noviembre 2009.

⁽⁷⁸⁾ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Asia Report N°195 – 17 November 2010. Reforming Afghanistan's Broken Judiciary*. Executive Summary. p. i.

y no aplican la Ley EVAW tal como es⁽⁷⁹⁾. Los policías que, para las mujeres, suponen el primer contacto con un actor de Estado, carecen en general de información sobre la Ley EVAW y de preparación y sensibilidad para reconocer e identificar los delitos contra las mujeres. Las mujeres (como el resto de la población) ignoran los derechos que esta ley les concede, y cuando intentan escapar de maltratos o bodas forzadas son inculpadas de «delitos contra la moral y *zina*» (adulterio) sin saber defenderse⁽⁸⁰⁾.

Hay un porcentaje demasiado alto de casos que, tras ser tramitados por la Policía y recibidos por las fiscalías, se resuelven por mediación y en la forma tradicional de resolución de disputas, con frecuencia pasando esta tarea a los principales (*elders*) del lugar. La mujer se encuentra en general en inferioridad para negociar una mediación. En otros casos las mujeres retiran la denuncia. La Ley EVAW permite la mediación para 17 de los 22 delitos. En esto, Herat es también una excepción en sentido positivo, por el alto número de casos en que no hay mediación⁽⁸¹⁾.

- *Evolución*

Esta situación puede agudizarse en el futuro, ya que el Tribunal Supremo ha reiterado recientemente su postura oficial de que «si una mujer huye de su casa, incluso para evitar acoso y daños, a una casa que no sea la de un familiar, o una institución de justicia, su acción está prohibida y es castigable, ya que puede resultar en delitos como *zina* [adulterio] y otros delitos asociados»⁽⁸²⁾.

Latifa Sultani, la comisaria de la Comisión Independiente para los Derechos Humanos en Afganistán (AIHRC), responsable de los derechos de las mujeres, comentó que el número de casos de violencia contra las mujeres registrados en las oficinas regionales y provinciales de la AIHRC ha aumentado significativamente (alrededor de un 50% mayor en el trimestre de mayo a julio de 2011, respecto al año anterior). Según Latifa «Las mujeres que sufren violencia se dirigen cada vez más a las instituciones de defensa de los derechos de las mujeres y a las organizaciones de la sociedad civil y de justicia», y es que acudir a las oficinas de la AIHRC, o a una de las pocas casas de acogida (*shelters*) para mujeres⁽⁸³⁾, ofrece mejores expectativas de no acabar en la cárcel⁽⁸⁴⁾.

⁽⁷⁹⁾ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Asia Report N°195 – 17 November 2010. Reforming Afghanistan's Broken Judiciary*. P. 17, *op. cit.*

⁽⁸⁰⁾ UNAMA. *Harmful Traditional Practices and Implementation of the Law on Elimination of Violence against Women in Afghanistan*. P. iii, *op. cit.*

⁽⁸¹⁾ UNAMA y OHCHR. *A Long Way to Go*. Pp. 21-24, *op. cit.*

⁽⁸²⁾ *Ibid.* p. 17.

⁽⁸³⁾ En 2011 solo había 14 casas de acogida (*shelters*) en Afganistán.

⁽⁸⁴⁾ *ToloNews*. «Violence against Women on the Rise: AIHRC». 4 agosto 2011. Disponible en <http://tolonews.com/en/afghanistan/3574-violence-against-women-on-the-rise-aihrc> Fecha de la consulta 5 enero 2012.

La comunidad internacional, y especialmente EE.UU., en coordinación con ISAF está contribuyendo, tanto financieramente como con asistencia y asesoramiento, a compensar las deficiencias mencionadas en infraestructura, dotación de personal, seguridad, preparación y remuneración.

ISAF dispone de la Misión en Afganistán de apoyo al Estado de Derecho (NATO Rule of Law Field Support Mission-Afghanistan) y la Fuerza de Estado de Derecho (Rule of Law Field Force) de EE.UU., unidades muy especializadas y dedicadas exclusivamente a apoyar a GIROA y a las organizaciones internacionales responsables del desarrollo del sistema formal de justicia⁽⁸⁵⁾.

En julio de 2011 se difundió el borrador del Programa de Prioridad Nacional Afgano 5 (NPP): Ley y justicia para todos, con la estrategia para la reforma del sector de justicia para los próximos tres años. Su objetivo es aumentar el alcance de la justicia formal en las provincias y distritos y se espera que se apruebe por el Grupo Conjunto de Supervisión y Coordinación (Joint Management Coordination Board, JMCB) en marzo de 2012. El Programa de Prioridad Nacional 5 exige que se incremente el cumplimiento de la Ley EAW por el Fiscal General, el Tribunal Supremo y el Ministerio de Justicia.

En mayo 2011, 140 nuevos jueces se graduaron en el programa de capacitación de dos años del Tribunal Supremo y otros 57 solicitantes están pendientes de ser aceptados como jueces⁽⁸⁶⁾. Hasta noviembre de 2011, el Programa de Estabilización del Estado de Derecho (Rule of Law Stabilization Program) de USAID ha dado capacitación a 670 jueces, más de la mitad del total, y ha ampliado el programa de capacitación del Tribunal Supremo para nuevos jueces; también ha dado apoyo a las relaciones entre el sistema tradicional de justicia y el sistema formal de justicia⁽⁸⁷⁾. Desde 2005 y hasta finales de 2010, el Programa de apoyo al sector de Justicia (Justice Sector Support Program) de EE.UU. ha dado capacitación a más de 2.000 profesionales de la justicia, incluyendo a jueces, fiscales, policía judicial, abogados defensores y abogados de víctimas de género⁽⁸⁸⁾.

Además, USAID y otras agencias de varios países han colaborado con las universidades en la preparación de libros de texto y boletines para los profesores y estudiantes de derecho y la puesta en marcha de centros (*legal clinics*) para

⁽⁸⁵⁾ US Department of Defense. *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*. Octubre 2011, p. 84, *op. cit.*

⁽⁸⁶⁾ USAID Press Release. 16 mayo 2011. «Afghanistan's Judicial Training Program Graduates 140 New Judges». Disponible en http://afghanistan.usaid.gov/documents/document/Document/1460/20110516_Press_Release_Judicial_Stage_Graduation_English Fecha de la consulta 20 enero 2012.

⁽⁸⁷⁾ KATZMAN Kenneth, *Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance*. Congressional Research Service. 12 diciembre 2011, p. 46, *op. cit.*

⁽⁸⁸⁾ WYLER, Liana Sun; KATZMAN, Kenneth. *Afghanistan: U.S. Rule of Law and Justice Sector Assistance*. 9 noviembre 2010. Report for Congress. United States Congressional Research Service. R41484, p. 29.

impartir enseñanza práctica a los estudiantes. El apoyo de USAID al Tribunal Supremo ha aumentado significativamente el número de jueces, especialmente de mujeres jueces, que participan en el programa de capacitación de dos años en este tribunal⁽⁸⁹⁾.

- *El Sistema tradicional de justicia o de resolución de disputas*

Está basado en las deliberaciones de los consejos de ancianos notables (*elders*), *jirgas* y *shuras*. Se estima que se ocupa del 80% de los casos (del 95% en áreas rurales). El funcionamiento varía mucho según el lugar, pero tienen en común su rapidez de respuesta, y que, en general, no son retributivos como la justicia formal, sino restaurativos. Se basan en la petición de disculpas y la compensación a la víctima por el daño causado, seguido del perdón y la reconciliación⁽⁹⁰⁾.

El problema es que este sistema viola en muchos casos la ley afgana y viola gravemente los derechos de las mujeres afganas, que son excluidas de los procesos de decisión y son tratadas como propiedad con un valor monetario, que se dan en matrimonio a miembros de la familia de la víctima, precisamente como pago o compensación, y como mecanismo para lograr los fines de reconciliación y estabilidad de la comunidad⁽⁹¹⁾. El resultado es que se condena a las niñas a purgar con una vida miserable de maltratos, golpes y odio, la culpa por el delito cometido previamente, ya que la familia de la víctima suele volcar en esas niñas su resentimiento y odio.

El problema no tiene su origen en el sistema tradicional de justicia en sí mismo, sino en el papel asignado a las mujeres y en las tradiciones y creencias prevalentes en Afganistán. En algunas áreas controladas por los talibanes, ellos dirigen la resolución de disputas al modo tradicional, y en las áreas en disputa con el Gobierno, los talibanes ofrecen sus servicios para la resolución de disputas que compiten con la justicia formal y que son preferidos por algunos, especialmente cuando ello supone que son juzgados por miembros de su propia tribu o confederación tribal⁽⁹²⁾.

- *Evolución*

Estos sistemas tradicionales están tan extendidos que, dadas las deficiencias en el sistema formal de justicia, persistirán aún por largo tiempo, por lo que

⁽⁸⁹⁾ *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Quarterly Report to the United States Congress.* Octubre 2011, p. 93, *op. cit.*

⁽⁹⁰⁾ *Afghanistan National Development Strategy (ANDS).* (2008-2013), p. 64, *op. cit.*

⁽⁹¹⁾ International Legal Foundation. *The Customary Laws of Afghanistan.* Septiembre 2004. *The Customary Laws of the Southern and Eastern Regions.* P. 8-10. Disponible en http://www.usip.org/files/file/ilf_customary_law_afghanistan.pdf Fecha de la consulta 5 enero 2012.

⁽⁹²⁾ WYLER, Liana Sun; KATZMAN, Kenneth. *Afghanistan: U.S. Rule of Law and Justice Sector Assistance.* 9 noviembre 2010, p. 14.

no pueden ignorarse. Se está intentado mejorar su funcionamiento de forma que sea más justo y, lo más difícil, aumentar el respeto a los derechos de las mujeres.

En la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán se recogió ya el objetivo: «que se defina el papel de la resolución de disputas en la justicia y que sus decisiones cumplan sistemáticamente los estándares internacionales de los derechos humanos»⁽⁹³⁾.

USAID lidera los esfuerzos para mejorar el sistema tradicional de justicia por medio de su Programa de Estabilización del Estado de Derecho, una iniciativa que ayuda a los consejos locales a mejorar su funcionamiento. Entre otras acciones se está apoyando la creación de un sistema para transmitir por escrito las decisiones de los consejos al nivel distrito, el intercambio de información y la difusión y conocimiento de las leyes afganas⁽⁹⁴⁾.

Para ello USAID patrocinó, de octubre de 2010 a julio de 2011, 245 eventos con más de 10.000 participantes. Estos eventos incluyeron jornadas de trabajo con profesores universitarios de Derecho y de Ley Islámica, discusiones en grupo, y reuniones de grupos de *elders* para establecer relaciones y promover la colaboración⁽⁹⁵⁾. Según USAID estas actividades han sido positivas, ya que han aumentado la confianza de las comunidades en el Gobierno, han creado una buena relación entre los sistemas de justicia formal y tradicional, y los *elders* han progresado en el conocimiento de las leyes afganas y envían casos a los tribunales. Asimismo los tribunales han enviado más casos de resolución de disputas a los *elders*.

USAID informa que ha organizado programas específicos de educación para *elders*. En seminarios al efecto, expertos en *sharia* se les ha explicado que el *baad* es ilegal según la ley islámica. Los seminarios han sido bien recibidos y están ayudando a la supresión del *baad*⁽⁹⁶⁾.

- *Las mujeres en prisión*

Hay aproximadamente 700 mujeres en las cárceles de Afganistán, y sus hijos, que comparten con ellas la vida en prisión sin apoyos para su vida y educación,

⁽⁹³⁾ *Afghanistan National Development Strategy (ANDS)*. (2008-2013), p. 66, *op. cit.*

⁽⁹⁴⁾ US DoD. *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*. Octubre 2011, p. 86, *op. cit.*

⁽⁹⁵⁾ USAID. «Two Justice Systems Work Together». USAID promotes dialogue between district elders and the state to streamline justice systems. 24 julio 2011. Disponible en http://afghanistan.usaid.gov/en/USAID/Article/2311/Two_Justice_Systems_Work_Together Fecha de la consulta 5 enero 2012.

⁽⁹⁶⁾ USAID. *USAID educates elders on finding alternatives to dispute resolution*. 27 November 2011. Nangarhar, Afghanistan. Disponible en http://afghanistan.usaid.gov/en/USAID/Article/2423/Education_Helps_Eliminate_Baad Fecha de la consulta 1 enero 2012.

son unos 280⁽⁹⁷⁾. De ellas, unas 350 (50%) están acusadas de adulterio, para lo que basta con haber estado fuera de casa durante más de 48 horas. En el caso de las niñas de 12 a 18 años (unas 115) el porcentaje de estos casos sube al 80%⁽⁹⁸⁾. Estas cifras podrían aumentar rápidamente después de la toma de postura muy restrictiva por el Tribunal Supremo con respecto a las mujeres que huyen de sus casas (apartado 4.1.3.).

La seguridad de la mujeres en prisión es precaria. Están sujetas a explotación sexual y abusos⁽⁹⁹⁾. Muchas no saben por qué están en prisión. Las condiciones de vida y la infraestructura son en general muy deficientes⁽¹⁰⁰⁾. Sólo unas pocas capitales de provincia tienen un edificio de la prisión dedicado a las internas, en el resto deben alojarse en los edificios de los presos varones, donde no pueden siquiera ir al baño con seguridad.

No hay lugares para la detención temporal de mujeres. En muchos distritos las mujeres sospechosas detenidas por la Policía deben alojarse en lugares considerados a priori seguros, como las viviendas de personas influyentes, *elders* de la tribu, o en la casa del gobernador, lo que, además de dejarlas expuestas a los azares de la situación, puede convertirlas en delincuentes incluso si no lo son. Fauzai Nawabi, de la Comisión Independiente para los Derechos Humanos en Afganistán, aclara que si se encuentra a las niñas o mujeres inocentes y se les deja en libertad tras dos días de detención son rechazadas por sus padres y su familia en algunos sectores de la sociedad⁽¹⁰¹⁾.

- *Evolución*

El mayor esfuerzo debe hacerse en evitar que las mujeres y niñas que simplemente huyen de situaciones terribles o de matrimonios forzados estén en la cárcel. Por eso la opción prioritaria debe ser que, tal como reclama la Misión de la ONU en Afganistán (UNAMA), los países donantes hagan un llamamiento al presidente Karzai para que «libere a todas las mujeres detenidas (preventivas

⁽⁹⁷⁾ Según diversas fuentes incluyendo HUMAN RIGHTS WATCH. *Afghanistan: A Decade of Missed Opportunities*. 4 DEC 2011. <http://www.hrw.org/news/2011/12/03/afghanistan-decade-missed-opportunities> y UNODC. <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/January/house-of-hope-helps-kabul-female-prisoners-to-reintegrate-into-society.html> Fecha de las consultas 7 enero 2012. Otras fuentes elevan la cifra total de mujeres hasta unas 1.500, de ellas 620 serían niñas entre 12 y 17 años y el porcentaje de casos de adulterio o delitos contra la moral (*moral crimes*) sería hasta del 95%.

⁽⁹⁸⁾ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/8934132/Afghanistans-women-languishing-in-prisons-10-years-after-fall-of-Taliban.html> Fecha de la consulta 8 enero 2012.

⁽⁹⁹⁾ Radio Free Europe. Radio Liberty. 31 mayo 2011. Disponible en http://www.rferl.org/content/afghanistan_women_prisons/24211153.html?s=1 Fecha de la consulta 8 enero 2012.

⁽¹⁰⁰⁾ NEIL, Beth. «Inside Lashkar Gah prison». 22 febrero 2009. Disponible en <http://www.mirror.co.uk/news/top-stories/2009/02/22/tragic-story-of-prison-girl-forced-to-wed-at-10-and-beaten-every-night-115875-21145002/> Fecha de la consulta 8 enero 2012.

⁽¹⁰¹⁾ «Lack of Female Detention Facilities Cause Social Problems». Domingo 30 octubre 2011. Disponible en <http://bostnews.com/print.php?id=3631> Fecha de la consulta 8 enero 2012.

y condenadas) que están acusadas de cometer los llamados “delitos contra la moral”»⁽¹⁰²⁾.

La Comisión Independiente para los Derechos Humanos en Afganistán (AIHRC) visita las prisiones regularmente y como resultado consiguió, de marzo de 2010 a marzo de 2011, la libertad de 55 mujeres que estaban detenidas ilegalmente⁽¹⁰³⁾.

Además, los países de ISAF están colaborando financieramente a la provisión de infraestructura de prisiones para que cumplan con unos mínimos estándares de habitabilidad y con cursos de capacitación para el personal. Así, por ejemplo, el Reino Unido ha dado ya 2 millones de libras para la prisión en Lashkar Gah y va a dar otras 900.000 para construir bloques para mujeres y niños⁽¹⁰⁴⁾. En Kabul, Herat y Khost hay ya cárceles dedicadas a solo mujeres. A pesar de la dureza de la vida en prisión, Badam Bagh, la nueva cárcel de mujeres en Kabul, con 160 internas (mayo 2011) es limpia y, sobre todo, ellas ya no viven en continuo temor, como antes en la cárcel de Pul-e Charkhi donde convivían en condiciones pésimas con 5.000 internos⁽¹⁰⁵⁾. Queda mucho por hacer en cuanto a infraestructura.

Por otra parte el Programa de Apoyo al Sistema Penitenciario (Corrections System Support Program, CSSP) de EE.UU y varias ONG como Afghan Women’s Education Center (AWEC) trabajan para mejorar la vida de las mujeres y niños en prisión. El CSSP trabaja en ocho provincias reparando edificios, mejorando los estándares y adiestrando a los empleados de las prisiones. AWEC y otras ONG también tratan de mejorar la vida de las mujeres en la cárcel y proporcionan educación, formación profesional, asistencia sanitaria, servicio de guardería para los niños, relación con las familias, asistencia psicológica y asistencia jurídica.⁽¹⁰⁶⁾ Este proyecto es financiado por ASDHA⁽¹⁰⁷⁾.

Según Heather Barr de Human Rights Watch, se da la paradoja de que «muchas de las mujeres dicen que están contentas de estar en la cárcel, donde

⁽¹⁰²⁾ UNAMA. *Harmful Traditional Practices*. P. 56, *op. cit.*

⁽¹⁰³⁾ Afghanistan Independent Human Rights Commission. *Annual Report 1389 (2010/2011)*. P. 13. Disponible en http://www.aihrc.org/2010_eng/Eng_pages/Reports/Thematic/AIHRC_Annual_Report_1389.pdf Fecha de la consulta 8 enero 2012.

⁽¹⁰⁴⁾ FARMER, Ben. «Afghanistan’s women languishing in prisons 10 years after fall of Taliban». *The Daily Telegraph*, 4 diciembre 2011. Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/8934132/Afghanistans-women-languishing-in-prisons-10-years-after-fall-of-Taliban.html> Fecha de la consulta 10 enero 2012.

⁽¹⁰⁵⁾ NAJIBULLAH, Farangis y DIWA Maneesha. *Afghan Women’s Prisons Seek To Make Life Behind Bars Less Horrific*. Radio Free Europe. Radio Liberty. 31 mayo 2011. Disponible en http://www.rferl.org/content/afghanistan_women_prisons/24211153.html?s=1 Fecha de la consulta 10 enero 2012.

⁽¹⁰⁶⁾ AWEC. *Annual Report 2009-2010*. <http://www.awec.info/?page=annualreport2009&language=en> Fecha de la consulta 10 enero 2012; y entrevista del autor con Hasina Safi.

⁽¹⁰⁷⁾ Associació per als Drets Humans a l’Afganistan. ASDHA es la única ONG española que trabaja en Afganistán. <http://www.afgancat.org/>

están protegidas temporalmente de los familiares vengativos que amenazan con matarlas para limpiar el honor de la familia»⁽¹⁰⁸⁾, y es que, tras cumplir su condena, hay pocas casas de acogida (*shelters*) para mujeres y no hay sitios seguros donde ir.

■ Participación de las mujeres en política (Political Empowerment)

Gracias a las cuotas establecidas en la Constitución, la situación ha mejorado enormemente con respecto al período talibán y la presencia de las mujeres en la vida pública y en los medios es innegable, aunque esta presencia se traduce en un poder muy limitado.

La Constitución reserva para las mujeres 17 de los 102 escaños de la Cámara Alta (Meshrano Jirga o House of the Elders) y 68 de los 250 de la Cámara Baja (Wolesi Jirga o Casa del Pueblo). Actualmente la Wolesi Jirga cuenta con 69 mujeres⁽¹⁰⁹⁾ (una más que la cuota), casi el 28% del total; un porcentaje un 8% más alto del promedio mundial (20%)⁽¹¹⁰⁾. La Meshrano Jirga cuenta con 28 mujeres, 11 más que la cuota (27% del total). En los Consejos Provinciales⁽¹¹¹⁾ las mujeres tienen reservados 124 escaños (29,5%) de un total de 420.

Esta presencia significativa no se traduce en influencia. Los activistas apuntan a que muchas congresistas están alineadas con los señores de la guerra *mujahedeen* (que consideran los derechos de las mujeres una importación de occidente) y votan de acuerdo con sus intereses sectarios⁽¹¹²⁾. La abogada de derechos de las mujeres y miembro de la Comisión Independiente para los Derechos Humanos en Afganistán, Soraya Sobhrang, afirma que en algunos casos las mujeres parlamentarias han votado en contra de los intereses de las mujeres; por ejemplo, cuando hubo que votar a dos candidatas para puestos de ministro, sin embargo, opina que la cuota ha tenido un efecto positivo. Como mínimo, muchos afganos se han acostumbrado a ver que hay mujeres congresistas en el Parlamento, que aparecen a diario en las pantallas de sus televisores, y es

⁽¹⁰⁸⁾ FARMER, Ben. *Afghanistan's women languishing in prisons 10 years after fall of Taliban*. Op. cit.

⁽¹⁰⁹⁾ Interparliamentary Union. *Afghanistan Wolesi Jirga (House of the People)* Disponible en http://www.ipu.org/parline-e/reports/2381_A.htm Fecha de la consulta 12 de enero de 2012.

⁽¹¹⁰⁾ Datos de la Interparliamentary Union. Disponible en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. Fecha de la consulta 12 de enero de 2012. A título de ejemplo la presencia de mujeres en la cámara baja de otros parlamentos es: Egipto 2%, Congreso de EEUU 16,8%, Suecia 45%, Finlandia 42,5%, Países bajos 39,3%, España 36%, Alemania 32,8%, Italia 21,3%, Reino Unido 22% y Francia 18,9%. Promedio de Europa 22,3%.

⁽¹¹¹⁾ En Afganistán no hay órganos de gobierno regionales, con la excepción de los Mandos Militares de los Cuerpos de Ejército y los Mandos Policiales Jefes de Zona.

⁽¹¹²⁾ CORTRIGHT, David; PERSINGER, Sarah Smiles. *Afghan Women Speak. Enhancing Security and Human Rights in Afghanistan*. University of Notre Dame's Kroc Institute for International Peace Studies. Octubre 2010, p. 6. Disponible en <http://www.nd.edu/~jfallon2/WomenAfghanistanReport.pdf> Fecha de la consulta 12 enero 2012.

una forma de reducir los prejuicios y de animar a los padres a que envíen a sus hijas a los colegios⁽¹¹³⁾. Ahmad Behzad, congresista por Herat, considera que muchas mujeres en el Parlamento se organizan mejor y son mejores gestoras que muchos de sus colegas varones y líderes políticos y que aprovechan la oportunidad para que sus voces sean oídas⁽¹¹⁴⁾.

En febrero de 2012 hay tres ministras en el Gobierno: Husn Bano Ghazanfar, ministra de Asuntos de las Mujeres; Soraya Dalil, ministra de Salud Pública y Amena Safi Afzali ministra de Trabajo, Mártires y Asuntos Sociales. Otras mujeres que ocupan puestos de importancia son Sima Samar presidenta de la Comisión Independiente para los Derechos Humanos en Afganistán (AIHRC), un órgano de capital importancia en el impulso y defensa de los derechos de las mujeres, y Habiba Sarabi, gobernadora de la provincia de Bamyán. Ambas fueron anteriormente ministras de Asuntos de la Mujer

GIRoA se ha marcado el objetivo de que, para 2013, el 30% de los puestos en la Administración estén ocupados por mujeres. Según los datos de la Central Statistics Organization de 2009-10, de un total de 328.977 funcionarios, el 25,4% (66.572) eran mujeres, pero con porcentajes que varían desde el 30% de Kabul, Herat y Balkh hasta el 1-3% de Paktika, Uruzgan, Khost, Kunar y Ghor⁽¹¹⁵⁾.

Dadas las limitaciones del poder de las mujeres en los órganos públicos cobra mayor importancia el papel y la influencia de la llamada sociedad civil: organizaciones y grupos centrados en diversos asuntos, incluidos los derechos de las mujeres, ley y justicia, libertad de prensa, negocios y economía, y medio ambiente. Entre ellos destacan las organizaciones de mujeres afganas; la principal es Afghan Women's Network (AWN), una confederación de 80 ONG de mujeres afganas.

- *Evolución*

Las mejoras logradas están amenazadas por los problemas en la justicia y la gobernanza, y podrían perderse en una torpe negociación de reconciliación con los talibanes que diese primacía a las prácticas tradicionales dañinas, en demérito de la Constitución. La idea clave es que no se puede imponer desde el exterior un cambio de carácter cultural o de tradiciones a ningún país. Tampoco a Afganistán. Por eso, en este asunto y como regla general, ISAF actúa con respeto a la cultura y a la religión islámica, apoyando decididamente la implantación de las políticas oficiales de GIRoA, que, como se ha comentado,

⁽¹¹³⁾ IHSAN, Fawzia. «The woman factor». *Afghanistan Today*. 11 Dec 2010. Disponible en <http://www.afghanistan-today.org/helper/articleprint.php?id=52> Fecha de la consulta 12 enero 2012.

⁽¹¹⁴⁾ *Ibid.*

⁽¹¹⁵⁾ HAMID Zarin. *Afghan Women's Network report on UN 1325 Implementation in Afghanistan*. 31 oct 2011, p. 21, *op. cit.*

dispone de instrumentos que permiten progresar en el respeto y defensa de los derechos de todos los afganos y sobre todo de los más débiles: las mujeres.

Lo que sí se puede y se debe hacer es apoyar las iniciativas de la sociedad civil afgana, incluidas las organizaciones de mujeres. En este sentido, la mayor capacidad reside en los principales países donantes, con EE.UU. a la cabeza. Los avances de la última década se han debido a la combinación de esfuerzos de la sociedad civil afgana y de la comunidad internacional, ambos en apoyo al GIRA. Hay que continuar este esfuerzo, y cuando se acaba de cumplir el décimo aniversario del nuevo orden político con la celebración de una segunda conferencia de Bonn (4-5 dic 2011), la sociedad civil ha reiterado sus mensajes y presentado opciones y acciones para el futuro que merecen el apoyo de la comunidad internacional. Los países donantes por su parte han extendido en el tiempo su compromiso con un Afganistán soberano, independiente, democrático, seguro y estable.

Afghan Women's Network ha liderado a las mujeres afganas en la generación de iniciativas y, unos días antes de la conferencia de Bonn, consultó a 500 mujeres, que representaban a 500.000 de 20 provincias, y como resultado emitió el 5 de diciembre 2011 una declaración⁽¹¹⁶⁾. Estas propuestas de las mujeres en el ámbito de la política, ponen a disposición de la comunidad internacional y de ISAF opciones concretas para el futuro, y deben ser un referente clave para sus actividades en apoyo del GIRA, de las asociaciones de mujeres y de la sociedad civil⁽¹¹⁷⁾.

Entre otras medidas, las mujeres afganas exigen que se fortalezcan las medidas contra la corrupción y la malversación de fondos en el Gobierno; acabar con los abusos de los jefes tribales (*tribal commanders*) y personal interpuesto que controlan los gobiernos provinciales y que tienen antecedentes de violar los derechos de la mujeres. También piden que la seguridad de las mujeres sea uno de los indicadores para evaluar el proceso de transición en cada zona, y que las mujeres sean consultadas sistemáticamente antes y durante esos procesos. Ayuda para formar a más mujeres y aumentar su participación en los órganos judiciales, y en cuanto a la *paz* y *reintegración* piden un diálogo nacional y la formación de un consenso incluyente de todos los afganos, haciendo de la reintegración una iniciativa basada en las comunidades. Para el futuro piden que las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas extiendan sus capacidades como servicio público, para que defiendan las leyes y Estado de derecho y la seguridad de las comunidades, y protejan a las mujeres y niños de los abusos. También

⁽¹¹⁶⁾ AWN. *Afghan Women's Declaration International Conference on Afghanistan in Bonn*. 5 diciembre 2011. <http://www.afghanwomennetwork.af/Latest Updates/AFGHAN WOMEN'S DECLARATION FINAL-Eng.pdf>. Fecha de la consulta 13 enero 2012.

⁽¹¹⁷⁾ GIL RUIZ, José Luis. *The Commanders' perspective. NATO Workshop on Gender Perspectives Training in the Context of Mainstreaming UNSCR 1325 in NATO-led Operations and Missions*. Roma 4 noviembre 2011.

piden apoyo de la comunidad internacional y protección para los grupos de mujeres y para la sociedad civil, que son los principales defensores de los derechos de las mujeres y los agentes del cambio para una democracia incluyente y que están crecientemente amenazados.

Es claro que una mayor participación de las mujeres en política, en particular en los procesos de transición y de paz y reintegración, tal como demanda Afghan Women's Network, aumenta las oportunidades para la paz y la estabilidad en Afganistán.

■ EL GÉNERO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

El desarrollo económico y social es un prerrequisito para que Afganistán sea sostenible y estable, y es fundamental para que los niños y niñas que hoy estudian puedan tener trabajo en el futuro. Es claramente un factor clave tanto para el éxito de la operación como para que las mujeres mejoren su situación económica y se ganen el respeto de su familia y de la comunidad. Por otro lado, la falta de desarrollo económico y social afecta más a los más débiles, por tanto a las mujeres.

Un gobierno de Afganistán que preste servicios de salud, enseñanza, electricidad y comunicaciones, gana legitimidad y apoyo de la población. En cambio, los talibanes son muy eficaces en cuanto a proporcionar orden y una justicia rápida y brutal, pero no fueron capaces de ofrecer desarrollo económico, lo que aumenta su valor para el éxito de la operación.

■ Participación de las mujeres en la economía (Economic Empowerment)

Aquí encontramos un problema de índole cultural. Tradicionalmente, los hombres deben *ganar el sustento* y son los *protectores* de la familia, mientras que las mujeres deben quedarse en casa.

Sin embargo, la realidad es bien distinta, alrededor del 56% de las mujeres del ámbito rural trabaja⁽¹¹⁸⁾ y las mujeres constituyen el 36% de todos los que trabajan. Este alto número resulta de la participación de la mujer en tareas agrícolas, tanto en el campo como en la casa, y de que casi el 80% de los hogares vive en cierta medida de la agricultura⁽¹¹⁹⁾. Además, en muchas partes de Afga-

⁽¹¹⁸⁾ Excluyendo las áreas domésticas no remuneradas. MALETTA, Hector. *Women at work: Gender, wealth, wages and employment in rural Afghanistan*. 2002-2003, p. 9. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=575026 Fecha de la consulta 12 enero 2012.

⁽¹¹⁹⁾ The World Bank. *Afghanistan National Reconstruction and Poverty Reduction - the Role of Women in Afghanistan's Future*. Marzo 2005, p. 54. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/AfghanistanGenderReport.pdf> Fecha de la consulta 12 enero 2012.

nistán, las mujeres trabajan tanto, si no más, que los hombres en actividades como bordados, artesanía, tejiendo alfombras, limpieza de lana de cachemira, costura e incluso en el servicio doméstico⁽¹²⁰⁾. Trabajos que en general se desarrollan en el hogar.

Hay varios aspectos clave que condicionan fuertemente la economía del país. La presencia de la comunidad internacional (ISAF incluida) supone una entrada de fondos que equivale al 97%⁽¹²¹⁾ (World Bank) o al 60%⁽¹²²⁾ (Cámara de Comercio) del Producto Interior Bruto, por lo que el redespigamiento de ISAF puede derivar en una fuerte recesión. La gestión del presupuesto es deficiente y opaca, los fondos no llegan al proyecto para el que fueron asignados. Afganistán está muy lejos de la sostenibilidad y depende en gran medida de fondos de la comunidad internacional. Los donantes asignan la mayor parte de sus fondos fuera del presupuesto, y además, en el año 2011 la ayuda internacional aportó el 55,4% del presupuesto de GIROA⁽¹²³⁾. Aproximadamente el 85% de las zonas rurales carecen de electricidad⁽¹²⁴⁾ y se importa el 60%. Sin embargo, 17 millones de afganos (más del 63% de la población) tienen teléfonos móviles y la cobertura es del 80% del territorio⁽¹²⁵⁾.

Para prevenir y mitigar la recesión, EE.UU. y muchos otros donantes contemplan un compromiso a largo plazo y una reorientación de las inversiones y esfuerzos⁽¹²⁶⁾⁽¹²⁷⁾. Se ayuda al GIROA a generar ingresos, a mejorar su capital

⁽¹²⁰⁾ «Although women make up 35.8 percent of the country's labor force, less than one percent has access to financial services. Many women work in the informal sector and are denied access to their own income». USAID. *Gender Fact Sheet December 2010*. Disponible en http://afghanistan.usaid.gov/documents/document/Document/1266/Gender_Fact_Sheet2142011 Fecha de la consulta 12 enero 2012.

⁽¹²¹⁾ Informe para el Comité de Asistencia Exterior de EE.UU. *Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan*. 112th Congress. 1st Session. 8 junio 2011, p. 24. Disponible en foreign.senate.gov/download/?id=E8637185-8E67-4F87-81D1-119AE49A7D1C Accedido 14 enero 2012.

⁽¹²²⁾ HAQJO Mohammad Qurban, Chief Executive Officer of the Afghanistan Chamber of Commerce. Artículo de FARAMARZ, Abdol Wahed. *Afghans alarmed by economic impact of troop withdrawal*. The Institute for War & Peace Reporting. Disponible en <http://m.juneauem-pire.com/opinion/2011-08-28/afghans-alarmed-economic-impact-troop-withdrawal>. Fecha de la consulta 12 enero 2012.

⁽¹²³⁾ Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Finance. 1390 Budget.

⁽¹²⁴⁾ United Nations Development Programme. National Area-Based Development Program. Mayo 2011. Disponible en http://www.undp.org.af/whoware/UNDPinAfghanistan/Projects/psl/prj_nabdp.htm Fecha de la consulta 15 de enero 2012.

⁽¹²⁵⁾ GIROA. Ministry of Communications & Information Technology. Telecom Statistics End of March 2011. Disponible en <http://mcit.gov.af/en/page/12> Fecha de la consulta 15 enero 2012.

⁽¹²⁶⁾ *The International Afghanistan Conference in Bonn 5 December 2011. Conference Conclusions. Op. cit.*

⁽¹²⁷⁾ World Bank, Islamic Republic of Afghanistan Ministry of Finance. *Transition in Afghanistan. Looking beyond 2014*. November 21, 2011. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/AFBeyond2014.pdf> Fecha de la consulta 3 febrero 2012.

humano y a gestionar mejor su presupuesto, con mayor transparencia y responsabilidad, así como a mejorar las condiciones para que el sector privado pueda crecer, incluida la mejora de la infraestructura y el suministro de electricidad⁽¹²⁸⁾.

- *Programas específicamente dedicados a las mujeres*

Hay un buen número de iniciativas especialmente orientadas a las mujeres en Afganistán, que pretenden ser compatibles con el entorno actual y proporcionarles medios de subsistencia y cierta autonomía económica. ISAF coopera con seguridad e información y, en ocasiones, proporciona fondos específicos para estos programas. A continuación se mencionan algunos ejemplos.

USAID patrocina el programa AGSP (Ambassador's Small Grants Program), que proporciona fondos a organizaciones civiles que contribuyen al desarrollo económico de las mujeres en las 34 provincias de Afganistán. Hay programas para enseñar de forma práctica cómo llevar un pequeño negocio empresarial y de capacitación en la administración, la gestión y las técnicas para su puesta en marcha. Otros programas ayudan a las mujeres del ámbito rural a identificar, planear, gestionar y controlar sus propios proyectos de desarrollo, capacitándolas para tomar decisiones que afectan a su sustento y el de sus comunidades. Hasta junio de 2011 se habían concedido 1.000 ayudas por valor de 17,2 millones de dólares que han beneficiado a 400.000 mujeres en 34 provincias⁽¹²⁹⁾. En noviembre de 2011, USAID ha hecho una revisión crítica del programa para mejorar sus resultados⁽¹³⁰⁾.

Hay una serie de programas centrados en la comercialización de actividades que pueden desarrollarse en las casas, como las labores de bordado, costura y sastrería, el tejido de las alfombras, el procesado de lana... Por ejemplo, en 2003, Rangina Hamidi regresó de EE. UU. para fundar y dirigir la empresa Kandahar Treasure, donde dio trabajo a más de 370 mujeres⁽¹³¹⁾ que se de-

⁽¹²⁸⁾ A título de ejemplo. TOLONews.com. 20 septiembre 2011. *The Asian Development Bank (ADB) agreed to give Afghanistan \$754 million to help rebuild the country's roads and rail network*. Disponible en <http://tolonews.com/en/business/3973-afghanistan-gets-754m-from-bank-for-roads-railway>. Fecha de la consulta 15 enero 2012.

⁽¹²⁹⁾ USAID. *Ambassador's Small Grants Program (ASGP) to Support Gender Equality in Afghanistan. Fact Sheet*. June 2011. Disponible en afghanistan.usaid.gov/documents/document/Document/1735/Fact_Sheet_ASQP_June_2011. Fecha de la consulta 16 enero 2012.

⁽¹³⁰⁾ USAID. *Evaluation of the USAID/Afghanistan Ambassador's Small Grants Program to Support Gender Equality in Afghanistan*. Septiembre 2011. Disponible en http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/wid/pubs/USAID_Afghanistan_ASQP_Evaluation_Nov_2011.pdf. Fecha de la consulta 16 enero 2012.

⁽¹³¹⁾ Intervención de Rangina Hamidi en las jornadas *Afganistán: contradicciones de la retirada*. Madrid: 31 enero 2012.

dican al *khamak*, una de las más antiguas y puras formas de bordado en el mundo⁽¹³²⁾.

Otro programa es el de la Fundación ARZU⁽¹³³⁾ (esperanza en *dari*), que proporciona a las mujeres de las provincias de Bamyan y Faryab que tejen alfombras, y a sus familias, unos ingresos fijos, más acceso a la educación y asistencia sanitaria. ARZU va a los pueblos y negocia con los líderes locales y con los padres de cada familia ofreciendo pagar a las tejedoras el precio de mercado más una bonificación del 50% si el trabajo es de gran calidad. A cambio, las familias deben aceptar enviar a todos los niños y niñas menores de 15 años a la escuela, dejando libres a las mujeres para asistir a las clases de alfabetización que organiza ARZU desde 2004. Las mujeres deben recibir asistencia prenatal y posnatal y dar a luz en una clínica o recibir asistencia de una de las matronas de ARZU⁽¹³⁴⁾.

Los microcréditos han sido un gran instrumento en las zonas más seguras del Centro, Norte y Oeste y son la principal fuente de créditos para muchos afganos. Un alto porcentaje de los clientes de microcréditos son mujeres⁽¹³⁵⁾. Hay una agencia propiedad del Ministerio de Finanzas, la Microfinance Investment Support Facility for Afghanistan (MISFA), que controla todos los microcréditos en Afganistán con varios socios que los implementan. Este sector ha crecido mucho y a fecha de octubre de 2011 tenía expedientes abiertos con 230.195 tomadores de préstamo activos (67% de ellos son mujeres) por un total de 112 millones de dólares. Desde su inicio ha otorgado un total de 1,6 millones de préstamos por un importe de 1.000 millones de dólares. El personal afgano de estas instituciones asciende a 3.191 afganos, el 40% de ellos son mujeres⁽¹³⁶⁾.

Un avance notable para el *empoderamiento* de las mujeres han sido los programas de desarrollo para la reducción de la pobreza y mejora de los medios de vida de las familias implementados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en cooperación con el Ministerio de Rehabilita-

⁽¹³²⁾ Disponible en <http://kandahartreasure.com/> Fecha de la consulta 16 enero 2012.

⁽¹³³⁾ Página web de ARZU. Disponible en <http://www.arzustudiohope.org/content/arzustrory.aspx> Fecha de la consulta 16 enero 2012.

⁽¹³⁴⁾ CARTER, Carol. *ARZU Changes Lives of Afghan Rug Weavers*. Womenetics. 26 octubre 2011. Disponible en <http://www.womenetics.com/Social-Innovation/arzu-changes-lives-of-afghan-rug-weavers> ARZU STUDIO HOPE- Empowering Afghan Women Through Innovative and Sustainable Job Training and Market Solutions. Disponible en <http://www.changemakers.com/es/economicopportunity/entries/arzu-studio-hope-empowering-afghan-women-and-their-fami>. Fecha de la consulta 16 enero 2012.

⁽¹³⁵⁾ CORTRIGHT, David y PERSINGER, Sarah Smiles. *Afghan Women Speak*. P. 15, *op. cit.*

⁽¹³⁶⁾ Página web de The Microfinance Investment Support Facility for Afghanistan (MISFA). Disponible en <http://www.misfa.org.af/?page=overview&lang=en#> Fecha de la consulta 16 enero 2012.

ción y Desarrollo Rural en los pueblos y distritos⁽¹³⁷⁾. El Programa Nacional de Solidaridad (National Solidarity Program, NSP) fue el primero y se centró en los pueblos, mientras que el Programa Nacional de Desarrollo Local (National Area Base Development Program, NABDP⁽¹³⁸⁾) se basó en el NSP, replicado al nivel inmediatamente superior, los distritos.

Se pide a los habitantes del pueblo que, con la ayuda de facilitadores, elijan por votación directa y secreta un Consejo (Community Development Council, CDC). Se les requiere que elijan igual número de mujeres que de hombres, lo que es difícil de conseguir y a veces requiere la constitución de subcomités separados de hombres y mujeres. Los elegidos reciben capacitación y discuten y consensúan qué proyectos o trabajos son más necesarios para la comunidad. Al menos un proyecto por comunidad debe haber sido propuesto por las mujeres. El Consejo dirige y supervisa la ejecución de cada proyecto. El dinero va directamente a los ejecutores del proyecto. A nivel distrito se actúa de forma similar; en lugar del Consejo hay asambleas de distrito (District Development Assemblies⁽¹³⁹⁾ DDA) cuyos miembros son elegidos entre los de los consejos; dos por cada consejo, idealmente un hombre y una mujer.

El sistema tiene varias ventajas: todos los miembros de los consejos y asambleas son elegidos democráticamente y, gracias a la obligación de elegir también a mujeres, el 37% de los miembros de las asambleas lo son⁽¹⁴⁰⁾, hay un porcentaje similar de mujeres en los consejos que participan activamente en los procesos de decisión⁽¹⁴¹⁾; el procedimiento es altamente inmune a la corrupción y finalmente los consejos y asambleas son instrumentos no oficiales de gobernanza local. El NSP y el NABDP estimulan la participación de las mujeres en las actividades de la comunidad y aumentan el respeto por ellas⁽¹⁴²⁾. Esto prueba que, incluso en el entorno complejo y difícil de Afga-

⁽¹³⁷⁾ CORTRIGHT, David y PERSINGER, Sarah Smiles. *Afghan Women Speak*. P. 15, *op. cit.*

⁽¹³⁸⁾ UNDP. National Area Base Development Program. Phase 3: 2009-2014. Disponible en <http://www.undp.org.af/Projects/Report2011/nabdp/Project-NABDP-May2011-factsheet.pdf> Fecha de la consulta 28 enero 2012.

⁽¹³⁹⁾ El 96% de los distritos tienen DDA.

⁽¹⁴⁰⁾ En realidad es un número muy alto, ya que es difícil que una mujer disponga de tiempo y medios para viajar a la capital del distrito. UNAMA *Making Their Voices Heard*. 24 mayo 2011. Disponible en <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?ctl=Details&tabid=1783&mid=1882&ItemID=13703> Fecha de la consulta 17 enero 2012.

⁽¹⁴¹⁾ AZARBAIJANI-MOGHADDAM, Sippi. *A Study of Gender Equity through the National Solidarity Programme's Community Development Councils*. Final Report. Mayo 2010. Disponible en [http://www.nspafghanistan.org/Files/NSP Gender Study Report.pdf](http://www.nspafghanistan.org/Files/NSP%20Gender%20Study%20Report.pdf) Fecha de la consulta 1 febrero 2012.

⁽¹⁴²⁾ World Bank. *Independent Impact Evaluation: National Solidarity Program Enhances Local Governance and Increases Involvement of Women*. 8 mayo 2010. Disponible en <http://www.worldbank.org.af/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/AFGHANISTANEXTN/0,,contentMDK:22573708~menuPK:305990~pagePK:2865066~piPK:2865079~theSitePK:305985,00.html> Fecha de la consulta 16 enero 2012.

nistán, se pueden conseguir progresos si se eligen bien los instrumentos y los procedimientos.

■ Acceso de las mujeres a la educación

En el 2001 no se permitía a las niñas asistir a las escuelas y había menos de un millón de niños inscritos. El número de estudiantes se ha multiplicado por ocho y ahora hay más 7,3 millones, el 38% de ellos niñas⁽¹⁴³⁾.

Es sin duda uno de los mayores éxitos en cuanto al género en Afganistán, un país con el 50% de la población menor de 15 años. En 2010, un 68% de la población calificaban la disponibilidad de la educación para los niños como buena o muy buena⁽¹⁴⁴⁾. ISAF y la comunidad internacional son conscientes del valor de la educación para conseguir un país estable y autosostenible.

En este éxito han cooperado múltiples donantes y organizaciones que están sin duda muy satisfechos con estas cifras. Sin embargo, queda mucho por hacer, ya que la demanda de plazas escolares crece a un ritmo de 700.000 por año, casi la mitad de los niños y jóvenes (más del 60% de las niñas) no están escolarizados, hay grandes disparidades entre niños y niñas, entre provincias y entre las zonas urbanas y las rurales⁽¹⁴⁵⁾. La educación es totalmente dependiente de la ayuda exterior. Los años promedio de escolarización de los adultos de más de 25 años son tan solo 3,3 años⁽¹⁴⁶⁾. La calidad de la enseñanza sigue siendo limitada. Las inversiones se han centrado sobre todo en la educación primaria, donde el porcentaje de niñas es mayor, pero este porcentaje cae rápidamente en la educación secundaria, debido al matrimonio de niñas, su menor movilidad, el menor valor que la educación de las niñas tiene en el ámbito rural y la carencia de profesoras, que no se sienten atraídas por el trabajo en las zonas más pobres del ámbito rural⁽¹⁴⁷⁾.

⁽¹⁴³⁾ Ministry of Education of GiRoA. *EFA Global Monitoring Report 2011*. Mayo 2011, pp. 1-2. Disponible en http://english.moe.gov.af/attachments/077_GMR_ResponseV_English.pdf Fecha de la consulta 17 enero 2012.

⁽¹⁴⁴⁾ The Asia Foundation. *A Survey of the Afghan People*. Octubre 2010, p. 61. Disponible en <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/Afghanistanin2010survey.pdf> Fecha de la consulta 22 enero 2012.

⁽¹⁴⁵⁾ World Bank, press release, *New ARTF Grant Aims at Further Improving Education Quality and Infrastructure*. Disponible en <http://www.worldbank.org.af/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/AFGHANISTANEXTN/0,,contentMDK:22968400~menuPK:305990~pagePK:2865066~piPK:2865079~theSitePK:305985,00.html> Fecha de la consulta 18 enero 2012.

⁽¹⁴⁶⁾ UNDP. International Human Development Indicators. Afghanistan. Disponible en <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/AFG.html> Fecha de la consulta 18 enero 2012.

⁽¹⁴⁷⁾ JACKSON, Ashley. Joint NGO Briefing Paper. *High Stakes. Girl's Education in Afghanistan*. 24 febrero 2011. Varios capítulos. Disponible en <http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/education/downloads/bp-high-stakes-girls-education-afghanistan-240211-en.pdf> Fecha de la consulta 18 enero 2012.

Resulta evidente que la educación de las niñas produce numerosos beneficios de índole pública y privada: las niñas se casan más tarde y tienen menos hijos y más sanos, disminuye la mortalidad materna e infantil y se potencia la participación de la mujer en el mundo del trabajo⁽¹⁴⁸⁾. La extensión de la enseñanza al nivel de secundaria reduce la violencia doméstica y aumenta la renta *per capita*⁽¹⁴⁹⁾.

Es interesante comprobar que el 71,8% de las niñas que están recibiendo educación quieren continuarla, e incluso el 64,1% desearía completar estudios universitarios, en lo que coinciden con el 50,8% de los padres. El 47% de los centros de enseñanza carecen de infraestructura, lo que afecta mucho más al ámbito rural⁽¹⁵⁰⁾. Los mayores obstáculos que limitan la educación de las niñas, y que limitan la duración de su enseñanza, son de naturaleza económica y social. La pobreza (el mayor obstáculo, 41,2%) y el matrimonio de las niñas a temprana edad (el segundo mayor obstáculo, 39,4%) se combinan frecuentemente con destructivos resultados⁽¹⁵¹⁾.

Otros problemas son la falta de profesoras, con el desequilibrio añadido de que se encuentran concentradas en las áreas urbanas (80%), donde reside tan sólo el 25% de las niñas⁽¹⁵²⁾, y la disponibilidad de un centro de enseñanza a una distancia razonable. La distancia, junto con la asistencia a clases mixtas y la interacción con profesores varones, aumentan el problema cuando las niñas se aproximan a la adolescencia⁽¹⁵³⁾.

En todo caso, la decisión sobre si se envían las niñas al colegio o no depende de una compleja combinación de muchos de esos factores y cambia según la provincia, el distrito e incluso la familia. Las presiones sociales y las tradiciones tienen una gran influencia en estas decisiones, por lo que no basta con mejorar alguno de esos factores⁽¹⁵⁴⁾.

Hay una iniciativa para las comunidades sin escuelas (normalmente en las zonas más remotas y desfavorecidas), que se basa en identificar y preparar a hombres y mujeres voluntarios, que ya tienen una educación, para que ejerzan como profesores en locales públicos⁽¹⁵⁵⁾.

⁽¹⁴⁸⁾ CORTRIGHT, David y PERSINGER, Sarah Smiles. *Afghan Women Speak*. P. 13, *op. cit.*

⁽¹⁴⁹⁾ JACKSON, Ashley. Joint NGO Briefing Paper. *High Stakes. Girl's Education in Afghanistan*. 24 febrero 2011, p. 7, *op. cit.*

⁽¹⁵⁰⁾ *Ibid.*, pp. 10-19.

⁽¹⁵¹⁾ *Ibid.*, p. 5.

⁽¹⁵²⁾ *Ibid.*, p. 21.

⁽¹⁵³⁾ *Ibid.*, p. 14.

⁽¹⁵⁴⁾ *Ibid.*, pp. 5-16.

⁽¹⁵⁵⁾ PACKER Steve, *et. al. Afghanistan Education Sector Analysis 2010*. «Capítulo 11: Community Based Education». Adam Smith International. Junio 2010, p. 72-75.

Hay 98 institutos de formación profesional del Ministerio de Educación en las 32 provincias a los que asisten unos 26.000 estudiantes, el 16% de ellos niñas⁽¹⁵⁶⁾, y en cuanto a la enseñanza universitaria, hay 19 universidades públicas y otras tantas privadas, a las que asisten unos 78.000 estudiantes, el 19,4% de ellos son mujeres. La enseñanza universitaria ofrece los mayores retornos para la inversión⁽¹⁵⁷⁾, y resulta crítica en un país que ha perdido por emigración a los mejor preparados. En cuanto a la educación de adultos, en 2010 más de 500.000 (58% mujeres) asistieron a 21.000 cursos de alfabetización⁽¹⁵⁸⁾.

- *Evolución*

La ayuda exterior y los proyectos para mejorar la enseñanza van a continuar y estarán orientados precisamente a resolver los problemas mencionados.

El Ministerio de Educación desea aumentar el número de estudiantes, especialmente el de niñas, y retenerlos después. Para ello se propone contratar a más profesores y profesoras en centros urbanos y darles incentivos para reubicarlos en zonas rurales, mejorar la preparación de los profesores en las provincias y distritos y llevar a cabo campañas de fomento de la enseñanza de niñas⁽¹⁵⁹⁾.

Así, a título de ejemplo, el Banco Mundial anunció en julio de 2011 un paquete de ayudas por valor de 50 millones de dólares para aumentar el acceso a la educación, especialmente para las niñas, con, entre otros, los siguientes objetivos concretos: facilitar entornos de aprendizaje en 2.413 escuelas adicionales; rehabilitar y construir más de 764 edificios para escuelas con participación y decisiones de cada comunidad; mejorar la preparación profesional y capacidades de 100.000 profesores y en especial las profesoras, y 3.500 becas para mujeres estudiantes de magisterio⁽¹⁶⁰⁾.

Los EE. UU. son, con gran diferencia, el mayor donante en materia de educación y están colaborando estrechamente con el Ministerio de Educación y con otros donantes para la implementación del Plan Estratégico Nacional de Educación en Afganistán 2010-2014 (National Education Strategic Plan For Afghanistan 2010-2014⁽¹⁶¹⁾), con financiación dentro del presupuesto del Ministerio de Educación. Hasta junio de 2011 han colaborado en proporcionar especial preparación pedagógica a 53.000 profesores, el 31% de ellos mujeres,

⁽¹⁵⁶⁾ Ministry of Education of GIRA. *EFA Global Monitoring Report 2011*. Mayo 2011, p. 2, *op. cit.*

⁽¹⁵⁷⁾ Ministry of Higher Education. *National Higher Education Strategic Plan 2010-2014*. http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Afghanistan/Afghanistan_HESP_2010-2014.pdf

⁽¹⁵⁸⁾ Ministry of Education of GIRA. *EFA Global Monitoring Report 2011*. Página 2, *op. cit.*

⁽¹⁵⁹⁾ *Ibid.*, p. 2.

⁽¹⁶⁰⁾ World Bank, press release, *New ARTF Grant Aims at Further Improving Education Quality and Infrastructure*. *Op. cit.*

⁽¹⁶¹⁾ Ministry of Education of the Islamic Republic of Afghanistan. *National Education Strategic Plan for Afghanistan (1389-1393/2010-2014)*.

educación en comunidades sin escuelas, con unos 104.000 estudiantes (el 68% mujeres), impresión de libros de texto y otros⁽¹⁶²⁾.

■ Acceso de las mujeres a la asistencia sanitaria

Varias décadas de guerra y destrucción han dejado un gran déficit de personal médico cualificado, de equipamiento, de infraestructura sanitaria y de productos farmacéuticos. Las mujeres han llevado la peor parte, y las tradiciones locales han exacerbado esta situación, ya que limitan la atención médica a la que proporciona el personal médico femenino. Bajo el dominio talibán, las mujeres médicas podían ejercer, pero se impedía a las mujeres recibir educación, lo que ha conducido a la actual carencia de personal médico. Otra circunstancia es que las decisiones sobre la conveniencia de recibir asistencia médica recaen en el marido y en el padre de este (que suele consultar a la suegra) los cuales, por ignorancia, se oponen frecuentemente a que las madres den a luz en un centro médico, que es caro y está lejos⁽¹⁶³⁾. Uniendo a ello la limitada movilidad de las mujeres, tanto de las que prestan la asistencia sanitaria como de las pacientes, el resultado es que en Afganistán se han dado valores extremadamente altos de mortalidad materna e infantil.

La provisión de servicios médicos es importante para la operación porque constituye una de las pocas interacciones de todos los afganos con su gobierno y es, en último término, un factor de estabilidad y una fuente de legitimidad para el Gobierno. La mejora de la salud de las madres salva vidas y es un medio óptimo para mejorar la salud de todos los afganos.

El personal sanitario, y en especial el personal femenino es muy escaso, según el Ministerio de Salud Pública en septiembre de 2011 había en todo Afganistán 6.158 médicos, de ellos 1.272 mujeres (26%), y 4.987 enfermeros, de ellos 766 mujeres (18,1%), además de 2.596 matronas y comadronas de comunidad⁽¹⁶⁴⁾.

Las campañas de vacunación alcanzan al 96% de la población en sarampión, difteria hepatitis y tétanos, y no hay discriminación alguna entre niños y niñas menores de 5 años. El 50% de los centros carecen de personal femenino, ya que con sueldos de unos 200 a 400 dólares es difícil llevar a personal médico cualificado a las zonas rurales⁽¹⁶⁵⁾.

En cuanto a los centros de asistencia sanitaria, y según la categorización de estos centros de menor a mayor capacidad, en 2011 había en Afganistán

⁽¹⁶²⁾ USAID. *Fact Sheet Junio 2011*. Disponible en <http://afghanistan.usaid.gov/en/programs/education#Tab=Description> Fecha de la consulta 12 enero 2012.

⁽¹⁶³⁾ COLEMAN, Isobel, et. al. *Maternal Health in Afghanistan Improving Health and Strengthening Society*. The Council on Foreign Relations. Septiembre 2011, p. 3.

⁽¹⁶⁴⁾ Conversación del autor con jefe de la Unidad de Género del MoPH. 17 septiembre 2011.

⁽¹⁶⁵⁾ *Ibid.*

un total de 12.065 centros: 10.277 puestos de salud, 468 subcentros de salud, 807 centros básicos de salud, 388 centros integrales de salud, 67 hospitales de distrito, 29 hospitales provinciales, 5 hospitales regionales y 24 hospitales nacionales⁽¹⁶⁶⁾.

- *Evolución*

La provisión de servicios médicos se ha basado en el llamado Paquete básico de servicios de salud (Basic Package of Health Services, BPHS), acordado desde 2003 por el Gobierno afgano y los tres principales donantes (USAID, Unión Europea y Banco Mundial). El BPHS es el mayor programa, tanto en términos financieros como de personal (incluye el 80% de la aportación de todos los donantes al Ministerio de Salud Pública y cuenta con una red de organismos asociados para su implantación y supervisión) y ha sido implementado en las 34 provincias de forma continuada desde 2003. Su última actualización fue firmada en 2010⁽¹⁶⁷⁾.

El BPHS define con bastante detalle los objetivos sobre servicios específicos que en el ámbito de la salud han acordado todas las partes (GIRoA y donantes) y que reciben financiación para su implementación. La salud de la madre y del recién nacido es precisamente el primero de los siete elementos del BPHS, que desglosa y detalla todos y cada uno de los servicios que se deben prestar en cada tipo de centro en cuanto a: «atención prenatal, atención durante el parto y posparto, planeamiento familiar y atención al recién nacido». Los otros seis elementos del BPHS son: la «salud e inmunización infantil, la nutrición pública, el tratamiento y control de enfermedades infecciosas, la salud mental, la asistencia a los disminuidos físicos y el suministro regular de medicamentos esenciales»⁽¹⁶⁸⁾.

En 2011, tras ocho años de implementación del BPHS, existía una frustración creciente porque los altísimos índices de mortalidad materna e infantil parecían no mejorar a pesar de los esfuerzos e inversiones de los donantes. Sin embargo, el 27 noviembre de 2011, y tras un largo período de preparación, se hizo público el trabajo *Encuesta 2010 sobre mortalidad en Afganistán* (AMS 2010)⁽¹⁶⁹⁾. Un estudio muy completo y riguroso, resultado del esfuerzo concertado de agencias afganas e internacionales, que muestra mejoras muy significativas. Por su importancia, se recogen en la tabla 5-1 los valores más relevantes y los valores existentes hasta ahora, junto con los Objetivos del Milenio para los años 2015 y 2020 (ver tabla 5-1).

⁽¹⁶⁶⁾ *Afghanistan Mortality Survey 2010*. P. 7, *op. cit.*

⁽¹⁶⁷⁾ Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Public Health. *A Basic Package of Health Services for Afghanistan – 2010/1389*. Revised July 2010.

⁽¹⁶⁸⁾ *Ibid.* Todo el documento está dedicado a explicar en detalle estas prestaciones.

⁽¹⁶⁹⁾ Afghan Public Health Institute Ministry of Public Health Afghanistan, *et. al.* *Afghanistan Mortality Survey 2010*. Noviembre 2011. <http://measuredhs.com/pubs/pdf/FR248/FR248.pdf> Fecha de la consulta 18 enero 2012.

Estos resultados reflejan que los esfuerzos de la comunidad internacional en el área de salud no han sido en vano y son un estímulo para continuar el esfuerzo. La esperanza de vida ha aumentado 19 años para las mujeres y se ha situado tan solo dos años por debajo de la media mundial para 2009⁽¹⁷⁰⁾. La tasa de fecundidad ha bajado sustancialmente siendo aún muy alta (5,1).

Tabla 5-1. Índices de salud anteriores y según el AMS 2010, comparados con los Objetivos del Milenio para los años 2015 (MDG 2015) y 2020 (MDG 2020).

Índices de salud	Anterior (Año)	AMS 2010	MDG 2015 ³	MDG 2020 ⁴
Esperanza de vida al nacer, hombres	47 (2003)	63,6		
Esperanza de vida al nacer, mujeres	45 (2003)	64,2		
Mortalidad materna por 100.000 partos	1.600 (2002)	500	800	400
Mortalidad infantil (1.º año vida) por 1.000 nacidos vivos	129 (2006)	77	70	46
Mortalidad de menores de 5 años por 1.000 nacidos vivos	191 (2006)	97	115	76
Cuidados prenatales (%)	32,3 (2006)	60	25	50
Asistencia durante parto (%)	18,9 (2006)	34	50	75
Tasa global de fecundidad por mujer	7,2 (2008)	5,1	4,7	3,1

⁽³⁾ Millennium Development Goals. Islamic Republic of Afghanistan. Vision 2020. Annual Progress Report 2008. pp. 15-17.

⁽⁴⁾ Ibid

La fuerte disminución de las tasas de mortalidad de las madres y de los niños, así como el aumento de los porcentajes de atención sanitaria prenatal y durante el parto han supuesto un gran avance en términos de la salud de la población, que pone a Afganistán más cerca de cumplir los Objetivos del Milenio 4 y 5. De hecho, los objetivos de mortalidad materna y de menores de 5 años para el año 2015 ya se han alcanzado.

Los retos de futuro se deben centrar, sobre todo, en la dotación de los centros existentes con equipamiento que pueda ser mantenido por los afganos y con personal cualificado. El número de centros de asistencia sanitaria es ya muy alto y pone un subcentro de salud a menos de dos horas andando de la mayoría de la población rural⁽¹⁷¹⁾, por lo que, para extender la cobertura, hay que poner el esfuerzo en facilitar medios de transporte, al tiempo que se continúa dotando a los centros ya existentes con personal y equipamiento.

⁽¹⁷⁰⁾ Organización Mundial de la Salud. Disponible en <http://apps.who.int/ghodata/?vid=710>. Fecha de la consulta 18 enero 2012.

⁽¹⁷¹⁾ Islamic Republic of Afghanistan. Ministry of Public Health. *A Basic Package of Health Services for Afghanistan – 2010/1389*. P. 3, op. cit.

Hay que decir, por último, que la sanidad privada se va desarrollando con fuerza y se hace cargo de forma creciente de la prestación de servicios sanitarios⁽¹⁷²⁾.

■ COMENTARIO FINAL

El género se ha integrado en las operaciones como parte del terreno humano, «el terreno decisivo en las operaciones de contrainsurgencia», y será, sin duda, esencial en los conflictos del futuro, por lo que se está incorporando, poco a poco, a la preparación de las fuerzas militares. Hay cursos internacionales como el organizado conjuntamente por España y los Países Bajos o por Suecia, y diversos cursos nacionales.

ISAF realiza un intenso trabajo en las múltiples dimensiones del género para mejor cumplir su misión, y lo hace en estrecha coordinación con todos los actores, siendo fundamental la cuantiosa ayuda internacional. Se han conseguido indudables avances y logros de los que ISAF se siente muy satisfecha, con vistas a conseguir el éxito en la operación.

Todos los miembros de cada cuartel general de ISAF, y no sólo los asesores de género, son responsables de asegurar que las actividades que se planean tienen en consideración las cuestiones de género. El aspecto más importante a este respecto es la implicación del propio comandante y la exigencia de responsabilidad sobre sus resultados en el ámbito del género.

El futuro del género en Afganistán dependerá de cuál de los dos modelos de sociedad que compiten hoy en Afganistán, se acabe imponiendo. El primero, el defendido por la sociedad civil y sus organizaciones de mujeres afganas, con apoyo de la comunidad internacional e ISAF, que desea una sociedad más justa, donde los derechos de las mujeres sean respetados, y, el segundo, el propugnado por los talibanes, muyahidines y las tradiciones ancestrales, donde las mujeres se quedan en casa y en todo caso son absolutamente sumisas al padre, al marido y más tarde a los hijos varones. En ausencia de un decidido apoyo internacional, Afganistán recuperaría el segundo modelo en muy breve plazo.

Ninguna sociedad admite un cambio radical de costumbres impuesto desde fuera. Los avances en la legislación en cuanto a derechos humanos y derechos de las mujeres aprobados por GIRoA y por el Parlamento han resultado, en gran medida, de la presión de la llamada sociedad civil de Afganistán, incluyendo los grupos de mujeres como las de Afghan Women's Network (AWN), con gran apoyo de la comunidad internacional y de los donantes. En el futuro, el progreso del primer modelo debe conseguirse siempre en apoyo de las polí-

⁽¹⁷²⁾ USAID. *Afghanistan Private Sector Health Survey*. Mayo 2009. Disponible en <http://resources.ghtechproject.net/content/afghanistan-private-sector-health-survey> Fecha de la consulta 22 enero 2012.

ticas oficiales de GIRoA y de las «iniciativas de la sociedad civil y de las mujeres afganas»; de forma que se pongan de relieve sus ventajas para la población y se minimice la animadversión o resistencia de los sectores que defienden el segundo modelo. La historia de Afganistán nos muestra ejemplos de retrocesos importantes ante avances demasiado rápidos.

La evolución que se desea llevará tiempo y requiere el compromiso inequívoco de los líderes, el aumento de la legitimidad del Gobierno, y la mejora de la gobernanza. La comunidad internacional, por su parte, ha anunciado que continuará apoyando financieramente los progresos en la educación, la salud, el desarrollo económico y la justicia.

Uno de los riesgos más inmediatos y acuciantes son las negociaciones con los talibanes para su posible *reconciliación y reintegración*, en las que no se deben sacrificar los derechos de las mujeres para conseguir un acuerdo de paz. Bien al contrario, se debe aprovechar el gran potencial de las mujeres afganas y apoyar las iniciativas de AWN expuestas más arriba, al final del punto que trata el acceso de las mujeres a la justicia.

El factor más importante a medio y largo plazo es el cambio de actitud y la mejora de la preparación de los líderes afganos, especialmente los de los estamentos superiores. La educación y el desarrollo económico y social son factores decisivos en esta transformación tan necesaria, pero se requiere tiempo y es aún pronto para que las nuevas generaciones aporten un nuevo estilo de hacer política.

Mientras tanto, se han de continuar los esfuerzos actuales, con el reto de ayudar a mantener y mejorar los avances en derechos de las mujeres (y de todos los afganos) tras el repliegue en curso de las fuerzas de ISAF.

■ LISTA DE ACRÓNIMOS

AAN	Afghanistan Analyst Network
AIHRC	Afghanistan Independent Human Rights Commission. Comisión Independiente para los Derechos Humanos en Afganistán
AMS 2010	Afghanistan Mortality Survey 2010. Encuesta 2010 sobre mortalidad en Afganistán
ANA	Afghan National Army. Ejército Nacional Afgano
ANDS	Afghanistan National Development Strategy. Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán

ANP	Afghan National Police. Policía Nacional Afgana
ANSF	Afghan National Security Forces. Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganias
ASDHA	Asociación para los Derechos Humanos en Afganistán
ASGP	Ambassador's Small Grants Program
AWEC	Afghan Women's Education Center
AWN	Afghan Women's Network
BPHS	Basic Package of Health Services. Paquete básico de servicios de salud
CDC	Community Development Councils. Consejos de Desarrollo de la Comunidad
CI	comunidad internacional
COIN	Contra-Insurgencia
DDA	District Development Assemblies. Asambleas de Desarrollo de Distritos
DoWA	Department of Women Affairs. Departamento de Asuntos de la Mujer
EUPOL	European Union Police Mission in Afghanistan. Misión de la Policía Europea en Afganistán
EVAW	Elimination of Violence against Women. Ley de la eliminación de la violencia contra las mujeres
FET	Female Engagement Teams. Equipos Femeninos de Interacción con Mujeres.
FoM	Freedom of Movement. Libertad de movimientos
FRU	Family Response Units. Unidades de Respuesta a la Familia
GA	Gender Advisors. Asesores de género
GIRoA	Government of the Islamic Republic of Afghanistan. Gobierno de la República Islámica de Afganistán
IED	Improvised Explosive Devices. Artefactos explosivos improvisados
IJC	ISAF Joint Command. Mando Conjunto de ISAF
ISAF	International Stability Assistance Force. Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad
KAIA	Kabul International Airport. Aeropuerto Internacional de Kabul

MoD	Ministerio de Defensa
MoE	Ministerio de Educación
MoI	Ministerio del Interior
MoPH	Ministry of Public Health
MoWA	Ministry of Women Affairs
NABDP	National Area Base Development Program. Programa Nacional de Desarrollo Local
NAPWA	National Action Plan for the Women of Afghanistan. Plan Nacional de Actuación para las Mujeres en Afganistán
NPP	National Priority Programme. Programa de Prioridad Nacional
NSP	National Solidarity Program. Programa Nacional de Solidaridad
NTM-A	NATO Training Mission Afghanistan. Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
PRT	Provincial Reconstruction Team. Equipo de reconstrucción provincial
RC	Regional Commands (Capital, North, East, South, Southwest, West)
TF	Task Forces. Agrupaciones de Fuerzas.
UN Women	ONU Mujeres.
UNAMA	United Nations Mission in Afghanistan. Misión de la ONU en Afganistán
UNDP	United Nations Development Program. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNSCR	United Nations Security Council Resolution. Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
USAID	US Agency for International Development

CAPÍTULO SEXTO

LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN DE LAS MUJERES EN AFGANISTÁN

Humaira Haqmal

RESUMEN

La mujer afgana, en el antiguo sistema y ordenamiento, de patrones rurales y de perniciosa cultura tribal bajo el despotismo machista, cruel y duro y de pequeñísimo disfrute cultural, estaba, y aún está, privada de las principales libertadas y derechos sociales y humanos. Esta privación, más en el camino de la consolidación de las funciones básicas de la enseñanza y educación, desprovee a la sociedad del desarrollo.

Además, otro motivo fundamental que causa la privación de las mujeres de sus derechos humanos y básicos es también la existencia de inseguridades y las largas guerras que aún permanecen en Afganistán. Hasta ahora, también los grupos de guerra concentran sus actividades en hacer cerrar las escuelas e incendiarlas, privando a las mujeres de su enseñanza y educación.

También, actualmente se cuenta con la existencia de las fuerzas colaboradoras internacionales en Afganistán.

A la salida de las fuerzas internacionales de Afganistán, seguramente no habrá un gobierno sano y democrático para todos y estable políticamente, lo que es un fundamento de inquietud y miedo para los afganos y especialmente para las mujeres.

Palabras clave:

Enseñanza, educación, guerra, inseguridad, machismo

ABSTRACT

Afghan women, under the old system and management of harmful patterns of rural and tribal culture under the despotism sexist, cruel and hard and with almost no cultural benefits, was and still is, deprived of the main freedoms and social and human rights. This deprivation, more in the way of consolidation of the core functions of teaching and education, deprives society of development.

In addition, another main reason that causes the deprivation of women of their human rights is also the existence of uncertainties and the longwars that are still in Afghanistan. So far, war groups also concentrate their activities in closing schools, depriving women of their teaching and education.

Also, there are nowadays international forces in Afghanistan.

At the exit those international forces, surely there won't be a healthy and politically stable democratic government for all, wich is a concern and fear for the Afghans and especially for women.

Key words:

Teaching, education, war, insecurity, machismo

■ **LA EDUCACIÓN Y LA SEGURIDAD PARA LAS MUJERES EN AFGANISTÁN**

La educación es uno de los temas originales de discusión de las comunidades de hoy y especialmente de las comunidades que están en desarrollo. Los temas prácticos de esta investigación parecen fáciles y podemos afirmar la importancia para las mujeres de aprender ciencia y educación en situaciones peligrosas o tranquilas con independencia de cada tipo de amenazas y peligros físicos y psíquicos y de que tengan tiempo, oportunidades e importantes facilidades para aprender.

Pero el tema educacional no es tan fácil. Sin embargo, es un derecho reconocido a todas las personas en las reglas nacionales e internacionales. En la práctica, las formas de la investigación, de acuerdo con las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales, son diferentes en cada país. Aunque intentamos que se impliquen las reglas de Afganistán, pero antes de nada, es importante separar las definiciones de la investigación.

■ **La educación**

Sin duda, la educación es el pilar fundamental para el trabajo social en la comunidad. Con la educación podemos tener un futuro brillante. El acceso a la educación es un derecho de cada ser humano y, particularmente, de las mujeres, sin tener en cuenta razas, familias, lenguas, estado social, etc. La educación es un cambio y un progreso en la capacidad mental, social, de investigar, de pensar y de practicar. Según un famoso científico y médico del mundo islámico, Abu Ali Sina Balkhi, la educación es la planificación de la actividad de la comunidad para la salud de la familia y el crecimiento de los niños en una sociedad durante la vida y después de la muerte.

Todos sabemos que la raíz de la planta verde y bonita de la modernización está en la tierra de la educación. La importancia de la enseñanza en la modernización de la vida es tan clara que no necesita ser explicada.

■ **El derecho a la educación según las normas de Afganistán**

En Afganistán las mujeres no tienen ningún problema legal para estudiar. Según las reglas islámicas de Afganistán, todas las personas pueden estudiar, las mujeres y hombres tienen los mismos derechos, incluso da más consideración a las mujeres. Según la regla islámica, si alguien tiene tres hijas o hermanas y las educa bien va a entrar al paraíso. Según el artículo 21 de la nueva Constitución de Afganistán, cualquier tipo de discriminación está prohibido para los hombres y las mujeres; el derecho a la educación es igual para todos los ciudadanos de Afganistán. Según los artículos 43 y 44 de la Constitución

de Afganistán, todos los ciudadanos afganos tienen el derecho de la educación. El artículo 43 otorga, hasta el nivel de licenciatura, la enseñanza pública gratuita. El Gobierno es responsable de facilitar todas las posibilidades de enseñanza a los afganos, especialmente en los campos de la enseñanza de las lenguas maternas. También, el artículo 44 de la Constitución de Afganistán presta atención a la educación de las mujeres. El Gobierno tiene la responsabilidad de promover la educación para las mujeres y mejorar los programas de educación y aplicar las medidas adecuadas para la enseñanza y contra el analfabetismo en Afganistán.

Queda claro que todos los afganos tienen el derecho a estudiar y nadie puede privarles de este derecho. Pero, lamentablemente, todavía hay muchos problemas; como la inseguridad, que es una causa importante que hace perder el derecho de estudiar.

La limitación del derecho a la enseñanza de las mujeres es una falta y, según el artículo 35 de Constitución, el culpable irá a la cárcel por seis meses.

Pero, contra la Constitución de Afganistán y las reglas islámicas, las mujeres encuentran muchos problemas que son debidos a las costumbres equivocadas, y no les permiten hacer un uso adecuado de esos derechos. En la comunidad afgana casi el 90% de las personas son analfabetas.

Lamentablemente, la mayoría de ese porcentaje son mujeres, y eso no solo es responsabilidad del Gobierno afgano o de la comunidad internacional, sino de las mujeres cultas, que deben de cooperar con su comunidad y ayudar a sus hermanas.

El Gobierno, según sus objetivos M.D.G. (Meta de desarrollo del milenio), quiere que en 2015 el 100% de los niños vayan a la escuela y que el 50% de este porcentaje sean chicas.

Para llegar a este objetivo existen muchos problemas, así, la falta de eficacia de las escuelas en los campos –especialmente las escuelas para las mujeres–, la inseguridad y la falta de facilidades son causas importantes para abandonar las escuelas por parte de las mujeres. La eficacia de las profesoras o maestras en las escuelas puede ser otra razón. El derecho de la educación está establecido en los documentos internacionales, especialmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres. La introducción de la Convención contra la Violencia (de 18 de diciembre 1979) declara que la Carta de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de Hombres y Mujeres establece la igualdad de derechos de los seres humanos y el principio de la no discriminación.

Para resolver esta preocupación, los países participantes en la Convención decidieron:

1. Garantizar el derecho de igualdad de condiciones de las mujeres con los hombres en la educación profesional.
2. La concesión de los mismos derechos que a los hombres en el sector de la educación con los mismos medios.
3. Esfuerzos para fomentar la formación y la revisión del contenido curricular en los libros y las matriculas.
4. Posibilidades de adquisición de becas y beneficios educativos.
5. Planes para la educación y alfabetización de las mujeres para reducir la brecha educativa entre hombres y mujeres.
6. Compromisos para reducción del abandono escolar de las chicas.
7. Facilitar la información para la educación especial incluida la planificación familiar.

También en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 26, relativo al derecho de la educación, queda expresado que todas las personas tienen derecho a estudiar y educarse.

En el segundo párrafo leemos que la educación debe ser la guía por la que se desarrolla la personalidad del ser humano, en toda la extensión de su alcance, y fortalece el respeto de los derechos humanos y libertades.

Como conclusión, podemos decir que el derecho a la enseñanza es igual para las mujeres y los hombres. Pero por causas diversas las mujeres han perdido sus derechos en Afganistán. Se adquirieron muchas obligaciones a nivel mundial en relación con el acceso a la educación de chicas y mujeres en el año 2000, en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar, al que asistieron 180 países. Se comprometieron a que en 2015 todos los niños, especialmente las niñas, vayan a las escuelas.

Hasta ahora se ha prestado mucha atención a la enseñanza, pero hay nueve países que todavía están en malas condiciones. Uno de ellos es Afganistán en el que solo el 51% de los niños y el 44% de las niñas van a las escuelas. Según los informes mundiales sobre Afganistán, en 2002, el 37% de los niños y el 18% de las niñas iban a la escuela, pero, en 2007, el 65% de los niños y el 35% de las niñas iban a la escuela. Respecto a la situación actual, según publica el Ministerio de Educación, en 2012, 8,39 millones de niños van a la escuela, de ellos, el 39% son chicas y el resto chicos.

■ Definición de la seguridad

La seguridad, según las normas de la Constitución, es la ausencia de la violencia. John Mars dice: «Seguridad es estar libre de las violencias peligrosas».

También, según Arnoldo Wolfar: «Seguridad es la ausencia de violencias en las actividades laborales».

Según su significado mental: «Seguridad es la ausencia de temores a los ataques a los valores de la vida».

Dominic David también la define así: «Seguridad es crear un espacio en que alguien no esté en peligro». Y se puede crear con la ayuda de los militares. La seguridad nacional de un país es el deseo de los pueblos. Y la honestidad en las reglas es la única forma de tener seguridad. No debemos olvidar que la seguridad es la única manera de conseguir los objetivos de un país. El resultado de la existencia de las reglas y objetivos son: la honestidad, el progreso en la economía y la educación.

■ La revisión de la situación de la educación de las mujeres hasta 1978

Afganistán es un país antiguo donde la educación ha sido impartida de acuerdo con la tradición y según las condiciones de la situación de cada momento. Las chicas se educaban no en el colegio, sino por personas que tenían formación, principalmente por familiares; este aprendizaje no tuvo valor oficial, es decir, se educaban en los lugares religiosos, en las casas, la corte de los reyes, etc. Pero en el segundo período del Gobierno de Amir Shir Ali Khan se iniciaron reformas en varias áreas, también se prestó mucha atención en el sector de la educación. Se establecieron dos escuelas militares y una escuela civil de estilo y moderna. Durante el reinado de Amir Habibullah Khan solo una escuela militar y el colegio Habibia estaban activos, y los que se formaban eran solo chicos, mientras los mayores estudiaban en casa. En algunas importantes familias las mujeres estudiaron en la casa y aprendieron bajo un tutor doméstico, padre, hermano, tío, etc., temas como Literatura, Geografía, Aritmética... y fueron esas mujeres las que, durante el reinado del rey Amanullah, a partir del año 1919, fueron contratadas como profesoras en las escuelas de chicas.

Durante el reinado del rey Amanullah (1919-1929) se prestó mucha atención a la educación de las mujeres y las niñas, incluso se establecieron las escuelas centrales y provinciales y se fueron creando los colegios especiales para las chicas. En 1923 se estableció la primera Constitución del país en la que estaba reconocido el derecho de educación para todos los ciudadanos de Afganistán, se establecía también que la educación era gratis para todos y el proceso de educación primaria era obligatorio.

En esta época se prestó especial atención al papel de la mujer en la vida social y el desarrollo y comenzaron los procesos de la liberación de las mujeres como ciudadanas iguales. Para eso se estableció el colegio para las chicas y la Asociación Naswan para las mujeres casadas. La primera escuela de Naswan se

estableció en 1921, administrada por la hermana del rey. La reina Soraya (esposa del rey Amanullah) asumió la administración del colegio de Kabul con la colaboración de algunas mujeres brillantes. También empezó la publicación de la revista *Ershadul Naswan*. Esta reina también estableció un hospital especial para mujeres en Kabul en 1924. Amanullah Khan, dentro de sus reformas sociales, envió chicas a obtener la educación superior en las carreras de Medicina y Enfermería en Turquía. No solo prohibió el casamiento obligatorio o antes del tiempo, sino que también limitó el casamiento de un hombre con cuatro mujeres a una mujer. También reguló la edad mínima para matrimonio: para los hombres la fijó en 22 años y para mujeres en 18 años.

A pesar de los problemas de la época y las amenazas que el rey Amanullah recibió en su lucha contra los tradicionalistas, el programa de reformas del Gobierno fue una titulación especial para los derechos de las mujeres.

Una mujer valiente afgana no rehusó la cárcel en favor de la liberación de las mujeres afganas del chador (velo) o el *chadori* (*burka*), se levantó en la Loya Jirga y se quitó su *chadori* de la cara, lo desgarró frente a los ojos de los miembros de la Loya Jirga y declaró la libertad de las mujeres afganas.

Esta valiente mujer que durante su vida luchó por la emancipación de las mujeres afganas en Afganistán, especialmente en el siglo xx, era la propia reina Soraya, hija de Mahmoud Tarzi y esposa de Amir Amanullah Khan, que, junto a su esposo, llevó a cabo las grandes reformas para ofrecer una relativa libertad para las mujeres, tales como el establecimiento de la mencionada Asociación Naswan, edición de revistas especiales para las mujeres y establecimiento de las escuelas de mujeres.

Ghobar escribe en su libro *El camino de historia*, en el año 1921, que el día que la reina Soraya en una reunión habló sobre las mujeres del mundo y el retraso de las mujeres de Afganistán, las mujeres presentes en esta reunión lloraron con dolor. Y cincuenta de ellas se ofrecieron para impartir la educación y fundaron la primera escuela de mujeres afganas. La reina quedó tan impresionada que también asumió la responsabilidad de inspectora de la escuela Mastorat.

El rey Amanullah se esforzó en el establecimiento de la educación moderna para las mujeres en el centro y en las provincias en Afganistán. Por último, los movimientos del *rey reformista*, motivaron la cólera de las fuerzas tradicionalistas y se enfrentó a enormes desafíos. Formuló numerosas leyes de igualdad de derechos de hombres y mujeres pero, desgraciadamente, muchas de las reglas fueron anuladas después de su abdicación. Y, por otra parte, a causa de la reacción enojada de la oposición, los reyes posteriores a él tomaron más precauciones y prestaron menos atención a la igualdad entre hombres y mujeres

y al incremento de las actividades de las mujeres en las áreas social, política, económica y cultural.

Con la caída del rey Amanullah, la promoción del progreso de las mujeres en el país se enfrentó a muchas amenazas y las puertas de las escuelas se cerraron para las mujeres y las chicas afganas. La enseñanza moderna desaparecía con el golpe de Estado de Amir Habibullah, conocido como «el chico Saqaw» (el hijo del aguador). Una vez más las chicas y las mujeres afganas se mantuvieron alejadas de la educación.

A partir de 1930 los colegios de los chicos se inauguraron lentamente con el paso del tiempo. Pero, a su vez, los colegios de las chicas se fueron cerrando. En 1932 también se volvieron a abrir los colegios de las chicas. La educación se desarrolló poco a poco, pero no de una manera equilibrada. Posteriormente, el Gobierno afgano firmó el 10 de diciembre 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se menciona el derecho a la educación de las personas.

Las oportunidades para las mujeres aumentaron tremendamente en los años de 1950. Ellas fueron incluidas en la fuerza laboral frente al público y en las oficinas gubernamentales. Con relación a la educación superior, tuvieron la ocasión de entrar en las universidades, dentro y fuera del país, y también se logró en este período la oportunidad de participar en el Parlamento, en los ministerios del Gobierno y en la redacción de la Constitución de 1946, que otorga los derechos a las mujeres en igualdad con los hombres. A pesar de estas medidas, la modernización progresó muy despacio, pero era tan lenta como fuerte y eficaz.

Durante la presidencia de Sardar Mohammad Daud Khan, en la década de 1960 se desarrolló la educación iniciada en el pasado y un gran número de niñas y niños de Afganistán tuvieron acceso a los colegios. Estudiaron juntos en la Universidad e iban al extranjero para la educación superior. Profesoras femeninas afganas enseñaban en las universidades a los estudiantes en las especialidades de Medicina y Salud pública. Una gran cantidad de mujeres se graduaron en la Facultad de Medicina de Kabul.

Las mujeres servían al país. En total, cientos de miles de mujeres educadas y cientos de miles de las chicas estuvieron ocupadas, aprendiendo y educándose en libertad y en una atmósfera democrática en el centro y en las provincias de Afganistán. En la Universidad de Kabul miles de mujeres y chicas estuvieron ocupadas aprendiendo las especialidades de Medicina, Derecho, Literatura, Periodismo, Educación, Economía, Ciencia, Agricultura, Bellas Artes, Religión y en los demás campos de la ciencia.

■ **La situación de la educación de las mujeres tras la Revolución de 1978**

Durante el régimen del Partido Democrático de Afganistán, las mujeres afganas estaban en una posición digna, tal como estuvieron durante el régimen de Mohammad Daud y antes de él. Junto a los hombres, las mujeres podían pagar para conseguir la educación, y participaron en los trabajos y en las actividades sociales, económicas, culturales y políticas realizando su papel en el desarrollo de los distintos procesos de vida de una manera eficaz. En esta etapa se dio mucha importancia al aprendizaje y la educación de las mujeres y se trazó el camino de la certidumbre y verificación de esta esperanza muy de prisa. Por desgracia, se llegó posteriormente a resultados indeseables en las partes más retrógradas del pueblo de este país de tradicionalistas.

Entre los años 1978 a 1992 las mujeres han jugado un papel muy positivo con la participación activa en los ámbitos de la fabricación, educativo, político y cultural.

En la década de 1980 constituyeron el 70% de los profesores y el 40% de los médicos, así como la mitad de los empleados públicos.

En los Programas de Educación se prestó mucha atención a las mujeres y chicas que abandonaron la escuela, también se prestó mucha atención a la situación de la educación de las chicas y las mujeres, se les permitió elevar su nivel de educación y se favoreció el que viajaran al extranjero para la educación superior, y ganaron en conocimientos y experiencia. Pero, por otro lado, por primera vez respecto a las mujeres afganas, surgen las sospechas de que se asocian con los grupos políticos de la oposición que estaban siendo torturados en a las cárceles del país. También con los padres, hermanos, esposos y otros familiares de las chicas y mujeres que estaban en la cárcel acusadas de delitos políticos. Perseguidas por el régimen presente, y enfrentadas a las amenazas e investigaciones, las mujeres en las zonas rurales, junto con otros civiles, fueron sometidas a bombardeos continuados.

Para perseguir la ilegalidad, que fue seguida por la guerra civil, las mujeres se vieron privadas de los derechos de participación nacional en la vida social, cultural, económica y política. Las mujeres y niños fueron expuestos a los ataques de la artillería y otras armas como los tanques, los conflictos armados, los secuestros y las violaciones; vivieron en un estado de grandes problemas psicológicos. Millones de afganos angustiados, la mayoría de ellos mujeres, se vieron lamentablemente avocados a refugiarse en los países vecinos. La mayor parte de ellos, viviendo la falta de servicios mínimos para la emigración dentro del país, se encontraba en la desesperación. Había sido todo tan terrible durante la guerra civil..., estaban obligados a hacer sacrificios materiales y espirituales, la mayoría de ellos también eran mujeres.

En el sistema islámico con los partidos de la yihad, las mujeres y sus derechos fueron amenazados y puestos en grave riesgo. Las mujeres, más que cualquier otra persona, no solo debido a la pérdida de su esposo, hermano o hijo en la guerra de los partidos de muyahidín, sino que también estaban amenazadas o eran llevadas cautivas cuando salían de sus casas por los grupos de hombres armados de la yihad que abusaban de ellas, sufrían humillaciones e insultos, e incluso, si eran violadas en solitario, después eran arrojadas a las carreteras o puentes y fusiladas. La población, fue testigo de cientos de miles de actos vergonzosos y malas acciones en Kabul, por parte de los grupos armados de los partidos de la yihad. Hasta la pluma siente vergüenza al escribir esto.

Desgraciadamente, además de la violencia doméstica contra la mujer afgana, la violencia de grupo, étnica, lingüística y religiosa en el período de régimen de la yihad, después de 1992, es tal vez única en su género en el mundo. Con tristeza debe recordarse que, justo a la entrada de los grupos de la yihad en Kabul, y el inicio de guerra interna para obtener más poder, las mujeres sufrieron la peor y más brutal violencia por los hombres armados que llegó, en este lugar, a un estado más allá de lo que puede describirse. En diferentes partes de Kabul, por ejemplo en áreas como la estrecha y pétrea, Khot-e-Sangi, Karta-e-Chart, Makroreyan y Debory, especialmente. Se veían cajas llenas de cuerpos de mujeres, cortaban partes de sus cuerpos utilizando las manos, cabezas, etc., y se los hacían comer por la fuerza de las armas para asustar a las demás personas.

Otros de los crímenes de grupos armados eran los ataques a los hospitales mentales de mujeres, a las que violaban. En Day Dana, Karta-e-Se, Karta-e-Naw—donde están las zonas residenciales de Kabul— fue masivo el asalto sexual a mujeres mayores ancianas que protegían sus hogares sin consideración a su edad, y se tiene información de que muchas de las chicas vírgenes afganas se suicidaron por temor al asalto de su honor por los comandantes yihadistas. En Makruryan-e-Sewom, una chica que fue atacada por uno de los comandantes yihadistas que después quería abusar de ella en su casa, por mantener su honor se arrojó desde un quinto piso y murió. El pueblo, al día siguiente, protestó, y algunos de ellos se dirigieron al palacio presidencial del profesor Rabbani para protestar por este crimen de asesinato, pero los pistoleros dispararon contra los manifestantes hiriendo a varias personas, con lo que silenciaron el ruido en sus gargantas.

Las acciones de demolición, el homicidio, el secuestro, los robos y la violación de la gente, incluida la capital, por los criminales que tenían el poder, y la intensificación de los conflictos de la vida, propiedad, lingüística, étnica minorías raciales durante el Gobierno del grupo yihadista aún no se han ido de las memorias del pueblo afgano y, especialmente, de la gente de Kabul.

Estos eran los escándalos de las normas del Gobierno de los yihadistas que provocaron la venida del régimen talibán, dirigido por el mullah Muhammad Omar. Los talibanes fueron más fundamentalistas que los hombres anteriores, como el profesor Rabbani, el profesor Saiaf, el jeque Alhadis Mohseni, el estudioso profesor Khalili o el ingeniero Hekmatyar, respectivamente. Los talibanes, después de conseguir el poder, aplicaron las reglas establecidas durante el Gobierno de los muyahidines en Afganistán, intensificándolas.

Con la formación y asunción de la regla «Amre belmarof wa Nai anel munker» (qué cosas son buenas y no buenas en el islam) las mujeres se vieron privadas de la educación y los estudios, las puertas de los colegios y las universidades se cerraron para ellas.

Se esforzaron para que no salieran de la casa sin ir acompañadas de un familiar y les quitaron el derecho a trabajar en los departamentos gubernamentales y no gubernamentales. Las normas de cortar la mano y el pie florecieron de los extremistas religiosos y el campo de deporte se convirtió en un lugar para la carnicería humana. La visita al médico hombre, se prohibió a mujeres. Los conductores de autobuses y taxis no tenían permitido el transporte de las mujeres sin un acompañante y las que no tenían un acompañante o eran viudas sufrían mucho. Además, también padecían para obtener un bocado de pan en la panadería. Algunas mujeres, en las guerras internas originadas por los hombres, habían perdido a sus familias; las chicas menores de diez años, llevaban la ropa como los chicos para salir fuera de casa.

La aparición del régimen talibán como una interferencia extranjera en los asuntos internos de Afganistán hizo soportar exorbitantes imposiciones a la gente afgana, especialmente las mujeres. Los talibanes extremistas vinieron, para poner fin a la época de los muyahidines, con el objetivo de crear unas condiciones seguras y estables para llegar al poder en este país.

Para continuar utilizando un mayor foco de incertidumbre, no sólo en Afganistán, sino creando una red de inseguridad en el mundo. En la realización del acto terrorista de 11 de septiembre de 2001 jugaron un importante papel. El pensamiento de los talibanes, no hizo que solo las mujeres afganas se enfrentaran a terribles sufrimientos, sino que también el mundo se centró en la cara fea del terrorismo en nombre del islam, la religión de la misericordia, justificado por el amor a la religión.

Los talibanes, prohibieron a las mujeres el ámbito público y las aprisionaron en la casa. En este período negro y oscuro, otra vez las mujeres orgullosas y gloriosas con la libertad afgana aportaron su valiosa contribución a la libertad y, en combates heroicos, las que fueron capturadas tirando el velo, llamado el símbolo de la vergüenza y la humillación, «Hejab islámico», sufrieron latigazos en las calles.

Aclarar que los velos fueron propagados en Kabul a través de los nobles o aristócratas afganos emigrados de ese país a la India y las familias de los clérigos a finales del siglo de XIX. Llegaron a Afganistán y, más tarde, fue promovido su uso entre las mujeres urbanas bajo un régimen autoritario y ampliado gradualmente hasta el siglo XXI por los clérigos pensando que este tipo de *chadori dolaq* era señal de distinción, de preferencia, de familia aristocrática y espiritual. Por lo tanto, el velo nunca fue elegido por la costumbres afganas e islámicas.

Las mujeres afganas usaban velos grandes y ropas coloridas y buenas, lo entendían símbolo de la castidad, (revista *Diario de 5 años*, en los números 3 y 4, Sanbula y Aqrab de 1383). La actuación odiosa de los talibanes, ha originado la formación de un sentimiento mundial contra un fenómeno sin sentido, no sólo para las mujeres de Afganistán sino para toda la gente de mundo, fraguado en los actos infernales de terroristas terribles. Dicho Gobierno no era acorde con la religión y la gente no estaba satisfecha de sus injustas reglas políticas, económicas y culturales.

■ La situación de la educación de las mujeres después de la caída de los talibanes: renovación de la esperanza y promesa

Durante el siglo XX, los conflictos y las disputas sobre los derechos de las mujeres y su papel han ido anidando estrechamente en la sociedad afgana y en la nación. Las mujeres no sólo han sufrido para mantener la dignidad de su familia sino también para ser símbolo de oposición y de orgullo de su nación.

La cuestión de género es un tema importante que, durante los últimos cien años, ha sido un asunto de gran importancia política en Afganistán. Por parte de los que se oponían a los derechos de las mujeres se ha considerado que las medidas de reforma adoptadas a este respecto eran acciones de carácter no islámico que provocaban una pérdida de la virtud y la santidad de la familia, y por ello eran reprochadas. En los años de conflicto, los causantes de la inseguridad de las mujeres fueron los extremistas que no tenían en consideración el valor social de estas en la comunidad.

Estos conceptos se propagaron más y más, y durante toda la época de las guerras las mujeres fueron sometidas a graves violaciones de los derechos humanos. Las limitaciones que les habían sido impuestas en transporte causaron la imposibilidad de acceder a los servicios básicos, como la salud.

Con la caída del régimen talibán, en noviembre de 2001, Afganistán pasa a reconocer el concepto de que la mujer forma la mitad del cuerpo de la sociedad.

En la primera etapa, se establecieron los Acuerdos de Bonn, en los que se hace hincapié en el papel de la mujer, originándose la creación de una organización

gubernamental exclusiva: el Ministerio de Asuntos de la Mujer. Se establecieron las bases de la estrategia y se determinaron las fases para acomodar el crecimiento y el desarrollo de la caracterización de género de las mujeres en el marco del desarrollo nacional.

La salida de los talibanes de Afganistán, después de una larga lucha en el país, dio lugar a algunos cambios positivos en diversas esferas de la vida de los afganos, especialmente en la vida de las mujeres. La geografía de Afganistán, esta enorme piel, otra vez es testigo de cómo con la caída estos, los extremistas, las mujeres afganas salieron del aislamiento político y consiguieron la participación en la vida pública, social, económica y cultural; de cómo volvieron a tener acceso a la educación, al empleo y, hasta cierto punto, compartir la toma de decisiones, la paz y la construcción del país. Con la aparición de nuevo de los medios de comunicación la apertura a las instituciones educativas, la educación y la asociación profesional se ha visto ampliado el papel de la mujer.

Los principales cambios que la nueva situación ha traído a las mujeres han dado pie a la participación en el proceso de la redacción de la Constitución de 2003 y también a la entrada en la Cámara Alta (Wolesi Jirga), donde tienen reservados 64 de los 250 escaños asignados, de acuerdo con la Constitución. Según el apartado 3 del artículo 84 de la Constitución de Afganistán, la tercera institución, el grupo de miembros de la Wolesi Jirga, elegidos por el presidente del país, incluye a las personas con experiencia, entre ellos dos miembros de los discapacitados y dos representantes de los nómadas, el cincuenta por ciento de ellos son mujeres. De acuerdo con el artículo 83 de la Constitución, para adaptarse a la media de población de cada provincia, al menos dos parlamentarios de cada una de ellas en la Cámara Baja (Meshrano Jirga) son mujeres. Así, el 25% de los escaños en la Wolesi Jirga y el 17% de los escaños de la Meshrano Jirga se asignaron a las mujeres. El artículo 22 de la nueva Constitución del país prohíbe cualquier tipo de discriminación entre los ciudadanos de Afganistán, los hombres y las mujeres tienen los mismos derechos y deberes. Además, se han adjudicado a las mujeres puestos en el Gabinete: en los Ministerios de Asuntos de la Mujer, de Salud, de Trabajo y Asuntos Sociales, Mártires y Discapacitados. La Comisión Independiente de Derechos Humanos y la Saramyash (Oficina de Apoyo en Situaciones de Catástrofe) fueron otorgadas a las mujeres.

Las mujeres afganas educadas o analfabetas han elevado sus voces en la lucha por los derechos humanos. En la primera Loya Jirga, las mujeres eran el 11% de los delegados involucrados, cifra que se duplicó y después ha subido. El 44% de los votantes en las elecciones presidenciales de 2004 eran mujeres. El 25% por ciento de los delegados de la Loya de la Paz de 2010 y el 25% de los delegados de la Loya Jirga, en 2011, fueron mujeres.

La nueva Constitución es la garantía más importante en relación a la posición de las mujeres en todos los aspectos de la sociedad afgana, adoptada el 4 de enero de 2004, en la que fueron prohibidas cualquier tipo de discriminaciones entre los ciudadanos de Afganistán. También en ella está fijado el compromiso de darles más preeminencia a las mujeres afganas en los programas de educación e instalaciones médicas. Sin embargo, las amenazas en contra de su presencia social también han aumentado. Las mujeres antes de los muyahidines y los talibanes estaban activas en el campo de los medios de información de masas, y otra vez lo están en esta área. Al principio, en las áreas de los medios de comunicación e impresos, había unas treinta revistas para la mujer publicadas en Kabul y otras provincias por las mujeres, más tarde aumentó esta cifra.

Aunque la nueva Constitución de Afganistán es laudable para conceder la igualdad de derechos y amplía la participación política de las mujeres, su implementación y ejecución es tal vez uno de los más importantes desafíos o retos a los que Afganistán se enfrenta. Por otra parte, la falta de seguridad ha sido no solo un impedimento para el desarrollo y la rehabilitación en Afganistán, sino que además ha obstaculizado seriamente el progreso de las mujeres. Muchas mujeres y chicas no pueden ir al colegio y han sido asesinadas y recibido violencia física y psicológica en las escuelas.

Pero la seguridad no es el único problema o reto importante para la participación en diversos campos y para que las mujeres disfruten totalmente de sus derechos. Los diferentes tipos de controles en el país y los sistemas de conveniencia y forma de vivir de ellas han limitado su papel en la vida civil, cultural, económica, política y social, en todos los niveles de la sociedad. Las mujeres se sienten víctimas de la violencia basada en cuestiones de género, ya sea por los conflictos del pasado, por la persistencia de la inseguridad o por los conflictos y la inestabilidad política en Afganistán.

La alta tasa de analfabetismo entre las mujeres y las chicas afganas no es solo un reto y un obstáculo para su participación en todos los aspectos de la sociedad, sino que también perjudica la situación del individuo, de la familia y del bienestar de su comunidad. En tanto que ahora se está hablando de la libertad, la democracia, los derechos humanos y la igualdad de hombres y mujeres, parece que todo se va a llevar a cabo según sus objetivos.

Desgraciadamente, la verdadera vida de las mujeres afganas, en muchos casos, hoy en día es trágica y también triste, ya que sobre ellas se cierne la sombra odiosa y siniestra que cubre el pensamiento y la ignorancia de algunas personas y grupos que, en la actualidad, han obtenido unas grandes cantidades de dinero debido al saqueo de las riquezas públicas y al negocio de droga, y tratan de evitar que las mujeres afganas levanten la cabeza y quieren que se mantengan bajo la injusticia y la opresión.

El centro del país está preparado en los campos de la educación primaria, y hay limitados puestos en que las mujeres trabajan en la ciudad, pero en otras provincias y en diversos rincones del país en las zonas rurales y urbanas, las mujeres siguen viéndose privadas de todos los derechos naturales y humanos. Determinados grupos y personas, que están desprovistos de cualquier tipo de moralidad humana, dan pie al secuestro, la violación, la venta de las chicas –incluso se han ofrecido personas en los mercados extranjeros, especialmente a Pakistán y los países del Golfo– y al casamiento forzado. Así, debido a la existencia de estos grupos, las mujeres y las chicas afganas han de mantenerse como prisioneras en sus casas para proteger su honor y reputación y están obligadas a ocultar su rostro y sus ojos de estos matones y abyectos.

■ INVESTIGACIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN Y LA SEGURIDAD DE LAS MUJERES EN AFGANISTÁN

■ Presentación de la investigación

El ser humano tiene la obligación de preparar el lugar en que vive; un humano curioso siempre intenta, con su capacidad y la ayuda de la lámpara de su inteligencia, destruir la cortina de los pensamientos oscuros del tiempo pasado y, observando la verdad de mil años antes, ver que este mundo progresa cada día. Este desarrollo y transformación en la vida es posible con ayuda de la inteligencia, las oportunidades y las facilidades que se consiguen a través de la familia, la sociedad y el Gobierno. La educación es la fuerza auténticamente real de las personas y del Gobierno, porque la educación significa crecimiento, desarrollo y progreso en la capacidad física, social, psicológica, especulativa, mental y técnica de los seres humanos.

El derecho de educación es una manera de desarrollar el derecho económico y social, pues la educación es muy importante para el acceso a un mejor nivel de la vida, la desaparición de la pobreza, la disminución del trabajo de los niños y la igualdad de la generación. La educación de las mujeres les ayuda a participar plenamente en los asuntos de la vida social y política del país. La seguridad de este derecho también puede llegar de otras maneras, y para ello pueden ayudar el acceso a la sanidad, el crecimiento económico y un importante y progresivo desarrollo social.

- *Objeto principal*

Esta investigación presenta los siguientes objetivos principales:

1. Búsqueda y conocimiento de los motivos que impiden a las mujeres acceder a la educación en Afganistán, aunque lo han intentado mucho los países interesados y la propia sociedad internacional.

2. Presentar los resultados de esta investigación a las fundaciones, organizaciones y, en general, a la sociedad internacional, para que puedan seguir con sus colaboraciones anteriores en el campo de la educación de las mujeres hasta que estas puedan adquirir la riqueza de la educación y participar en el progreso del país.

- *Necesidad e importancia de la investigación*

En los últimos años, Afganistán se ha encontrado con importantes problemas de analfabetismo, especialmente entre las mujeres. Desgraciadamente los organismos científicos y los investigadores no han prestado mucha atención en este grave tema; en realidad, han trabajado poco en él o lo han estudiado desde un punto de vista limitado. De otro lado, estos trabajos solo son aceptados por algunos, además han sido leídos por muy pocas personas que al fin puedan aceptar sus conclusiones y diagnósticos del conocimiento de los motivos que perjudican la actual educación de las mujeres: las guerras, la falta de acceso a unos métodos modernos y buenos, así como de programas estratégicos de los Gobiernos y los grupos políticos. Por lo tanto, se debe investigar sobre la importancia de la educación de las mujeres y los factores que la han negado, sobre la seguridad y el acceso de las mujeres a la educación en Afganistán. Esta investigación está hecha de forma imparcial.

- *Método*

En esta investigación se intentará estudiar sobre la seguridad en la educación de las mujeres afganas, con métodos científicos y académicos en dos aspectos: teórico y científico. Por supuesto, en la investigación teórica se han utilizado fuentes actuales de estudio internas y externas, hasta explicar claramente la cuestión, después se han preparado las preguntas y a continuación se comenzó la investigación científica (práctica).

En la investigación científica se han hecho reuniones, entregado cuestionarios y hecho entrevistas, con lo que se han obtenido las ideas y puntos de vista de la gente que muestran las verdades o realidades de nuestra sociedad. Por medio de ello se ha buscado conseguir un buen resultado.

- *La estadística social*

En esta investigación queremos conocer los motivos de la falta de acceso de las mujeres a la educación, la falta de la seguridad necesaria para poder aprender en Afganistán. Esta estadística de la sociedad debería abarcar todo el espectro social de Afganistán, pero no ha sido posible por la falta de tiempo y los problemas de seguridad. Solo tenemos estadística de la sociedad en Kabul, esta ciudad tiene 14 distritos y 18 barrios, solo hemos investigado en 5 distritos.

- *Área de estudio*

El área de estudio está limitada exclusivamente a la provincia de Kabul, incluyendo varias de sus zonas. En cada barrio hemos presentado el número de cuestionarios de acuerdo con sus habitantes. Al final, el tercer distrito ha sido el que ha tenido más cuestionarios (157) y el undécimo el que menos (21) (ver tabla 6-1)

Tabla 6-1. Áreas de estudio, número de entrevistadas y porcentaje

Áreas de estudio	Número de entrevistadas	Porcentaje
Tercer distrito	157	31,4
Quinto distrito	131	26,2
Noveno distrito	102	20,4
Undécimo distrito	21	4,2
Decimosexto distrito	89	17,8
Total	500	100

- *Edades de las entrevistadas*

Las edades de las entrevistadas se han agrupado en tres grupos (ver tabla 6-2).

1. Personas entre 16 y 35 años.
2. Personas entre 35 y 50 años.
3. Personas de más de 50 años.

Tabla 6-2. Número de entrevistadas por edades

Grupos	Número de entrevistadas	Porcentaje
Entre 16 y 35 años	250	50
Entre 35 y 50 años	160	32
Más de 50 años	90	18
Total	500	100

- *Métodos para recopilar los datos*

Para conocer el tema de la investigación se parte de una situación en que la importancia de la educación de las mujeres tiene un nivel muy bajo. El método cuantitativo es una de los métodos normales en las ciencias sociales. La investigación cuantitativa, es un tipo de método para conseguir los datos.

Los datos se solicitan a grupos de personas específicas que responden a las preguntas, que son similares para todas ellas. Estas respuestas forman parte de los datos de la investigación. Este sistema es una forma muy simple de la investigación social. Se utilizan preguntas directas y entrevistas que, al fin y al cabo, son otra manera de hacer las preguntas. En la parte de discusión se ha hecho mucho uso de internet, libros y otras fuentes escritas. En los cuestionarios de la investigación las preguntas y respuestas eran escritas. Entre los auditores de la investigación están personas con gran conocimiento de la educación de las mujeres, personas del Gobierno y órganos privados.

- *Calendario*

Tabla 6-3. Calendario

Fase	Fecha	Proceso del trabajo
1	Del 15 de diciembre 2011 al 5 de enero 2012	Entrega del cuestionario, propuesta de preguntas fundamentales. Hipótesis de la investigación y reglas de los cuestionarios
2	Del 6 enero al 30 enero 2012	Investigación por áreas
3	Del 1 febrero hasta 15 de febrero 2012	Informatización de los datos

- *Nivel cultural de las entrevistadas*

Se clasificaron en seis categorías: analfabetas, alfabetas, graduadas, licenciados, másteres y doctoras (ver tabla 6-4).

El bajo número de mujeres doctoradas entrevistadas, responde a que el número de mujeres con dicho nivel es muy escaso en el país.

Tabla 6-4. Número de entrevistadas según sus niveles educativos

Nivel educativo	Número de entrevistadas	Porcentaje
Analfabetas	38	7,6
Alfabetas	96	19,2
Graduadas	275	55
Licenciadas	63	12,6
Másteres	21	4,2
Doctoras	7	1,4
Total	500	100

• *Cuestionario*

Las preguntas específicas de la investigación fueron:

1. ¿La seguridad es vital para el aprendizaje educativo?
2. ¿Las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos?
3. ¿Cuáles son los factores que han sido causa de la inseguridad y la falta de educación de las mujeres?
4. ¿Cómo podemos garantizar la seguridad de la educación de las mujeres?
5. ¿Cómo podemos disminuir el alto nivel de analfabetismo entre las mujeres afganas?
6. ¿Las mujeres con educación pueden hacer progresar el país o la comunidad?

Las hipótesis:

1. La inseguridad y otros muchos factores impiden la educación de las mujeres en Afganistán.
2. La enseñanza de las mujeres es muy importante para nuestro país.
3. La enseñanza es una causa de progreso, promoción y evolución en la vida de las mujeres.
4. La enseñanza es un motivo para equiparar la igualdad de géneros y la movilidad social.
5. Las mujeres con cultura son muy activas y participativas en las diferentes actividades.
6. La identificación de los factores de inseguridad en la enseñanza de las mujeres nos puede ayudar a disminuir este problema.

- *Problemática de la investigación*

La investigación de los datos de la cultura social siempre ha afrontado problemas, de los que yo tampoco he estado alejada. Estos problemas nunca han impedido mi interés para llegar a mi meta. El principal problema que he tenido desde los primeros días de mi investigación eran la carencia de fuentes escritas sobre el tema del que, lamentablemente, todavía falta mucho por investigar en nuestro país, ninguna organización internacional ha trabajado sobre este tipo de investigaciones.

El segundo obstáculo en nuestra investigación fue el nivel educativo social, que es muy penoso, lo que causa dolor en nuestro corazón, y la falta de interés de las mujeres y las chicas en el fenómeno de la investigación.

Dos grupos estadísticos de nuestro tema presentan diferentes aspectos: las que poseían un alto nivel educativo, a causa de no tener confianza en los desconocidos, no querían responder fácilmente. Y algunas veces trataban muy mal a los investigadores.

Esto no es una sorpresa. Es por causa de las guerras continuas en nuestro país que han tenido como resultado una cultura guerrera que está contra la cultura de la paz y la conciliación. La falta de seguridad puede llegar a ser la única causa de este comportamiento. Eso nos muestra cuanta falta hace la cultura social.

El otro grupo de las mujeres que eran analfabetas pensaban que las queríamos ayudar, por eso respondían a nuestras preguntas.

Profundizar en la investigación es algo que no pudimos hacer por no tener suficiente tiempo.

■ Procedimiento de la investigación

- *Información de datos de la misma*

Tabla 6-5. Motivaciones por las que las chicas y mujeres afganas no tienen acceso a la escuela

Factores de inaccessión a la educación	Cantidad	Porcentaje
La familia no lo permite	173	34,6
Inseguridad	126	25,3
Falta de acceso a chicas	111	22,3
Debilidad económica familiar	90	18
TOTAL	500	100

Según los datos, queda claro que el impedimento de la familia es el factor principal que no permite a la mujer el acceso a la educación.

El motivo por el cual una persona puede ser incluida o no, los niños y, especialmente, las niñas, en la formación depende directamente de la situación de la familia y de la adjudicación de responsabilidades en ésta.

En general, la potestad de decisión depende del jefe de la familia, que siempre es hombre. Pero esta decisión queda mediatizada por los factores especiales de la formación de las opiniones familiares sobre el hecho de que las chicas vayan o no a escuela que está muy influenciada por la concepción social.

Según la opinión de los intelectuales y el punto de vista de los hombres, la estructura presente provoca la discriminación social y cultural contra mujeres. El tipo de mentalidad respecto a los chicos y las chicas de la nación, en la que se valora mucho a los varones y muy poco a las chicas, que están sometidas y entregadas. Algunos psicólogos dicen que esta falta de atención por parte de las familias a las mujeres genera una sociedad de hombres en la que estos tienen mucho poder mientras que ellas quedan en casa con su madre.

La manera de educar a los niños y niñas es diferente desde el nacimiento, no existe la igualdad en la concepción mental de los hijos. Hasta ahora el peso de la cultura y la costumbre impiden la modernización del país. En el sistema tradicional, las mujeres no tienen libertad y no viven como una persona independiente sino como esposa de su marido y madre de sus hijos y las chicas como hijas de su padre y hermanas de sus hermanos. Su concepción no es como una persona independiente sino siempre en relación con un hombre. En la costumbre social, hasta ahora no se puede imaginar la igualdad de las mujeres con los hombres, hasta ahora los legisladores no tienen presente la situación de la sociedad en el tiempo. Nuestra sociedad es una parte de nuestra religión, tanto los legisladores como otras personas ven de diferente manera a los hombres y las mujeres. Algunos padres, especialmente en lugares alejados y provincias, se guían por la mala costumbre del lugar de no dar permiso a sus chicas para ir a la escuela. Estos padres, que dan muy poco valor a la educación de sus hijas, prefieren que se queden en casa haciendo las labores domésticas, en lugar de ir a la escuela. Otras acciones de rudeza física y mental, como son crearles problemas por el camino y dentro del colegio, tirarles ácido en la cara, secuestrarlas, anestesiarlas con productos e incluso han llegado a matar a grupos de alumnas, originan que los padres no autoricen a sus hijas a ir a la escuela.

Otra de las causas de que no se permita la asistencia a la escuela de las niñas en los campos y provincias lejanas es la mentalidad de los padres de tenerlas encarceladas con respecto al acceso a la educación. Ellos prefieren que, en lugar de ir a la escuela, trabajen en casa y ayuden a su madre.

La mayoría de los padres afganos son indiferentes a los aspectos de la cultura de las chicas y, en muchos casos, son contrarios a educarlas. Estos padres conservadores opinan que la enseñanza oficial en escuela es perversa para la moralidad de nuestras chicas, que esta perversión envenena nuestra sociedad, porque las chicas y las mujeres son las fuentes de veneración y prestigio de su familia. En las provincias, con la enseñanza oficial, se prepara los hijos para desenvolverse en la sociedad. Para generaciones de campesinos (masculinos y femeninos), se mantiene el viejo objetivo de que las chicas han de ser mujeres y madres y los chicos ayudar a la familia, con lo que se mantienen apartados de la formación.

El matrimonio obligatorio antes de tiempo es otro problema social que impide la educación de las chicas. Las mujeres y las chicas pueden mantener la formación mientras están bajo la responsabilidad familiar, incrementando sus conocimientos día a día, pero cuando se casan asumen muchas responsabilidades en la casa y abandonan sus estudios.

En 2003, la oficina de UNICEF, que trabajó sobre la educación, expresó que en Afganistán la educación de las chicas tiene un bajo nivel y que se deberían buscar algunos caminos para solucionar y cambiar esta situación. En las positivas investigaciones que hicieron sobre las mujeres y hombres en todo el grupo social de educación valoraron y concibieron un camino para la enseñanza de las chicas y chicos. En relación a la educación de las chicas encontraron como un asunto muy importante el hecho de que los padres analfabetos se muestran como una fuerza contraria a la educación, siendo ellos la primera persona que tenía la decisión para autorizar el ir a la escuela en muchos casos, sin tener claro el motivo de tal impedimento.

Otras causas del analfabetismo, de casi el 90% de las afganas, son la pobreza y la falta de trabajo, la larga guerra y sus influencias que incrementan la enemistad y el odio. Estos también han sido motivos para casar a sus hijas antes de tiempo para obtener mucho dinero, *toyana*, así como de la trabazón matrimonial personal, intercambiar personas para el matrimonio. También estas débiles e inocentes se entregan como compensación de los hechos criminales (matanza, violación y reputación) de sus padres, sus hermanos, tíos y primos.

Dentro de la situación a la que nos referimos, según la investigación médica mundial, el 75% de los matrimonios obligados en Afganistán son de chicas menores 15 años, siendo este otro motivo del abandono de la escuela.

Los datos referidos nos aclaran una cosa más: que dentro de las familias hay muchos motivos para que sus chicas no vayan a la escuela y que las posibilidades, facilidades y servicios proporcionados por el Gobierno son también inadecuados para las mujeres. En total, la falta de esfuerzo, uso de energía y

desigualdad entre chicos y chicas que van a la escuela y la gran distancia de las escuelas al hogar es otro motivo que obstaculiza la formación de las chicas.

El déficit de maestras, en 2005 solo el 28%, ha mejorado, según los últimos datos del Ministerio de Educación de Afganistán. En 2012 se llegó hasta el 38% de maestras en un total de 190.000 profesionales. La cantidad total de escuelas es de 14.100, de las que el 50% son utilizables para la enseñanza. Mientras que hace diez años la cantidad de escuelas era 3.400 y en ellas enseñaban 2.000 maestros y un millón de alumnos tenían acceso a educarse.

■ Conclusiones de la investigación

- *La falta de seguridad y sus efectos en la educación de mujeres*

Durante la década de los años 70 la escuela había pasado a ser lugar de combates ideológicos entre las fuerzas del Gobierno anterior y las organizaciones islámicas. Después del golpe de Estado de 1978, el primer sacrificado fue el sistema de educación, que empezó con el Partido Democrático del Pueblo (PDPI) que, desde el primer momento, se había preocupado mucho por las escuelas y los programas de educación de adultos e incrementado el número de las mujeres escolarizadas. El Gobierno usaba el sistema de enseñanza y quería consolidar la situación del mismo, para lo que envió a más de 50.000 personas a la URSS para recibir educación (reportaje de valoración del país, *Unta 1978*, página 24). Hubo una reacción seria para impedirlo que originó una resistencia contra el Gobierno. La mayoría de las cosas relacionadas con la educación fueron atacadas y se rompieron con los muyahidines, también el PDPI y después el ordenamiento de los muyahidines utilizó el sistema de educación para conseguir sus objetivos.

La calidad de enseñanza se deterioró en exceso y en lugares alejados sufrieron mucho por las malas condiciones, muchas maestras murieron y las escuelas fueron destruidas; de nuevo en 1983 el Ministerio de Asuntos Exteriores anunció a las Naciones Unidas que el 50% de las escuelas de Afganistán se habían destruido.

En el 2003 el Banco de Desarrollo Asiático (ADB) garantizó que el 80% de todas las escuelas habían sido dañadas o completamente destruidas y, según la información de la Presidencia de Seguridad y del Ministerio de Educación, en el año 2009, 481 de las escuelas en diferentes provincias de Afganistán habían sido quemadas y cerradas por los insurgentes. En conclusión, 300.000 alumnos se habían visto desprovistos de enseñanza. Los Gobiernos y grupos políticos para conseguir sus fines políticos y sus juegos ideológicos han usado los lugares de enseñanza y las escuelas, particularmente las de chicas.

Los años de guerra han tenido muchas negativas y desagradables influencias en el sistema de educación. En 1935 la enseñanza primaria era oficial, obligatoria y gratuita. En la Constitución del año 1964 se garantizó la enseñanza pero su difusión en todo el país llevó muchos años. En 1975, muchos años antes de la guerra, solo el 11,4% de la población afgana que tenía seis años eran alfabetos y los hombres estaban mucho más educados que las mujeres. En los sitios y zonas centrales el 14,8% de los hombres eran alfabetos, mientras que entre las mujeres de las provincias era menos del 0,6%.

La inseguridad durante tantos años es un obstáculo serio que, hasta ahora, ha perjudicado el sistema de educación y la vida de las chicas y mujeres afganas. Los problemas de seguridad siempre crecen y surgen desde la frontera de Afganistán que es una posición muy importante para los órganos que combaten por la seguridad, contra los criminales y terroristas de Al Qaeda con la ayuda de las fuerzas de Naciones Unidas para conseguir un Afganistán estable. La seguridad de los aeropuertos nacionales e internacionales también es una de las necesidades primarias.

Preservar las puertas de entrada y salida, así como las provincias del país como Kabul, Nengarhar, Kandahar, Herat, Mazar y Sharif, son necesidades primarias para la seguridad, porque estas provincias son las más habitadas.

La desaparición de la droga es otro de los temas importantes que ayudan a la imagen de la seguridad.

Preservar los documentos secretos del país de personas irresponsables y otras redes de inteligencia es prioritario y también uno de los trabajos de las fuerzas militares y los órganos de seguridad. Características prioritarias para el desarrollo de los militares son una muy buena educación así como la dotación de armamentos modernos y la obediencia de normas. Pero desgraciadamente nuestras fuerzas son pobres en todo y no tienen acceso a ninguna de estas cosas.

La inseguridad es un importante factor que influye directa o indirectamente en que las chicas no puedan acceder a la escuela y aprender. Estas investigaciones nos aclaran la existencia de la inseguridad no como una variante aislada, sino como influyente en las demás para perturbar el sistema de educación.

Aunque hay una actitud generalmente positiva entre la gente con relación a la enseñanza de las chicas, el tema es una cosa que está en disputa.

A finales de 2002 se informó de manera escrita que en algunas provincias fueron atacadas y quemadas escuelas de chicas. Estos ataques tenían la intención de provocar miedo en las chicas para que no fueran a la escuela. Fueron como

los de 1950, cuando especialistas extremistas se levantaron contra la educación de las chicas.

También en Kandahar echaron ácido a las caras de las alumnas. Esta reacción se produjo contra las alumnas que no escondían su cara y llevaban vestidos cortos en Kabul, como en la década de los 70.

De cualquier manera, estos sucesos no son de hoy y se vienen repitiendo durante muchos años, los niveles de inseguridad y la rudeza de la sociedad son muy altos. Si este proceso continuara y se aceptara, las familias de las alumnas no animarán a que sus hijos vayan a la escuela en las zonas alejadas.

La investigación sobre los derechos humanos de la nación indica que la preocupación por la falta de seguridad es uno de los motivos que obstaculizan el acceso de las chicas a la escuela y la educación. También muchas familias tienen interés en que sus hijas continúen sus estudios, pero necesitan recursos para preservar a sus chicas y garantizar su seguridad en el camino de ida y vuelta de la escuela.

- *La falta de acceso suficiente de las chicas a la escuela*

Después de la caída del régimen talibán se aumentó la inclusión de las chicas en la escuela, pero cerca de la mitad de ellas, hasta ahora, siguen sin ir. Hay muchas diferencias regionales, urbanas y tribales.

Otra de las causas que impiden la educación de las chicas es la falta de colegios especiales para ellas; la falta de maestras y la preservación de los factores sociales y culturales también tienen efecto para la continuación de los estudios. El considerar, por parte de los insurgentes, las escuelas como objetivos y su opinión de que la cultura y la educación son innecesarias y perjudiciales para las chicas causa mucho daño. En Afganistán hay muchos obstáculos y, dependiendo de los lugares y de los ataques, en algunos sitios se mantiene a las mujeres con mucho miedo mientras que en otros no.

Pero en algunas zonas existe un impedimento cultural para el movimiento de las mujeres, con lo que la balanza de la falta de asistencia se incrementa. Otro problema cultural es que cuando las maestras no son mujeres la familia no autoriza a las chicas a ir al colegio. En muchos lugares de Afganistán las escuelas de las chicas están separadas de las de los chicos. Solo el 12,3% de las escuelas son de chicas. La diferencia geográfica también es importante, el 30% de las escuelas se encuentran en Kabul. Incluso en algunas provincias no hay ninguna escuela para las chicas de los cursos superiores. Wardak, que es una de las provincias centrales del país, hasta 2007 no tenía ninguna escuela superior para las chicas y en dicho año fueron construidas dos escuelas por las fuerzas

militares de la OTAN de Turquía, y después de un año, en 2008, aunque el director de una de las escuelas era un hombre, por la incesante amenaza de los talibanes, se cerró.

La gran distancia a las escuelas es un gran problema que impide que las chicas vayan a ellas. Mientras que el 29% de los padres campesinos no dan facilidades a sus hijas, por la distancia para ir y volver, el 24% no lo hacen por no estar separadas las escuelas de chicas y chicos. A ello hay que añadir la falta de transportes y las malas condiciones, como falta de baños, agua, etc.

El Banco de Desarrollo Asiático informó que casi la mitad de las escuelas no tienen fuente de agua, y menos del 15% tienen baño para el uso de los niños.

En la oficina de Pamlarena, apoyada por Suecia, y la oficina de Nejab, internacional, el modelo que eligieron para las mujeres de los pueblos (especialmente un grupo de maestros para niñas pequeñas) fue que las chicas del noveno curso enseñaran a las de los cursos inferiores apoyándose durante este tiempo en maestras. Este tipo de educación femenino permitió que el 48% de chicas fueran a la escuela, por ser las maestras mujeres, en lugares como las provincias de Paktika, Paktia, Logar, Wardak y Ghazni.

Según se muestra en la tabla 6-5, del total de las entrevistas, 111 personas, que suponen el 22,2%, la falta de acceso a la escuela de las chicas es un motivo para la falta de educación, aunque a ellas les gustaría ir.

De acuerdo con la información de esta tabla vemos que la situación económica y social de Afganistán es uno de los motivos que hacen que el porcentaje de chicos que van a la escuela sea superior al de las chicas. Siendo muy difícil de aceptar para los padres el que las hijas sigan un largo camino para ir a la escuela, por otra parte, la situación económica no les permite utilizar otros medios.

Según informa la Comisión de Derechos Humanos y otras, de 311 niñas entrevistadas, 160 no tenían ningún acceso a enseñanza por la lejanía a la escuela o la costumbre de la familia.

También, según dicha Comisión, en seis de las ocho provincias centrales de Afganistán investigadas, las chicas que quieren ir a la escuela y continuar sus estudios deben pasar entre una y seis horas al día en el camino.

El problema sexual y psíquico de las alumnas es el único tema esencial para la familia afgana. Algunas veces, cuando las chicas van por el camino, son molestadas por hombres y chicos, siendo otro de los factores por los que las familias no las dejan ir y también, algunas veces, las consideran culpables de

estos ataques. En las familias que viven cerca de la escuela, algún hombre de la familia, generalmente anciano, suele acompañarlas.

- *La debilidad de la economía familiar*

La dependencia económica familiar de los varones hace que, como estos pueden ayudar a la misma en el futuro, se les dé mucho valor, mientras que las chicas, que no pueden colaborar económicamente a la familia, son consideradas inferiores y son desprovistas de derechos esenciales, como el cariño, la educación y la enseñanza.

La mayoría de las familias, sin el salario de sus hijos no pueden atender los gastos corrientes de la escuela, como el uniforme escolar, los libros y otras cosas y han solicitado el importe del transporte. Algunas familias campesinas, a causa de la mala situación económica no pueden comprar el *chadori (burka)* para sus chicas que van a la escuela; porque en algunos lugares las chicas jóvenes deben llevar *burka* y, sin él, la salida de ellas es un problema y una infamia muy grande que directamente daña la veneración y honor de la familia. Si estas criaturas cándidas e indefensas quieren salir de esta cárcel (*burka*) y ser libres pierden la oportunidad de la educación.

La educación y enseñanza de las chicas va relativamente en aumento; en los años finales de esta década se ha atraído la atención de las familias y del Gobierno. Antes había muchos impedimentos sobre la educación de las chicas y mujeres; la habilidad y aptitud para los trabajos de la casa era el principal objetivo de su formación. En estos años la educación ha ejercido un efecto positivo en la economía familiar y ha supuesto también un cambio en las ideas de la familia y aumentado la percepción positiva hacia la educación de las mujeres.

En el pasado, el padre era la única persona que traía la comida y gastaba el dinero y los demás comían. Las necesidades sociales de hoy han provocado que toda la familia tenga que trabajar y encontrar las fuentes de provecho; cuando las mujeres y las chicas estén en activo y tengan conocimientos podrán ayudar a las familias, con lo que es de esperar que la situación mejorará y las mujeres ejercerán las actividades sociales, económicas y culturales y tendrán el lugar y la posición en la vida que les corresponde.

El recibir mucho dinero de dote crece y adelanta el casamiento antes de tiempo para las chicas. Por el relato de la situación económico social de Afganistán, en 2009, la ocupación en el trabajo era el impedimento para no recibir la educación del 23% de los niños y el 10% de las chicas.

La debilidad económica familiar y la falta de oportunidades para la subsistencia es otro problema por el que las familias tratan de forma diferente a las

chicas y por el que no se crea una situación favorable para educar a sus hijos e hijas. Los hijos tienen un valor mayor para las familias, ya que ellos serán los que apoyen a sus padres. Según los resultados de la investigación llevada a cabo por la Oficina de Investigación del Derecho de las Mujeres y los Niños, en 2009, más de 10,3% de las familias, por causa de la pobreza, no permitieron que sus chicas fueran a la escuela, y también fue la pobreza, como una factura, el impedimento para que el 10% de las chicas con diferentes enfermedades fueran atendidas por el médico.

Por eso, la información deja de manifiesto que la imagen de pobreza es un problema que aumenta la rudeza familiar, especialmente en relación a las chicas. Según el relato de la investigación sobre las mujeres y niños, el 46,3% de las chicas que salen de su casa es por causa del problema de la pobreza y, también en los casos de casamiento de menores edad, son el 4,2% las que se quejan de la baja economía de su familia.

Según nuestra investigación, de nuestros entrevistados, un total de 90, que representan el 18% de las mujeres, dicen que la causa esencial del impedimento y la falta de acceso de las mujeres y chicas a la educación es la debilidad de la economía familiar.

- *Nueva planificación estratégica del Ministerio de Educación Afganistán*

La educación y la formación es la fuerza principal para conseguir el progreso y la prosperidad de toda la sociedad y del país. Si el sistema educativo o el conocimiento de una sociedad están adecuadamente establecidos y de forma sistemática y los niños de la sociedad están apoyados por sistemas precisos y principios científicos y educativos para adquirir los recursos básicos de formación y aprendizaje, esta será la base del país para que los individuos sean útiles a la sociedad en el futuro.

Los países avanzados del mundo dan mucha importancia al sistema de educación y formación y se preocupan de que se utilicen los métodos científicos más apropiados en este campo, que sean adecuados a la época y lleven a cabo una extensa investigación a este respecto para conseguir los mejores métodos, que son renovados periódicamente. Afganistán es uno de los países en que la formación y la educación muestran tan bajo nivel por motivos evidentes como son los largos años de guerra y los estragos que causaron en el progreso.

Por supuesto que los esfuerzos del Gobierno y las instituciones privadas en los últimos años para la reconstrucción del sistema educativo y la promoción del nivel científico de este país han sido muy honorables y hay esperanzas de que sean cada día más extensos.

El Ministerio de Educación afgano ha hecho en los últimos años un esfuerzo para promover la creación de una estrategia nacional para la educación, a la vez que un Plan Estratégico para el Desarrollo de la Educación en Afganistán organizado desde 1385 hasta 1389 y desde 1389 hasta 1393⁽¹⁾.

El ministro de Educación, doctor Farooq Wardak, afirma que el Plan Estratégico Nacional para los años 1389 a 1393 (2010-2014) representa un enfoque unificado y global para afrontar los retos de la educación en Afganistán, en el que los desafíos deben ser tratados adecuadamente para lograr los objetivos educativos basados en la Constitución de Afganistán, en la Estrategia de Desarrollo Nacional para Afganistán y en los objetivos de desarrollo específicos para el año 1399.

El Plan Estratégico identifica los principales objetivos de la educación y, para mejorar el acceso equitativo a una educación de calidad, ha diseñado un programa integral mediante un proceso participativo y consultivo del plan con los afganos en todos los niveles a través de la educación, la preparación y el establecimiento de las vías para el desarrollo.

El Ministerio de Educación se ha comprometido con todos los niños y adultos para proporcionar una calidad adaptada a sus necesidades en todos los ámbitos de la educación. Así, se compromete el desarrollo de los programas de educación del Gobierno mediante sistemas financieros transparentes y responsables. Los sistemas de monitorización y evaluación deben ser reforzados en los niveles más altos y creados a través de una fuerte relación con la gente, la sociedad civil, el sector privado y el Gobierno.

Las políticas y estrategias para cinco años están incluidas en el Plan Estratégico de Educación desde 1389 hasta 1393 (2010-2014). Estas políticas y objetivos, diseñados para el sistema educativo, están basados en los compromisos nacionales e internacionales del Gobierno de Afganistán. Las bases de este plan se han desarrollado durante los años 1385 a 1389 y la esperanza, los deseos del pueblo afgano y de los estudiantes se deberán ver satisfechos con los resultados de la implementación del Plan Estratégico.

El plan incluye cinco programas para mejorar el acceso a la educación de calidad y la gestión en todo el país. En ellos se reflejan las necesidades más prioritarias, de entre ellas:

1. La primera prioridad es mejorar el acceso a la educación para los estudiantes, adecuando las aulas y edificios; la escuela debe proporcionar un espacio adecuado para los niños, especialmente para la educación de las niñas. En la

⁽¹⁾ Nota del editor: en Afganistán, al igual que en Irán, se utiliza el *calendario persa*. Es un calendario solar de seis meses de 31 días, los cinco meses siguientes con 30 días y el último con 29 o 30 días según sea bisiesto o no.

- actualidad, casi la mitad de los edificios de las escuelas existentes presentan muchas carencias, están dañados y no son aptos para su uso.
2. La segunda prioridad es incrementar las habilidades de los docentes y los métodos de educación de los profesores para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes que asisten a clase.
 3. La tercera prioridad está referida al propio Ministerio, que no está estructurado para promover el desarrollo y aplicación de políticas adecuadas, la gestión eficaz de los recursos humanos y necesidades financieras y físicas para acceder a los resultados deseados. Significar que, en 1389 (2010), Gul Agha Ahmadi, asesor de prensa del Ministerio de Educación de Afganistán, expresó su satisfacción por el progreso en el Ministerio y acerca de cómo gran parte de estas prioridades se han logrado en Afganistán.

«Sr. Presidente: En el último año, el Plan de Educación ha avanzado de acuerdo con cada uno de nuestros cinco programas. En el plan de educación para nuestro plan de desarrollo nacional para la educación de nuestros estudiantes, en 4 programas tenemos 7.600.000 estudiantes, de ellos el 38% son chicas. Y además, de 550.000 mayores que quieren aprender, el 60% son mujeres. De un total de 179.000 profesores, el 30% son mujeres. Se imparten 20.000 cursos de alfabetización en instituciones de formación de docentes, en los cerca de 13.200 colegios. Por supuesto, de estas instituciones recordamos que el 50% tienen buenas condiciones para poder estudiar y en ellas los estudiantes pueden aprender diferentes asignaturas de acuerdo con el plan de estudios nacional, así como el islam y sus principios de valores y el amor a la Patria. Y el Ministerio de Educación de Afganistán también está considerando los objetivos con el fin de alcanzar su plan estratégico para el sistema de educación y capacitación para desarrollar metas a largo plazo para el año 1399.

«Sobre la base de esta meta, hasta 1399 las tasas brutas de escolarización en la educación básica se incrementarán en un 104% por ciento para los chicos y hasta un 103% para las chicas. Y las tasas netas de matrícula para chicos y chicas se incrementará en un 98%. El número de estudiantes de la educación islámica se incrementará a 180.000 y el 95% de los profesores pasarán un examen de competencia. La tasa de alfabetización en este país llegará a 50% y el 12% por ciento de los graduados de formación básica continuarán formándose técnica y profesionalmente».

Gul Agha Ahmadi, asesor de prensa del Ministerio, dijo en este sentido que «las actividades para lograr esta meta en 1389 se incrementaran paulatinamente y, en algunos programas, estamos muy por delante de lo previsto».

«Sr. Presidente: El Ministerio de Educación, poco a poco, va tratando de avanzar; en el plazo de diez años, a partir del año 1399, todas los niños

en edad escolar podrán elegir las escuelas en Afganistán y tendremos los servicios para ellos y poco a poco iremos implementando estos planes, los planes que hicimos, nuestros planes. De acuerdo con nuestro plan, en algunos aspectos estamos por delante de lo previsto y, alhamdulillah, los objetivos del milenio se llevarán a cabo en todo el mundo y en Afganistán también. Bajo su plan, en Afganistán en 1399 ningún niño en edad escolar estará sin posibilidades de asistir a la escuela. El Plan Estratégico de Educación es para todos los niños en edad escolar, sin discriminación y equilibrado en todo el país, mediante él tendrán acceso a una educación de calidad y adquirirán las capacidades necesarias para vivir una vida sana y con éxito junto a la familia y la comunidad y obtener una educación superior».

Sin embargo, la balanza de los servicios de educación para los niños y las niñas en el Afganistán no está equilibrada, especialmente en zonas remotas donde las comunidades más tradicionales muestran menos interés. La doctora Sima Samar, de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán, dice que el Gobierno está obligado a proporcionar educación a las niñas en todo el país porque el progreso de cada país depende de la promoción y el avance de las mujeres y las niñas.

Aunque los funcionarios afganos de la Secretaría de Educación han realizado progresos en diversos sectores, como la educación de las niñas afganas, sin embargo, algunos expertos afganos creen que los deberes del Gobierno en relación con las mujeres afganas en diversos sectores, como la educación, no se han cumplido.

La activista por los derechos de la mujer, Najla Ayubi, dijo:

«Estoy segura de que en los últimos rincones de Afganistán, de acuerdo con los problemas de salud de las mujeres afganas se deduce que, desafortunadamente, no hay atención por parte del Gobierno afgano para proporcionar servicios de salud a las niñas que todavía están en cierta edad y no van a la escuela a aprender, de acuerdo con la Constitución afgana, y el Gobierno sabe que estas mujeres tienen derecho a recibir educación y capacitación, específicamente centrándonos en esta cuestión, y lamentablemente, vemos que el 79% de las mujeres afganas son analfabetas».

La doctora Sima Samar afirma que el derecho de acceso a la educación de las hijas, junto con otros derechos como el derecho a la vida, no puede ser sustituido por otro.

Hasta 1393 (2014), el número de estudiantes de la escuela debe aumentarse hasta 10 millones de niños y proporcionar zonas de acceso a los niños nó-

madas y a los niños con necesidades especiales, para mejorar la educación. El número de estudiantes de la escuela en 1381 fue de 2.300.000 personas y ahora, de acuerdo con funcionarios del ministerio, más de 7.600.000 personas. Hasta la fecha, se han establecido 4.690 nuevas escuelas y se ha dedicado una atención especial a las diferentes áreas provinciales y rurales y a la ciudad. En la educación en las escuelas públicas hay una tasa de abandono del 3% y los repetidores son menos del 11%.

Debe proporcionarse a todos los estudiantes un adecuado ambiente de aprendizaje en todas las escuelas públicas a fin de facilitar el progreso mental y físicamente.

La participación de los padres y la administración escolar local y la gestión a través de la creación y capacitación de todo el consejo escolar es básica para el fortalecimiento de la educación pública. Hasta 1393, el sistema de educación pública trata de fortalecer la gestión escolar y la educación pública por medio de observadores entrenados. El Plan Estratégico se basa en el sistema de educación islámica para entrenar las capacidades de mano de obra necesaria para la enseñanza, la promoción, liderazgo, servicio de las instituciones gubernamentales y desarrollo y mejora de las instituciones de educación no gubernamentales y privadas y de la educación superior.

Una de las necesidades fundamentales de la educación, en todas las acciones de desarrollo comunitario, para mejorar la calidad de la formación del profesorado o para modificar los maestros de las escuelas normales, es que sean entrenados y familiarizados con los métodos modernos que los servicios de educación requieren para enseñar y trabajar de acuerdo con lo que la comunidad necesita. Los centros de formación del profesorado son para desarrollar la capacidad de maestros y maestras para mejorar la calidad de la enseñanza y el progreso educativo de los estudiantes en las escuelas públicas y las escuelas religiosas de acuerdo con los objetivos del Plan Estratégico.

De acuerdo con este plan de disposición de los profesores y graduados de duodécimo grado y profesores de apoyo de capacitación en la escuela normal y otros centros, antes de recibir la capacitación plena para la formación, van a las zonas alejadas como profesores de apoyo y para mejorar su capacidad académica mediante la práctica a corto plazo.

Basándose en el Plan, hasta el año 1393, más de 60.000 miembros de la rama académica se actualizará hasta el grado 14 y se mejorarán sus habilidades de enseñanza e incrementará su conocimiento. 50.000 docentes de grado 12 son reclutados y entrenados en distritos que cuentan con profesores calificados.

Se proporcionarán los libros de texto y nuevos materiales educativos para estudiantes y profesores, para educar en plazo y con alta calidad, para mejorar la

calidad de la enseñanza y el aprendizaje y la mejora continua de los resultados de aprendizaje de estudiantes, en corto y largo plazo.

Para mejorar las capacidades de los maestros y la formación del profesorado y su capacidad docente, con el fin de avanzar en la educación y mejorar los resultados de los estudiantes y la capacidad del sistema de actualización de formación de profesores docentes y administrativos, también se creará la escuela normal y el departamento de formación del profesorado

Gul Agha Ahmadi, dijo: «De 190.000 maestros en nuestro sistema educativo, sólo el 30% tiene una formación profesional y otro 70% son no profesionales. Para resolver este problema, el Ministerio de Educación ha establecido 41 centros de formación de profesorado y 87 centros de formación en los distritos; cerca de 50.000 estudiantes están ocupados aprendiendo para cumplir el servicio de profesores y también para su capacitación; en el nuevo sistema, se implementaron los salarios para 102.000 y se trabaja para obtenerlo para 128.000 profesores.

Para mejorar la vida de los maestros, el último año, alrededor de treinta mil solares fueron distribuidos en diferentes provincias de Afganistán. De ellos, se distribuyeron 8.000 en 1388. Se ha abierto la alfabetización para adultos y para aquellos que por cualquier motivo no han recibido la formación común en las escuelas normales. La promoción de la educación, la ciencia y la cultura es muy importante en toda sociedad.

El Ministerio también planea la prestación de servicios de alfabetización, de conocimientos y habilidades a las personas de quince años en adelante para mejorar sus posibilidades de ejecutar un papel activo en la comunidad. De acuerdo con el Plan Estratégico de Educación para el año 1393, el Ministerio también planea que al menos 3.600.000 adquieran la alfabetización.

Dado que gran parte de los alumnos viven en las zonas rurales, el Ministerio de Educación afgano ha anunciado que se ha prestado especial atención a estas áreas y se intentará fomentar la participación del sector privado, las poblaciones locales y otras instituciones, incluyendo mezquitas y clérigos, para atraer a más estudiantes.

Dado que la tasa de alfabetización entre las mujeres es muy baja, con el fin de aumentar su participación en los programas de alfabetización se ejecutan programas de sensibilización pública y el número de mujeres docentes en los programas de alfabetización se incrementará.

El Ministerio tiene la intención de ofrecer otros incentivos, tales como alimentos, servicios de salud y subsidio de semillas agrícolas a la participación de las mujeres en los programas de alfabetización.

Gul Agha Ahmadi estableció como algo significativo que en 1389 (2010) se impartirán 20.000 nuevos cursos de alfabetización y habló acerca de la participación de las mujeres en los programas de alfabetización.

En 1389 el Departamento de Educación ha creado 20 nuevos cursos de alfabetización. Tenemos aproximadamente 550.000 afganos que no habían tenido cursos de alfabetización y afortunadamente fueron bendecidos para tener esta oportunidad, de ellos el 60% por ciento eran mujeres.

■ CONCLUSIÓN

Sin duda, la vida de la sociedad afgana desde el pasado hasta hoy ha seguido diversas vicisitudes, siempre en un marco de desequilibrio entre las expectativas sociales y la falta de logros en sus demandas y necesidades.

Los investigadores siempre quieren estudiar estos factores y se esfuerzan en encontrar la manera de resolverlos. Muchos acontecimientos que vienen desarrollándose en décadas sucesivas continúan todavía; el crecimiento y el tejido de la raíz de este árbol en su rápido desarrollo presenta grandes dificultades y, debido a las infructuosas guerras y los conflictos entre los grupos de poder y los valores históricos en la vida política de la infraestructura cultural y económica de Afganistán, se han derrumbado las estructuras de la sociedad civil.

Cristalización y expresión de fuentes extranjeras –en los últimos años el Ejército Rojo invadió el país con la intervención de los países soviéticos vecinos– y la influencia de los grupos extremistas que solo trabajan en su beneficio y son detractores de la educación ha llevado en diferentes etapas de Afganistán a la ignorancia del imperio de la ley y a la experiencia de la injusticia.

La intervención extranjera en Afganistán durante las últimas décadas del siglo xx, junto a problemas complejos, llevó a este país a la destrucción completa, al abismo. Los partidos políticos como el *Khalq* y el *Parchan* y la organización de los muyahidines fueron apoyados por diversos países extranjeros en sus luchas por conseguir el poder. Estas guerras tuvieron muy malos efectos para las mujeres.

La sociedad de nuestro país es para los hombres. Las mujeres viven en muy malas condiciones y deben fugarse de sus casas, son quemadas o ahorcadas y tienen que luchar mucho para conseguir sus derechos, siendo víctimas de estas malas acciones de los hombres que dicen ser musulmanes, pero no lo son, y los comandantes y miembros de los muyahidines, talibanes y las mafias, que compran y venden a las mujeres tanto entre afganos como a personas de otros países.

A las mujeres de nuestro país, donde reina el viejo sistema del vasallaje y de la cultura tribal violenta, con el corazón de piedra, de la tiranía patriarcal y retrógrada, opuesta a los más pequeños beneficios de la civilización, se niegan las libertades más elementales y los derechos humanos y sociales. En cada momento y lugar, las violaciones de los derechos humanos y la discriminación de las mujeres y las niñas en Afganistán fueron intensas en una acción inhumana. Ante todo, sigue siendo la misoginia la que determina un desastre en Afganistán, no siendo comparable con muchas sociedades musulmanas; por ejemplo: la prostitución femenina, la imposición del matrimonio forzado, el matrimonio forzado de la viuda de la familia y el matrimonio precoz, incluyendo la negación de la educación y de los derechos humanos para las mujeres y las niñas de nuestro país.

Pero a pesar de la tiranía absoluta del patriarcado de la ira, las mujeres son importantes en nuestra patria, maldicen, huyen de la casa, queman sus cuerpos, e incluso llegan al suicidio en su lucha por su derecho de resistencia y contra los actos inhumanos del patriarcado.

A partir de la crisis actual y la guerra, en nuestro país, desde hace más de veinticinco años, las mujeres afganas cerca de sus hombres, como hombres en la lucha por los derechos liberales y sociales, su independencia y el orgullo nacional de Afganistán bebieron de la copa del martirio y se defendieron con valentía. Sufrieron, además, la pérdida de seres queridos y familiares y una parte sobresaliente de sus bienes y sus hogares fue desplazada o capturada con armas de fuego en manos de los brutales señores de la guerra. Muchas de las mujeres casadas y las jóvenes, en contra de las buenas tradiciones de normas nacionales e internacionales oficiales, por las armas en la mano, como en un cautiverio, han sido vendidas como esclavas en la región y especialmente en los países árabes. Cuando volvieron los partidos de nuestro país, en nombre del islam, para coger dinero de fuera, han obedecido a los políticos de otros países, vecinos o no. También han buscado incrementar sus poderes, del partido y personales, en diversos lugares mediante la sangre, el saqueo de viviendas y la violación brutal de las mujeres.

En los últimos diez años, la proporción de mujeres en las actividades políticas, sociales, económicas y culturales en la capital y las provincias ha aumentado. Esta es la realidad, las mujeres afganas que perdieron su identidad, una vez más la vuelven a adquirir. Aunque Ministerio de Asuntos de la Mujer e instituciones de investigación de los derechos de las mujeres y servicios culturales y económicos trabajan para garantizar los derechos de las mujeres con la ayuda de la comunidad internacional, en algunos lugares, fuera de Kabul y algunas otras capitales de provincias, la vida de las mujeres y las chicas está en una situación muy lamentable y penosa.

Aún persisten factores tan negativos como la mortalidad materna e infantil, debido a la falta de acceso a los centros de salud, la existencia de la pobreza y el hambre, la migración, el matrimonio obligado y la sumisión a tolerar todo tipo de violencia por parte de la familia y la comunidad, la falta de acceso a los centros de capacitación en escuelas y universidades, la costumbre y la tradición y la falta de instalaciones, en este ámbito, así como docenas de otros casos en que las vidas de las mujeres y las niñas afganas se enfrentan al riesgo en una desfavorable situación de inseguridad.

Una de nuestras importantes conclusiones muestra la situación de seguridad desfavorable, la exclusión que también han sufrido las niñas y las mujeres en otras áreas las ha afectado también poniéndolas en desventaja. Diversos estudios mostraron que entre los factores que causan la falta de acceso a la escuela y a la educación de las niñas y las mujeres están incluidos una serie de elementos sociales que afectan negativamente, de entre ellos destacan: la falta de seguridad, agravada por las distancias y la falta de medios de transporte; la escasez de maestras, y la falta de agua potable y de adecuados servicios sanitarios. Todo lo anterior y los matrimonios forzados hacen que las niñas y mujeres no puedan continuar su formación y educación. La inseguridad es el factor más importante, porque los enemigos centran ahora sus actividades destructivas en la destrucción y quema de las escuelas de niñas, ya que están en contra de su educación. Mientras tanto, la asistencia de la comunidad internacional de más de cuarenta países, para proporcionar y promover los derechos humanos, especialmente los derechos de las mujeres y los niños, la reconstrucción de Afganistán, la lucha contra el terrorismo y Al Qaeda y la producción y cultivo de drogas, mediante la asistencia financiera, técnica y militar al pueblo afgano muestra el rostro humano de la situación.

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA MUJER EN CONFLICTOS ARMADOS Y GUERRAS

Pilar Estébanez Estébanez

RESUMEN

La mujer, en situaciones de conflicto armado o guerra, sufre, además de la desigualdad y discriminación por ser mujer, una carga añadida de violencia derivada de la situación de conflicto, menor acceso a la salud y a los recursos sanitarios, a los alimentos y a los recursos para procurar su supervivencia o la de sus hijos.

En este capítulo vamos a explicar cuáles son las consecuencias para la mujer que se ve inmersa en estas situaciones, que se suelen dar, además, en países en los que existe pobreza endémica, discriminación histórica de la mujer, altas tasas de enfermedades infecciosas, graves deficiencias de los sistemas de salud, violencia sistemática y falta de libertades. Estas consecuencias se plasman en mayor discriminación, menor acceso a la salud (materno-infantil, mayor incidencia de VIH/SIDA, tasas más altas de cáncer), víctima de una mayor carga de violencia (violencia sexual, explotación sexual), mayor vulnerabilidad (expondremos la situación de la mujer en cuatro países), y, finalmente, expondremos el punto de vista de la autora como cooperante.

Palabras clave:

Salud materno-infantil, mortalidad, vulnerabilidad, discriminación, VIH/SIDA, violencia sexual, violación como arma de guerra, esclavas sexuales

ABSTRACT

Women in situations of armed conflict or war, is suffering, in addition to inequality and discrimination as a woman, an added violence due to conflict, less access to health and medical resources, food and resources to ensure their survival or their children.

In this chapter we will explain what the consequences for the woman who is thrown into these situations that usually occur also in countries where there is endemic poverty, historical discrimination against women, high rates of infectious diseases, severe weaknesses in health systems, systematic violence and lack of freedoms. These consequences are reflected in increased discrimination, reduced access to health (maternal and child health, increased incidence of HIV / AIDS, higher rates of cancer), the victim of a greater amount of violence (sexual violence, sexual exploitation), vulnerability (we will discuss the situation of women in four countries), and finally, we will present the viewpoint of the author as a volunteer.

Key words:

Maternal and child health, Mortality, Vulnerability, Discrimination, HIV/AIDS, Sexual violence, War Rape, Sex slaves

■ INTRODUCCIÓN

La mujer, en situaciones de conflicto armado o guerra, suma a su situación de desigualdad y discriminación por ser mujer, con todo lo que ello implica (desigualdad en el acceso a los servicios de salud, falta de recursos de salud materno-infantil, violencia de género o menor capacidad de decisión o de acceso a la educación, mayor dificultad para acceder a los recursos económicos, etc.), la discriminación derivada de la situación de refugiada o víctima de la violencia armada, que empeora, si cabe, su situación.

En este capítulo vamos a explicar cuáles son las consecuencias para la mujer que se ve inmersa en estas situaciones, que se suelen dar, además, en países que, por sus características –pobreza endémica, discriminación histórica de la mujer, altas tasas de enfermedades infecciosas, graves deficiencias de los sistemas de salud, violencia sistemática, falta de libertades–, constituyen un mal lugar para ser mujer.

Estas consecuencias se plasman en una mayor vulnerabilidad de la mujer y se explican en los siguientes puntos, que desarrollaremos a lo largo del artículo:

- 1) Mayor discriminación.
- 2) Menor acceso a la salud:
 - a. Materno-infantil.
 - b. Mayor incidencia de VIH/SIDA.
 - c. Tasas más altas de cáncer.
- 3) Víctima de una mayor carga de violencia:
 - a. Violación como arma de guerra.
 - b. Niñas soldado y esclavas sexuales.
 - c. Prostitución.
- 4) Mayor vulnerabilidad como refugiada. Cuatro países, cuatro ejemplos: Somalia, Haití, Congo y Sierra Leona.
- 5) La mujer cooperante. Un punto de vista personal.

La mujer, en el espacio humanitario en casos de guerra, se ve relegada en cuando a los derechos que le asistirían en lo relativo a la salud reproductiva: este tipo de programas siempre son los últimos que se ponen en marcha en estas situaciones, cuando deberían ser de extrema urgencia. La consecuencia es, como veremos más adelante, el aumento de las tasas de mortalidad materno-infantil.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha puesto de manifiesto en numerosos documentos que la principal causa de mortalidad materna está relacionada con la maternidad: por término medio, las mujeres de los países en desarrollo tienen muchos más embarazos que las de los países desarrollados, por lo que tienen mayor riesgo de muerte relacionada con el embarazo a lo largo de la vida. El riesgo de muerte relacionada con la maternidad a lo largo de la vida (es decir, la probabilidad de que una adolescente de 15 años acabe muriendo por una causa materna) es de 1 en 4.300 en los países desarrollados, frente a 1 en 120 en los países en desarrollo⁽¹⁾.

Muchas mujeres mueren de complicaciones que se producen durante el embarazo y el parto o después de ellos. La mayoría de esas complicaciones aparecen durante la gestación; otras pueden estar presentes desde antes del embarazo, pero se agravan con la gestación. Las principales complicaciones, causantes del 80% de las muertes maternas, son:

- las hemorragias graves (en su mayoría tras el parto)
- las infecciones (generalmente tras el parto)
- la hipertensión gestacional (preeclampsia y eclampsia)
- la obstrucción del parto
- los abortos peligrosos.

Ello significa que cada día mueren unas mil mujeres por causas prevenibles relacionadas con el embarazo y el parto, el 99% de ellas en países en desarrollo.

Esto es lo que respecta a lo que la Organización Mundial de la Salud denomina «causas directas» y que provocan el 80% de los fallecimientos de mujeres. Sin embargo, a esta sangría de más de 365.000 muertes anuales relacionadas con la maternidad hay que añadir las muertes por causas «indirectas», el 20% restante: las enfermedades que complican el embarazo o son agravadas por él, como el paludismo, la anemia, el VIH/SIDA o las enfermedades cardiovasculares⁽²⁾.

En África, donde se concentra el mayor número de conflictos bélicos (18, entre guerras de baja y alta intensidad)⁽³⁾, se registra el mayor número de muertes de mujeres a consecuencia del VIH/SIDA, ya que en situaciones de guerra las mujeres son más vulnerables a esta enfermedad que los hombres: en África la proporción de mujeres con VIH/SIDA es del 60%, porcentaje que crece hasta el 74% si hablamos de mujeres jóvenes y adolescentes⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Organización Mundial de la Salud. Nota descriptiva n.º 348. Noviembre de 2010.

⁽²⁾ *Informe sobre la salud en el mundo 2005 ¡Cada madre y cada niño contarán!* Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2005, p. 62.

⁽³⁾ Uppsala Conflict Data Program.

⁽⁴⁾ En 30 años de epidemia, las mujeres y las niñas representan el 60% de las personas que viven con el VIH en el África Subsahariana, y el 76% de los jóvenes de 15 a 24 años que viven con el VIH son mujeres. Las encuestas nacionales muestran que las mujeres jóvenes en África oriental y meridional tienen hasta seis veces más probabilidades de infectarse que los

Mujeres y niñas son las mayores víctimas de la guerra en muchos países: son muchos los conflictos armados en los que mujeres y niñas son sometidas a agresiones y violencia precisamente por su condición. Así, en algunas guerras la violación ha sido utilizada como arma y agresión en el enfrentamiento entre contendientes: Sierra Leona, Ruanda, Liberia, Congo o ex-Yugoslavia. En otros conflictos las mujeres, especialmente las más jóvenes e incluso las niñas, han sido secuestradas o reclutadas a la fuerza para ser utilizadas sexualmente o como esclavas.

En muchos países en vías de desarrollo la mujer tiene menos capacidad de acceso a la salud y es más vulnerable a cierto tipo de enfermedades. El cáncer de mama afecta cada año a más de 1,38 millones de mujeres en todo el mundo, y el 80 por ciento de las muertes por cáncer se producen en países pobres. Es también vulnerable al cáncer de cuello de útero, relacionado con el virus del papiloma humano, y que tiene mucho que ver con la falta de capacidad de decisión para usar protección en las relaciones sexuales, o con situaciones de violencia relacionadas con conflictos armados y guerras.

La violencia de género puede ocurrir a lo largo del ciclo de vida de una mujer. Los tipos incluyen aborto selectivo por sexo, el maltrato durante el embarazo, el embarazo forzado por violación, infanticidio femenino, el diferencial de alimentos y atención médica para las niñas, el matrimonio infantil, la mutilación genital, la prostitución infantil, el maltrato psicológico, la violación marital, el acoso sexual, la trata de mujeres y la violación de mujeres de edad avanzada.

Por último, vamos a finalizar el capítulo con unas reflexiones derivadas sobre mi experiencia personal en el terreno como cooperante en relación con el papel de la mujer como cuidadora o testigo en situaciones de conflicto y guerras.

■ MAYOR DISCRIMINACIÓN

La mujer es víctima en muchos países, con culturas patriarcales, cuando desaparece la figura del hombre. Por ejemplo, la situación de la mujer en Iraq es especialmente complicada, como ha reconocido el Comité Internacional de la Cruz Roja. Según los datos ofrecidos por esta organización, se calcula que en Iraq hay aproximadamente un millón de mujeres que, por culpa de la guerra, se han convertido en cabeza de familia bien porque han quedado viudas, o por que han muerto o desaparecido todos los varones mayores de edad de la familia⁽⁵⁾.

hombres, debido a una combinación de causas biológicas, conductuales y estructurales, que impiden que las mujeres y las niñas no puedan rechazar las relaciones sexuales o negociar prácticas sexuales más seguras. *Declaración de Windhoek. Mujeres, y niñas e Igualdad de Género y VIH/SIDA: avances hacia el acceso universal*. 6-8 de abril de 2011.

⁽⁵⁾ *Households headed by women in Iraq: a case for action*. The International Committee of Red Cross in Iraq. Agosto 2011.

a la salud y son especialmente vulnerables frente a ciertas enfermedades. Por ejemplo, el cáncer de mama, que afecta cada año a 1,38 millones de mujeres en el mundo, es también la causa de muerte más frecuente para las mujeres: medio millón de muertes anuales. Ello es así, entre otras cosas, porque está infradiagnosticado en los países en desarrollo.

■ Salud materno-infantil

- Se estima que 1.600 mujeres mueren cada día debido a complicaciones causadas por el embarazo y el parto, el 99% en los países en desarrollo.
- Cada año, aproximadamente dos millones de niñas corren riesgo de mutilación genital femenina.
- Cerca de 70.000 mujeres mueren cada año por abortos inseguros, y muchas más sufren infecciones y otras consecuencias.
- Las mujeres son más propensas que los hombres de contraer el VIH a través de encuentros sexuales y alrededor del 42 por ciento de todas las personas infectadas con el VIH son mujeres.
- Cincuenta y uno por ciento de todas las mujeres embarazadas sufren de anemia por deficiencia de hierro.
- En muchos países del sur de Asia, África, América Latina y el Oriente Medio, entre un tercio y la mitad de las mujeres son madres antes de los 20 años.
- El cáncer de cuello uterino, la forma más común de cáncer en los países en desarrollo, suele estar relacionada con el virus del papiloma humano.
- La violencia doméstica, violación y abuso sexual son una causa importante de discapacidad entre las mujeres⁽⁷⁾.

La Conferencia Internacional de 1994 sobre la Población y el Desarrollo en El Cairo y la Conferencia Mundial de 1995 sobre la Mujer (Beijing) ampliaron el derecho a la planificación de la familia para incluir el derecho a una mejor salud sexual y reproductiva. Sobre la base de la definición de la Organización Mundial de la Salud, el Programa de El Cairo define la salud reproductiva como:

«...un estado de completo bienestar físico, mental y social, el bienestar y no solamente la ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los asuntos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. La salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y que tienen la capacidad de reproducirse y la libertad de decidir si, cuándo y con qué frecuencia debe hacerlo. Implícito en esta última condición está el derecho de hombres y mujeres a estar informados y a tener acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables de planificación de la familia de su elección, así como otros métodos de su elección para la regulación de la fecundidad que no estén contra la ley, y el derecho de acceso a adecuados servicios

⁽⁷⁾ United Nations Population Fund, UNFPA

de salud que permitan a las mujeres avanzar de forma segura durante el embarazo y el parto y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos».

Más de la mitad de la población mundial tiene menos de 25 años, y un número significativo de los adolescentes son sexualmente activos. Desde el nacimiento hasta la infancia y la adultez, las niñas y las mujeres necesitan servicios eficaces e información que les permita llevar vidas sanas y productivas. Los niños y los hombres también necesitan información y servicios que contribuyan a un comportamiento responsable y la igualdad de trato de mujeres y niñas.

Se estima que unos quince millones de mujeres adolescentes dan a luz cada año, lo que representa hasta un quinto de todos los nacimientos en todo el mundo. Y cada año, uno de cada veinte adolescentes contrae una enfermedad de transmisión sexual.

Como resultado de las experiencias con mujeres obligadas a desplazarse por conflictos, o catástrofes, se detectó la necesidad de proveerlas al acceso a la anticoncepción de emergencia (AE), no solo como un derecho, sino también como una necesidad para garantizar la salud reproductiva. En situaciones de guerras, conflictos armados o desplazamientos provocados por catástrofes o hambrunas, la imposibilidad de acceder a la anticoncepción de emergencia puede considerarse como una privación del derecho a la salud reproductiva, tal y como lo reconocen diversos convenios y conferencias internacionales, ya que estas mujeres pueden tener que enfrentarse a embarazos no deseados y como consecuencia de la situación en la que se encuentren sufrir secuelas o morir debido a complicaciones durante el embarazo o el parto.

La elevada mortalidad materna es una realidad en estas situaciones, en las que dar a luz, por ejemplo, es una práctica de riesgo o peligro para la salud. También hay que tener en cuenta los casos de embarazos no deseados, o incluso como resultado de violaciones, que son frecuentes en situaciones de conflicto. En Sierra Leona un nueve por ciento de las mujeres desplazadas como consecuencia de la guerra fueron violadas. En Tanzania se registró el estremecedor dato de que un veintiocho por ciento de las refugiadas de Burundi en ese país en edad reproductiva habían sido violadas⁽⁸⁾.

Las mujeres desplazadas también son víctimas de otro tipo de abuso sexista o explotación sexual, cuando se les pide relaciones sexuales a cambio de seguridad, alimento, manutención para sus familias, etc.

Por estas razones en el Proyecto ESFERA se diseñó, en 2004, el Paquete de Servicios Iniciales Mínimos (PSIM), que desarrolla los elementos que tienen

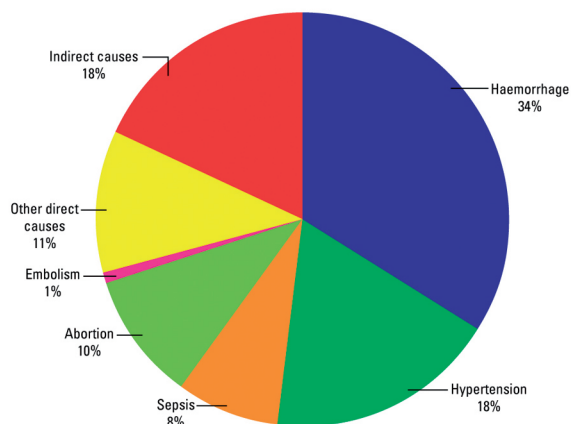
⁽⁸⁾ *Anticoncepción de emergencia en zonas de Conflicto. Reproductive Health Response in Conflict Consortium.*

que implementarse para garantizar las necesidades en salud reproductiva en los primeros momentos de crisis humanitarias, entre ellos la formación del personal desplazado a la zona y la información para las refugiadas y desplazadas, incidiendo en el colectivo más vulnerable, que es el de las adolescentes, principales víctimas de la explotación y la violencia sexual.⁽⁹⁾ (Ver figura 7.2)

Figura 7-2. Causas de mortalidad materna

Most maternal deaths are from causes that can be prevented or treated

Global distribution of causes of maternal death, 1997–2007



Source: WHO, Systematic Review of Causes of Maternal Death (preliminary data), 2010.

Fuente: OMS.

Se puede afirmar sin ser exagerado, que el embarazo es una práctica de riesgo para la salud en muchos países, especialmente si hablamos de países sumidos en un conflicto armado.

Por ejemplo, de los diez países del mundo donde mueren más mujeres durante un parto, cinco están en situación de guerra o conflicto, o acaban de salir de una guerra civil.

- *Afganistán (1.400 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos)*

Este es el lugar más mortífero del mundo para dar a luz de entre 164 países analizados por Save the Children⁽¹⁰⁾. El terreno accidentado en Afganistán, el clima extremo y la falta de caminos significa que muchas mujeres del medio rural simplemente no puede llegar a los centros de salud, especialmente en invierno, cuando las inundaciones y los aludes son comunes. Con poco dinero, incluso para lo básico, donde la gasolina es un lujo, muchas mujeres embarazadas se ven obligadas a desplazarse en burros para llegar a un hospital, en

⁽⁹⁾ <http://www.sphereproject.org/>

⁽¹⁰⁾ Informe sobre el Estado Mundial de las Madres 2011. Save the Children. 2011.

muchas ocasiones acaban dando a luz por el camino y muchas veces pierden la vida por complicaciones durante el parto.

La situación de conflicto bélico que sufre el país desde hace décadas, con zonas no seguras, militarizadas o con presencia de guerrillas, no ha ayudado a mejorar la situación, sino a empeorarla.

Alrededor de cincuenta mujeres mueren al dar a luz cada día en Afganistán. Una de cada tres sufre abusos físicos o sexuales y la esperanza media de vida de las mujeres es de 44 años.

- *Iraq*

Si bien el 72% de los partos son atendidos por personal sanitario, la mortalidad materna alcanzó la cifra de 250 por cada 100.000 y la mortalidad neonatal fue 60 por cada 1.000 neonatos.

- *Haití*

En Haití, país de una altísima conflictividad interna y con cifras de pobreza sumamente altas, la mortalidad materna alcanza la tasa de 680 x 100.000 nacimientos vivos, datos que empeoraron considerablemente tras el terremoto que asoló el país.

- *Chad (1.200 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos)*

Este país de África central solo tiene una matrona por cada 100.000 personas. Una niña que crece en el Chad hoy tiene casi las mismas probabilidades de morir durante el parto que de asistir a la escuela secundaria. Debido a la inestabilidad política y la corrupción, ha habido poca inversión en el servicio de salud. En algunos hospitales las mujeres se ven obligadas a dar a luz sobre un suelo de tierra. La continua inestabilidad política, provocada por la presencia de distintas facciones armadas contra el Gobierno, no ha permitido el desarrollo de uno de los países más pobres y más corruptos del mundo.

- *Somalia (1.200 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos)*

Este país del Cuerno de África ha sido devastado por la guerra civil durante los últimos quince años y prácticamente no existen los servicios de salud, y sufre graves sequías y hambrunas. Uno de cada diez niños muere antes de cumplir un año. Muchas mujeres tienen que viajar por el desierto en camello para llegar a las clínicas. La hambruna que ha devastado el país desde el verano de 2011, unido a la falta de control de buena parte del país, en manos de los señores de

la guerra, y la falta total de seguridad para el desplazamiento inciden negativamente en la salud materno-infantil.

- *Liberia (990 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos)*

Este país de África occidental tiene altas tasas de mortalidad materna. La situación se agrava con la reciente afluencia de refugiados que huyen de la violencia en Costa de Marfil (más de 100.000 personas, en su mayoría mujeres y niños), lo que ha sobrecargado aún más los servicios de salud. Los refugiados caminan durante días para cruzar la frontera. Muchas mujeres embarazadas se ven obligadas a dar a luz durante el viaje.

- *Sierra Leona (970 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos)*

Una de cada ocho mujeres sufre el riesgo de morir durante el embarazo o el parto. Cada año 536.000 mujeres mueren, la mayoría por hemorragias e infecciones. Las mujeres mueren en sus casas y otras en su camino al hospital, en taxis, en moto o a pie. Con acceso a un trabajador de salud capacitado, el 75 por ciento de estas mujeres podrían salvarse. Las estructuras del país quedaron gravemente afectadas por la guerra civil que sufrió el país durante años. Hay zonas del país donde aún permanecen grupos o milicias armadas, lo que repercute en la inseguridad.

■ Mayor incidencia de VIH/SIDA

Las violaciones y abusos sexuales y el no respeto a los derechos de las mujeres durante el transcurso de muchos conflictos tienen mucho que ver con la extensión de ciertas enfermedades en muchos países: la extensión del VPH, que puede derivar el cáncer, o del VIH/SIDA, no son ajenos a este fenómeno.

En Bosnia y Herzegovina, la República Democrática del Congo, Liberia y Ruanda, las violaciones como arma de guerra han contribuido a la extensión del VIH/SIDA. En un estudio realizado entre mujeres violadas en Ruanda se obtuvo como resultado que el 17% de las mujeres que habían sido violadas dieron positivo en la prueba de VIH/SIDA, frente al 11% de las mujeres que no habían sido violadas⁽¹⁾.

En un estudio similar se concluyó que el 66% de las mujeres violadas en Ruanda durante la guerra civil eran seropositivas.

También son especialmente vulnerables al cáncer de cuello de útero, directamente relacionado con el virus del papiloma humano, y al VIH/SIDA. De hecho, el 80% de las mujeres que viven con VIH/SIDA están en África Sub-

⁽¹⁾ HALPERIN, D. «Old Ways and New Spread AIDS in Africa», *San Francisco Chronicle*, Nov. 30, p. A-31, 2000

sahariana, región que concentra la mayor pobreza, la menor disponibilidad de recursos sanitarios y el mayor número de conflictos armados del mundo. Además, en África, las mujeres con VIH/SIDA son mayoría sobre los hombres: el 55% frente al 45%.

En el sur, este y centro de África del 20% al 30% de las mujeres embarazadas viven con el VIH/SIDA, y la transmisión de la infección a sus hijos puede alcanzar hasta el 40%.(Ver figura 7.3)

Figura 7-3. Mapa representativo de la incidencia del SIDA por continentes



Fuente: Otro mundo es posible.

La propagación del VIH/SIDA es mucho más rápida en contextos de pobreza, inestabilidad social y sistemas de salud débiles, y estos elementos aparecen de forma más extrema en las situaciones de conflicto. Las pautas y mecanismos de transmisión de la enfermedad en los contextos de emergencia no son los mismos que en situaciones estables, ya que la dinámica de la epidemia queda alterada por factores socioeconómicos, sexuales, culturales y sanitarios⁽¹²⁾. En estas situaciones, el abuso sexual y la violencia es un factor determinante para la extensión del VIH/SIDA

La violación es utilizada con frecuencia por los militares o paramilitares como método para perseguir y atemorizar a la población o para obligarla a abandonar algunas áreas. Mozambique, Ruanda, Kosovo o Sierra Leona han experimentado conflictos en los que se ha utilizado la violencia sexual como un arma de guerra más. Se calcula que en los primeros cinco años de la guerra de Liberia casi la mitad de las mujeres y niñas sufrieron abusos físicos o sexuales⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ KHAW, Adrian J., et al. «HIV risk and prevention in emergency-affected populations: A Review». *Disasters*, n.º 24 (3), 2000.

⁽¹³⁾ BAUER J. Bauer. Report on United Nations Comisión on Human Rights, 1998

En Bosnia fueron violadas entre 30.000 y 40.000 mujeres y, en el éxodo que protagonizaron los vietnamitas a través del mar a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, se calcula que el 39% de las mujeres fueron raptadas o secuestradas, en su mayoría por piratas.

Los campos de refugiados no suelen ser un lugar seguro para las mujeres porque su localización facilita el acceso a los refugiados, a los militares y a los policías. Las mujeres y las niñas están en una situación de extrema vulnerabilidad en estos lugares, como se demostró en los campos de refugiados en Tanzania tras el genocidio de Ruanda. Los jóvenes *hutus* se introdujeron sistemáticamente en los campos para violar a mujeres y niñas, amparados en un deseo de reemplazar y aumentar la población de su etnia. El 80% de las 2.000 mujeres que se hicieron pruebas voluntarias de VIH eran seropositivas⁽¹⁴⁾.

Todas las investigaciones recientes han puesto de manifiesto que las mujeres y las adolescentes están en una situación de mayor riesgo que los hombres, debido a sus desventajas socioeconómicas, a su mayor exposición a la violencia y a que el sexo se convierte en moneda de cambio para tratar de mejorar las condiciones de vida.

- *Militares y policías*

El papel de estos grupos de población en la expansión del VIH es complejo y no se reduce a ser transmisores de la enfermedad; también son víctimas de ella. La guerra o los conflictos les sitúan en una posición de extrema vulnerabilidad al contagio y, a su vez, de vector de transmisión.

Los estudios han demostrado que la presencia de enfermedades de transmisión sexual entre la población militar es entre dos y cinco veces mayor que la existente entre la población civil, y lo mismo se puede decir del sida⁽¹⁵⁾.

En estas condiciones, el riesgo de contagio de VIH a través de las relaciones sexuales es especialmente alto, ya que son frecuentes las lesiones genitales. Uganda fue el primer país en el que se consiguió demostrar estadísticamente la relación entre el incremento de la tasa de seroprevalencia y la población militar. La geografía de la expansión del sida coincidía con la localización del Ejército Ugandés de Liberación Nacional, tras la guerra civil. La expansión del VIH-1 en la década de los ochenta y el consiguiente desarrollo del sida a partir de los noventa presentaban una asombrosa correlación con el reclutamiento y movilización del Ejército⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ MUJAWAYO, E. y BLEWITT, Mary K. «Sexual violence against women: Experiences from AVEGA's work in Kigali», documento presentado en el seminario *Silent Emergency*, Londres, 1999.

⁽¹⁵⁾ Según el estudio en Angola de SANTOS-FERREIRA, M. O. «A Study of Seroprevalence of HIV-1 and HIV-2 in Six Provinces of People's Republic of Angola: Clues to the Spread of HIV Infection». *Journal of Acquired Immune Deficiency Syndromes*, n.º 3, 1990.

⁽¹⁶⁾ SMALLMAN-RAYNOR, M. R. y CLIFF, A. D. «Civil war and the spread of AIDS in Central Africa», *Epidemiol. Infect.*, n.º 107, 1991.

Este fue un estudio pionero y sus conclusiones han servido de guía para el control de la expansión del VIH en los países africanos que han sufrido conflictos o guerras civiles posteriormente.

Las guerras fuerzan a los hombres a abandonar a sus familias para incorporarse a la lucha, a desplazarse lejos en busca de recursos económicos con los que sostener su hogar, o son llevados como rehenes y prisioneros. En cualquiera de los casos desaparecen del núcleo familiar, lo que les lleva a buscar compañía junto a las prostitutas y a frecuentar hostales y tabernas. Además, las fuerzas militares o guerrilleras que protagonizan los conflictos en África son varones con una media de edad muy baja y poco preparados, desde el punto de vista técnico y personal, para hacer frente a la presión de la guerra. El sexo se percibe como la única vía para calmar la ansiedad y buscar compañía. Cuentan, además, con recursos económicos para poder comprar y acceder al intercambio sexual.

En períodos de paz, el porcentaje de VIH entre la población militar es de dos a cinco veces superior al de la población civil, aunque la diferencia se dispara en los momentos de conflicto. Según el Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), la tasa de seroprevalencia entre las fuerzas nigerianas de paz que fueron enviadas a Sierra Leona y Liberia era del 11%, comparada con el 5% de la población adulta civil. Un estudio del Gobierno de Etiopía entre los militares demostró que el 5,5% de las personas que se realizaron una prueba eran seropositivas. En el año 2000, entre el 60% y el 70% de la población militar de Suráfrica tenía VIH. En Namibia, una muestra realizada por el servicio de transfusiones entre 127 militares, que habían permanecido acuartelados en Owambo entre agosto de 1992 y febrero de 1993, arrojó una media de prevalencia del VIH-1 de 17,2%⁽¹⁷⁾.

- *La respuesta*

Tanto ACNUR, con su dilatada experiencia en cuestiones de refugiados, como ONUSIDA, con un amplio conocimiento en el VIH, saben atender de forma inmediata situaciones de emergencia y han desarrollado recomendaciones básicas para abordar la prevención del contagio por VIH/SIDA, desde los primeros momentos de la crisis. Se trata del llamado Paquete Mínimo de Servicios Primarios (Minimal Initial Services Package, MISP) que incluye los tratamientos de atención primaria relacionados con la transmisión de la enfermedad y el control de la sangre para las transfusiones.

Hasta hace poco, la atención preventiva inmediata se había centrado en la población de los campos de refugiados, pero hay un alto porcentaje de desplazados que no van a los asentamientos creados por los organismos internacionales, sino que solicitan refugio entre la población civil. En estos casos se complica la

⁽¹⁷⁾ WEBB, Douglas. *AIDS and the military: The case of Namibia*, informe presentado en la Conferencia sobre sida de Marrakech, 1993.

puesta en marcha del MISIP, lo que obliga a desarrollar una serie de estrategias innovadoras y diferentes⁽¹⁸⁾.

El riesgo de los refugiados y desplazados de contraer VIH depende de una serie de factores como:

1. La madurez de la epidemia.
2. La seroprevalencia relativa del VIH entre la población refugiada y receptora.
3. La prevalencia de otra ETS que puede facilitar la transmisión.
4. El grado de intercambio sexual entre las dos comunidades.
5. La presencia de factores de riesgos concreto como las violaciones sistemáticas, por los militares o paramilitares, o el comercio sexual.
6. El nivel y calidad de los sistemas de prevención del VIH.

El mayor problema es que la epidemia no es una cuestión meramente sanitaria. Se requiere una aproximación multisectorial que incluya educación, seguridad, establecimiento de servicios comunitarios y asistencia psicológica. ONUSIDA y ACNUR distinguen varios niveles de emergencia para abordar la organización de la ayuda y asistencia en situaciones de conflicto o de desastre natural. Este tipo de acontecimientos son dinámicos y cambiantes, por lo que las agencias deben tener flexibilidad y asegurar su coordinación.

Hay una serie de estrategias básicas que pueden contribuir a detener la expansión del contagio por VIH/SIDA en situaciones de emergencia⁽¹⁹⁾:

- Reducir la probabilidad de transmisión de las ETS, incluido el VIH.
- Las acciones más urgentes son la educación y la distribución de preservativos, así como el tratamiento de los síntomas de las enfermedades de transmisión sexual.
- Asegurarse de que hay reservas de sangre y de productos sanguíneos con garantías y utilizar siempre equipamiento esterilizado. Este es un procedimiento de vital importancia en el tratamiento de heridas sangrantes o con tejidos abiertos.
- Facilitar el acceso al agua potable a todos los miembros de la comunidad, especialmente a los que tienen un débil sistema inmune. Si esto no es posible, hay que enseñar los métodos para purificar el agua.
- Mantener rigurosas normas sanitarias al manipular los alimentos.
- Conocer a las personas que reciben tratamientos con antirretrovirales y preparar una lista de los medicamentos necesarios para que no se produzca una interrupción del tratamiento.

⁽¹⁸⁾ KHAW, Adrian J., *et. al.*, *op. cit.*, pp. 190-191.

⁽¹⁹⁾ La sistematización corresponde a MAZIN, Rafael. «The basic strategies to prevent the spread of IV/AIDS and STIs during and emergency situation». *WHO Health in Emergencies*, n.º 7, 2000.

- Almacenar medicinas para el tratamiento de infecciones como neumonía, tuberculosis o gastrointestinales.
- Evitar, siempre que sea posible, la concentración y aglomeración de la población.

■ Tasas más altas de cáncer

El ochenta por ciento de los 3,7 millones de muertes por cáncer anuales de todo tipo se producen en países en desarrollo.

El cáncer de mama sigue siendo mal entendido, infradiagnosticado y mortal, especialmente en los países en desarrollo, dicen los investigadores que, a pesar de que se realizan más de un millón de diagnósticos anuales oficiales, casi medio millón de muertes son registradas anualmente. En los países con menos recursos las mujeres son diagnosticadas en estadíos avanzados de la enfermedad, y no tienen acceso a tratamientos paliativos.

Esto es especialmente grave en situaciones de conflicto, que han provocado la destrucción de las estructuras de salud o el desplazamiento del personal sanitario a zonas «seguras», dejando amplias áreas en muchos países no sólo sin personal médico o sanitario especialista, sino sin personal médico de ningún tipo.

En Ruanda las mujeres llegan a los hospitales después de haber acudido a centros de salud mal equipados, ya con estadíos avanzados de cáncer. De hecho, se calcula que entre el 70 y el 80 por ciento de los casos se diagnostican en fases muy avanzadas en sectores de la población de medianos o bajos ingresos.

Aunque se estima que ocho de cada diez casos de cáncer en todo el mundo se diagnostican en los países más pobres, muchos de ellos inmersos o recién salidos de conflictos armados, la investigación solo atrae a un cinco por ciento de la financiación global del cáncer, de acuerdo con el Grupo de Trabajo Mundial sobre el acceso ampliado a la Atención y Control del Cáncer.

Respecto del cáncer de cuello de útero, se trata, por su frecuencia, del segundo tipo de cáncer que afecta a más mujeres en el mundo: aproximadamente medio millón cada año, de las cuales más de la mitad acaban falleciendo.

■ VÍCTIMA DE UNA MAYOR CARGA DE VIOLENCIA

■ Violación como arma de guerra

En conflictos como el de ex-Yugoslavia, Congo, Sierra Leona o Liberia, las mujeres han sido violadas como parte de la estrategia de guerra de las partes en conflicto. Las niñas son, también, esclavizadas para ser utilizadas sexualmente por grupos militares o paramilitares. Solo durante la guerra de ex-Yugoslavia

la Comisión Warburton (1993) calculó el número de víctimas en 20.000, mientras algunas ONG elevaban esta cifra a 50.000⁽²⁰⁾.

La violación masiva de mujeres de la población enemiga sigue siendo una de las armas de guerra más usadas. En los conflictos de la ex-Yugoslavia, Congo, Sierra Leona, o Liberia, la violación formaba parte de una estrategia deliberada para aterrorizar a comunidades enteras.

Aproximadamente de 50.000 a 64.000 mujeres desplazadas internamente en Sierra Leona informaron haber sido víctimas de violencia sexual por parte de los combatientes armados. Y la mitad de las mujeres desplazadas internamente que tuvieron contacto cara a cara con los combatientes informaron haber sufrido violencia sexual.

- El 25% de las mujeres azerbaiyanas entrevistadas en el año 2000 por los centros de control y prevención de enfermedades de los Estados Unidos reconocieron haber sido obligadas a tener relaciones sexuales.
- Las poblaciones azerbaiyanas desplazadas internamente eran las que corrían los mayores riesgos.
- De acuerdo con una encuesta del Gobierno realizada en el año 1999, el 37% de las prostitutas de Sierra Leona eran menores de 15 años, de las cuales un 80% estaban solas o eran niñas desplazadas por la guerra.
- La mayoría de las mujeres *tutsi* en el genocidio de Ruanda de 1994 sufrieron algún tipo de violencia de género, y se estima que entre 250.000 y 500.000 de ellas fueron víctimas de violación.
- Se estima que entre 20.000 y 50.000 mujeres fueron víctimas de violación durante la guerra de Bosnia y Herzegovina a principios de los años noventa.
- Tras desastres naturales, los informes de campo sobre los efectos sociales incluyen distintos tipos de violencia, como en este relato de una inundación en Australia:

«Las relaciones humanas quedaron expuestas, y las fortalezas y debilidades se pusieron de repente en evidencia. En consecuencia, las mujeres socialmente aisladas quedaron más aisladas, la violencia doméstica aumentó y la esencia de las relaciones familiares, conyugales y de amistad quedó desprotegida».

También se notó una mayor violencia contra la mujer en los informes de las Filipinas, después de la erupción del volcán del Monte Pinatubo; de América Central y del Norte, después del huracán Mitch, y de varios países, después del tsunami del año 2004⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ Informe de la Comisión Bassiouni, presentado en mayo de 1994.

⁽²¹⁾ Fuente: Directrices Aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por Razón de Género en Situaciones Humanitarias: Enfoque sobre la Prevención y la Respuesta contra la Violencia Sexual en Situaciones de Emergencia. Comité Permanente entre Organismos, 2005.

La violencia sexual relacionada con los conflictos o la guerra tiene, en este ámbito, una incidencia muy importante en la salud de las mujeres y las niñas de estos países. Según los datos de la Organización Mundial de la Salud⁽²²⁾:

- Entre el 7% y el 36% de las niñas son víctimas de abuso sexual.
- Más del 46% de mujeres jóvenes son víctimas de violación.
- Entre el 12% y el 25% de las mujeres sufren violaciones por parte de sus parejas.

Entre las causas de esta violencia contra las mujeres en países en conflicto cabe destacar las relaciones de poder entre mujeres y hombres, expresada en la sumisión de las mujeres por razones culturales o por temor a ser asesinadas cuando los ataques son llevados a cabo por miembros de milicias o ejércitos, derivadas de la falta de medios para vivir (inequidad en el acceso a los recursos) que obliga a muchas mujeres y niñas a someterse o comerciar sexualmente para obtener alimentos.

La vulnerabilidad de las mujeres en los conflictos armados tiene que ver también con la desintegración de las familias y con la dificultad del acceso a los servicios de salud o a los medicamentos.

Según un estudio publicado en el *American Journal of Public Health* en 2011, sólo en Congo cada día son violadas 1.100 mujeres. Los resultados de este estudio se centraron en el período 2006-2007 y recogió datos sobre violaciones y agresiones sexuales cometidas contra más de 400.000 mujeres, de entre 15 y 49 años. El propio estudio reconoce que las cifras podrían ser peores, ya que no están documentadas las violaciones cometidas sobre niñas menores de 15 años o mayores de 49⁽²³⁾.

La Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) presentó en 2010 un informe que documentaba la violación de 5.500 mujeres en ese año en la provincia de Kivu, y advertía que esa cifra se refería sólo a casos denunciados, por lo que la cifra podría ser aún mayor.

El informe de OCHA señala que el 90% de las violaciones son cometidas por grupos armados, tanto fuerzas regulares del Ejército como milicias o desmovilizados. Las víctimas nunca son atacadas, es decir, que siempre están acompañadas de otras víctimas y de decenas de testigos, debido a que en general pertenecen a una misma comunidad, ya sea un pueblo o una etnia. El objetivo es, en esta situación, asestar un fuerte golpe físico y psicológico a determinado

⁽²²⁾ Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud para África.

⁽²³⁾ PETERMAN, A.; PALERMO, T. y BREDENKAMP, C. «Estimates and Determinants of Sexual Violence Against Women in the Democratic Republic of Congo». *American Journal of Public Health*, June 2011, vol. 101, n.º 6, pp. 1060-1067.

grupo para que se someta a la jerarquía de determinada guerrilla o bien como venganza contra una comunidad o gobierno rival.

Afortunadamente, recientes avances del Derecho internacional han reforzado los instrumentos legales para combatir las formas de tortura dirigidas específicamente contra las mujeres en los conflictos armados. Así, los Tribunales Penales Internacionales para la ex-Yugoslavia y para Ruanda han emitido varios fallos que han sido de crucial importancia en la lucha por poner fin a la impunidad por estos actos. También lo ha sido el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que otorga a la Corte jurisdicción sobre los crímenes de guerra de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada y otras formas de violencia sexual cometidas en el contexto de las guerras, y que, según el Estatuto, pueden también constituir crímenes contra la humanidad.

Un año después de alcanzar la paz, Sierra Leona firmó con las Naciones Unidas un acuerdo «histórico» para la creación de un tribunal especial que juzgará los crímenes cometidos durante los diez años de guerra civil, en la que unas 200.000 personas han perdido la vida y miles han sido mutiladas, la mayoría de ellas por los rebeldes del Frente Unido Revolucionario (FRU).

Esta guerra destacó también por la violencia contra la población femenina: Amnistía Internacional denunció que la violación, la esclavitud sexual y otras formas de violencia contra las mujeres y las niñas fueron prácticas generalizadas. Prácticamente todas las mujeres y niñas que por millares fueron secuestradas por las fuerzas rebeldes fueron violadas y obligadas a servir como esclavas sexuales.

Ante este panorama desolador ONU Mujeres propuso dieciséis pasos para poner fin a la violencia contra las mujeres como parte de su Agenda Política. Se trata de una serie de puntos cuyo cumplimiento contribuiría de forma notable al fin de esta lacra.

1. Ratificar los tratados internacionales y regionales que protegen los derechos de las mujeres y de las niñas, y garantizar que las leyes y los servicios nacionales observen las normas internacionales en materia de derechos humanos.
2. Adoptar y cumplir las leyes para poner fin a la impunidad, juzgar a los culpables de violencia contra las mujeres y las niñas y otorgar reparaciones y soluciones a las mujeres por las violaciones de que fueron víctimas.
3. Crear planes nacionales y locales de acción para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas en todos los países, que logren reunir al Gobierno, a las organizaciones de mujeres y a otras organizaciones de la sociedad civil,

- a los medios de comunicación y al sector privado en un frente coordinado y colectivo que luche contra dichas violaciones de los derechos humanos.
4. Hacer que la justicia sea accesible para las mujeres y las niñas brindándoles servicios jurídicos y especializados gratuitos, y aumentando la cantidad de mujeres en los cuerpos de policía y en los principales servicios.
 5. Poner fin a la impunidad frente a la violencia sexual en los conflictos juzgando a los culpables en contextos de conflicto y de posconflicto y respetando el derecho de las supervivientes a los programas globales de reparaciones que no creen estigmatización y que tengan un impacto de transformación sobre la vida de las mujeres y de las niñas.
 6. Garantizar el acceso universal a los servicios esenciales siendo, como mínimo, las necesidades urgentes e inmediatas de las mujeres y de las niñas atendidas mediante líneas de emergencia gratuitas que trabajen las 24 horas, contando con intervenciones rápidas para su seguridad y protección, con viviendas y refugios seguros para ellas y sus hijos, con un seguimiento y apoyo psicosocial, con cuidados posviolación y con una ayuda jurídica gratuita para que comprendan sus derechos y opciones.
 7. Brindar formación a aquellos que trabajan en los servicios esenciales, especialmente la Policía, los abogados y los jueces, los trabajadores sociales y el personal de salud, de modo que se garantice el cumplimiento de normas y protocolos de calidad. Los servicios tienen que ser confidenciales, sensibles y adecuados a las mujeres supervivientes.
 8. Otorgar recursos públicos adecuados para ejecutar las leyes y políticas existentes, reconociendo el costo y las consecuencias devastadoras de la violencia contra las mujeres, no solo por las vidas que han sido directamente afectadas, sino para la sociedad y la economía en general, así como en relación a los presupuestos públicos.
 9. Recopilar, analizar y difundir la información nacional en materia de la prevalencia, las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres y las niñas, de los perfiles de las supervivientes y de los culpables y de los progresos y carencias en la implementación de las políticas, los planes y las leyes nacionales.
 10. Invertir en la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres para enfrentar las causas de base de la violencia contra las mujeres y las niñas. Las áreas estratégicas son la educación secundaria de las niñas, el hacer avanzar la salud y los derechos reproductivos de las mujeres, el atender las relaciones internas de la violencia con el VIH y el sida, y el aumentar la participación y el liderazgo político y económico de las mujeres. La igualdad entre los géneros y la erradicación de la violencia contra las mujeres deben situarse firmemente en el centro del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
 11. Mejorar la autonomía económica de las mujeres garantizando los derechos de estas a poseer tierras y propiedades, a la herencia, a una paga igual por un trabajo igual, y a un empleo seguro y decente. Las oportunidades eco-
-

- nómicas y laborales desiguales en detrimento de las mujeres son un factor primordial que perpetúa su permanencia en situaciones de violencia, explotación y abuso.
12. Aumentar la conciencia pública y la movilización social para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas, y para permitir a las mujeres y a las niñas que son víctimas de violencia romper el silencio y buscar justicia y apoyo.
 13. Involucrar a los medios de comunicación de masas en la creación de una opinión pública y en poner en tela de juicio las normas de género perjudiciales que perpetúan la violencia contra las mujeres y las niñas.
 14. Trabajar para y con los jóvenes en tanto que defensores del cambio para poner fin a la violencia contra las mujeres y garantizar que el sistema educativo empodere a las niñas y a los niños de modo de transformar y establecer relaciones de género basadas en la armonía, el respeto mutuo y la no violencia.
 15. Movilizar a los hombres y a los niños de todas las edades y de todos los estratos sociales para que se manifiesten en contra de la violencia contra las mujeres y las niñas, de modo que alienten la igualdad y la solidaridad entre los géneros.
 16. Realizar una donación al Fondo Fiduciario de la ONU para poner fin a la violencia contra las mujeres que es el único fondo de subsidios en el mundo dedicado exclusivamente a canalizar las experiencias y el apoyo financiero a los esfuerzos nacionales, locales y comunitarios de erradicación de la violencia contra las mujeres.

■ Niñas soldado y esclavas sexuales

Los estudios llevados a cabo por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) demostraron que el 75% de las mujeres y niñas de Sierra Leona fueron víctimas de abusos sexuales, mientras que otros cálculos elevan la cifra al 90%. Además, en algunos casos se las obligó a convertirse en compañeras sexuales o «esposas» de un solo combatiente, mientras que en otros han sufrido el abuso de varios combatientes. Aparte de la brutalidad y del trauma provocado por la propia violación, las agresiones sexuales llegaban a provocar graves daños físicos, embarazos forzados, enfermedades como el VIH/SIDA e incluso la muerte.

En este sentido Human Rights Watch presentó el informe, *Te mataremos si lloras: Violencia sexual en el conflicto de Sierra Leona*, que presenta evidencias de los abusos cometidos contra mujeres de todas las edades. El Informe está basado en cientos de entrevistas con víctimas, testigos y oficiales, y detalla los crímenes de violencia sexual cometidos, sobre todo, por miembros de las fuerzas rebeldes (FRU, AFRC –Armed Forces Revolutionary Council– y los West Side Boys); pero también los cometidos por las Fuerzas Armadas gubernamentales.

Human Rights Watch recordó, además, la escasez de programas de asistencia y rehabilitación de las víctimas de esta violencia.

Otro aspecto especialmente negativo es la utilización de niños soldado, con un componente aún más grave para las niñas.

A finales de noviembre de 2011, Somalia y la República Centroafricana se convirtieron en los últimos países comprometidos a poner fin a la utilización de niños soldado, considerado «esperanzador» por Naciones Unidas, aunque en ambos países la situación de inestabilidad deja un poso de dudas sobre si se llevará a cabo. En Somalia todas las partes del conflicto han reclutado niños a lo largo de muchos años. Las organizaciones que trabajan con niños en Somalia calculan en 2.000 o 3.000 los niños en poder de los diferentes grupos armados. UNICEF calcula que el número de niños soldado en los más de 30 conflictos armados que hay en el mundo podrían ser 300.000.

Las niñas, especialmente las huérfanas, son especialmente vulnerables porque a menudo son explotadas sexualmente, violadas o maltratadas, u obligadas a ser «esposas» de otros combatientes, lo que puede provocar traumas físicos y psicológicos, embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual (incluido VIH/SIDA) y la estigmatización social.

Las niñas son utilizadas principalmente por los grupos de oposición armados, los paramilitares y las milicias, pero también por las fuerzas del Gobierno, según informes de la ONU. Las estimaciones sugieren que en todo el mundo las niñas pueden representar entre un 10% y un 30% de los niños en las fuerzas combatientes.

Las niñas desmovilizadas son a menudo estigmatizadas y condenadas al ostracismo por sus comunidades, sobre todo si regresan con hijos. Las niñas soldado son explotadas igual que los niños pero hay que añadir, a su explotación, la violencia de género.

Las niñas, además, son excluidas de los programas de desmovilización oficial, que incluyen la repatriación, el reasentamiento o la reintegración, a pesar de su problemática especial.

Por ejemplo, en Liberia fueron desmovilizadas unas 3.000 niñas soldado, mientras que otras 8.000 fueron excluidas o no quedaron registradas. En la República Democrática del Congo se calcula que solo el 15% de las chicas involucradas en el conflicto fueron desmovilizadas oficialmente. Para las chicas que no pasan por los programas oficiales, no hay apoyo oficial.

El reclutamiento militar no sólo es perjudicial para los propios niños, sino para la sociedad en su conjunto. Supone años de escolarización perdidos, lo que reduce el potencial de las sociedades. El sistema educativo se ve dañado,

además, por la destrucción de escuelas. La ONU informó en 2010 que este tipo de ataques se están convirtiendo en un hecho significativo, y en alza.

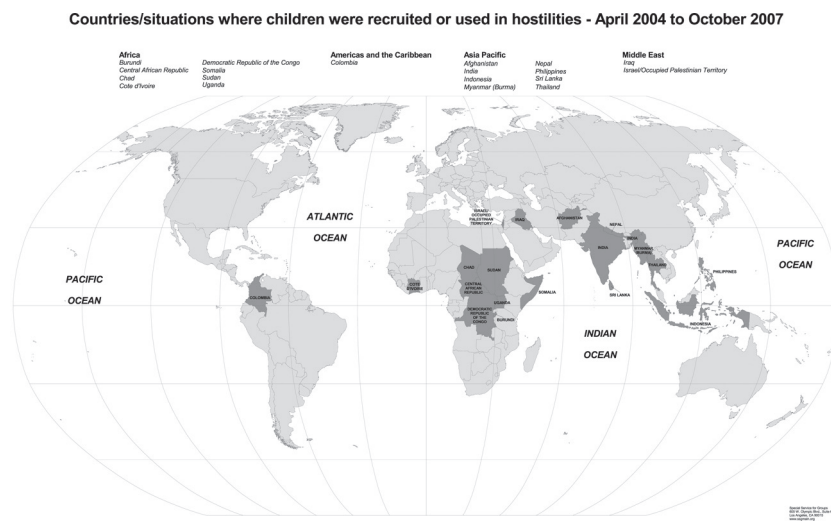
Aunque los niños soldado han cometido y siguen cometiendo algunos crímenes terribles en tiempos de guerra, todavía tienen derecho, como niños que son, a una protección especial.

No existe un consenso internacional sobre la edad legal mínima de responsabilidad penal. El Tribunal Penal Internacional, en su artículo 26, impide el enjuiciamiento de personas menores de 18 años, pero no porque crea que los niños deberían estar exentos de la persecución de crímenes internacionales, sino porque la decisión sobre si se debe procesar o no a un menor de 18 años debe corresponder a los Estados.

Lo que está claro es que cuando los niños han sido utilizados como instrumento de brutalidad y barbarie la sociedad entera debe participar en su rehabilitación y reintegración, porque es la sociedad entera la que es responsable.

Según Amnistía Internacional, los siguientes países siguen reclutando niños y niñas soldado: Afganistán, Angola, Burundi, Camboya, Colombia, Filipinas, Guatemala, Guinea Bissau, Honduras, Irlanda del Norte, Kosovo, Liberia, Mozambique, Birmania, Nepal, Nicaragua, República Democrática del Congo, Chechenia, el Salvador, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Sudán y Uganda (ver figura 7-4).

Figura 7-4. Mapa con países donde se reclutan niños y niñas soldado



Fuente: Save the Children.

■ Prostitución

El sexo en situaciones de conflicto se convierte en muchas ocasiones en una estrategia de supervivencia. Los hombres abandonan voluntariamente o por coerción a sus familias para incorporarse al Ejército, lo que supone que las mujeres se quedan a cargo del sostenimiento económico de la casa. La falta de preparación educativa y la vulnerabilidad económica convierten a mujeres y niñas en presa fácil del comercio sexual, para poder sostener a sus familias.

En la misma dirección operan las catástrofes naturales, que destruyen los medios habituales para el sostenimiento económico y familiar. El ciclón que azotó la región india de Orisa, en octubre de 1999, destruyó los campos de cultivo y causó la muerte de 800.000 cabezas de ganado, algo parecido a lo que había provocado el paso del huracán Mitch en Honduras un año antes. En estas circunstancias, la población depende de la ayuda nacional o internacional para sobrevivir o del dinero que puedan obtener por distintos medios.

La prostitución puede convertirse en una forma de obtener comida o bienes primarios, ya que, además, suele haber largas colas para la distribución de las ayudas y muchas mujeres a cargo de hijos pequeños simplemente no pueden hacerlas.

El comercio sexual emerge en torno a los núcleos de asentamiento de refugiados o desplazados, como ha demostrado un estudio de la Organización Mundial de la Salud (OMS). En 1999, en el este y el norte de Sudán, el 27% de las madres solteras habían entrado a formar parte de las redes del comercio sexual para poder mantener a su familia y sus hijos. En los campos de Tanzania, el 25% de los adultos había mantenido relaciones sexuales con una nueva pareja desde su llegada al lugar.

En los bares cercanos a los campos de refugiados prolifera el comercio sexual sin protección, unido al consumo de alcohol y a otro tipo de prácticas de riesgo.

Los campos de refugiados son, además, una especie de «tierra de nadie» en la que los países receptores no se sienten comprometidos a establecer programas de control del sida. Sin embargo, los esfuerzos preventivos a nivel local han dado resultados positivos y podrían ser extrapolados a las zonas de conflicto en las que prolifera la prostitución.

En Abidjan (Costa de Marfil) la prevalencia del VIH entre las profesionales del sexo que acudieron a un dispensario se redujo del 89% al 32% entre 1991-

1998. El uso del preservativo había aumentado del 20% al 78% en el mismo período.

La desintegración de la comunidad y la ruptura de los lazos familiares es una experiencia traumática, especialmente para las jóvenes y adolescentes que sin protección, guía ni apoyo de los adultos se incorporan o buscan otra unidad social para integrarse, lo que puede precipitar el inicio de las relaciones sexuales a edades cada vez más tempranas.

Las poblaciones desplazadas suelen incluir un número proporcionalmente muy grande de jóvenes sin compañía, sobre todo mujeres.

Según los datos de ACNUR, alrededor de un 75% de los refugiados de todo el mundo son mujeres y niños y su informe del año 1992 recogía el aumento de los embarazos entre adolescentes y de los abortos en los contextos de conflicto.

Un estudio realizado por una ONG noruega en los campos de refugiados de Tanzania, en 1999, detectó que los niños comenzaban su vida sexual a la temprana edad de diez años. Lo más grave eran sus prácticas sexuales, que incluían el sexo sin protección, el intercambio frecuente de parejas y las relaciones sexuales a cambio de regalos.

■ MAYOR VULNERABILIDAD COMO REFUGIADA. CUATRO PAÍSES, CUATRO EJEMPLOS

Para las refugiadas es capital el acceso en igualdad de condiciones a los alimentos y otros artículos que se distribuyen en los campamentos. La causa principal de mortalidad en los campamentos de refugiados es la malnutrición. La falta de alimentos por sí misma causa la muerte y contribuye considerablemente a las muertes causadas por varias enfermedades. Las personas malnutridas son más vulnerables a las enfermedades y les cuesta más curarse.

Las mujeres embarazadas o lactantes malnutridas no pueden dar a sus hijos suficiente alimento para sobrevivir. Por otro lado, las personas que carecen de elementos básicos como alojamiento, ropa y utensilios de cocina están más expuestas a las enfermedades.

Habitualmente las organizaciones internacionales y los países de acogida deciden, junto a los líderes de los campamentos (hombres), cómo organizar la distribución de alimentos y de otros suministros. Generalmente no se tiene en cuenta las necesidades de las mujeres, que son quienes cocinan, dan de comer o visten a sus familias. Se suele dar el caso de que la distribución no haya sido la apropiada.

Puede que se proporcionen alimentos que no concuerdan con las tradiciones culinarias de los refugiados, o alimentos que requieren una preparación difícil de efectuar en las instalaciones del campamento. A estos problemas se unen ciertas prácticas tradicionales existentes en algunas poblaciones de refugiados según las cuales se da de comer primero a los hombres. Si los alimentos escasean puede ocurrir que las mujeres y los niños no coman lo suficiente y sean los primeros en sufrir las consecuencias.

Que la distribución de alimentos la controlen los hombres va claramente en contra de la práctica tradicional en la que las mujeres desempeñan el papel principal en la producción de alimentos: según los informes del Banco Mundial, en los países en desarrollo las mujeres cultivan el 70% de los alimentos. Aun cuando el sistema difiere algo de una región a otra, en los países en desarrollo las mujeres se encargan tradicionalmente de la cría de animales, de las actividades necesarias para almacenar los alimentos, de vender e intercambiar productos y de preparar y cocinar los alimentos.

En África son a menudo las mujeres las únicas que realizan los trabajos agrícolas, mientras que en Asia es más frecuente que estas tareas las realicen conjuntamente ambos cónyuges. En América Latina las mujeres suelen encargarse de los cultivos cuando sus esposos van a buscar trabajo a las ciudades para complementar los trabajos agrícolas.

En algunos casos los alimentos distribuidos a través de los hombres han sido entregados a las fuerzas de resistencia o vendidos en el mercado negro, con lo que han salido perjudicadas las mujeres y los niños. En otros casos los alimentos se han utilizado como arma, cortando su distribución a la población civil. Y en otros más los hombres encargados de la distribución de alimentos y otros artículos han solicitado los favores sexuales de las mujeres a cambio de los alimentos y artículos que se dan como asistencia.

El acceso de las mujeres refugiadas a los servicios de atención de salud reviste importancia tanto para su propia salud como para el bienestar de la comunidad en general. Son también las mujeres las que normalmente proporcionan atención de salud a los demás miembros de la familia. Por esta razón, la salud de los otros miembros de la familia guardará estrecha relación con los conocimientos de las madres o el interés que estas muestren por fomentar un medio ambiente sano y adoptar medidas preventivas contra las enfermedades.

Los servicios de salud desempeñan además una importante función de protección, consistente en identificar problemas de protección que surgen en los campamentos de refugiados o en cualquier otro lugar de asentamiento. El personal de salud cobra conciencia de los problemas de protección cuando las mujeres que han sido objeto de abusos sexuales o de daños de otro tipo buscan

asistencia médica. Los trabajadores de salud de la comunidad suelen visitar los hogares de las comunidades de refugiados y pueden, en el transcurso de su trabajo, entrar en conocimiento de problemas específicos, aunque son pocos los que reciben capacitación para hacer frente a esos problemas.

La falta de adecuación y la dificultad de acceso de los servicios de salud pueden constituir otros tantos obstáculos a la buena salud de las mujeres refugiadas y de sus familias. La falta de personal sanitario femenino ha constituido una de las principales barreras a la atención de salud, especialmente en los lugares en que los valores culturales impiden que una mujer sea vista por un hombre que no sea miembro de su familia cercana.

Otro problema guarda relación con los tipos de servicio ofrecidos. Con demasiada frecuencia los actuales servicios de salud olvidan las necesidades específicas de las mujeres. Por ejemplo, los servicios ginecológicos son frecuentemente inadecuados, al igual que los servicios de orientación para métodos anticonceptivos. Se olvidan las necesidades fundamentales, como paños adecuados e instalaciones para lavarse las mujeres menstruantes. No dejan de detectarse graves problemas, como infecciones y cáncer cervical y también prácticas nocivas, como la mutilación genital femenina. Es generalmente inadecuado el asesoramiento tanto a las mujeres como a los hombres sobre las enfermedades de transmisión sexual. Son pocos, de existir alguno, los programas centrados en las necesidades de las chicas adolescentes, pese a que los matrimonios y los embarazos prematuros son una de las causas conocidas de la mala salud.

En este apartado vamos a detenernos brevemente en cuatro ejemplos paradigmáticos, en cuatro países, que suman todas las penosas circunstancias por las que transcurren las mujeres relacionadas con la violencia, la discriminación, la falta de acceso a la salud y la carencia de los derechos más básicos y elementales: Somalia, Haití, Congo y Sierra Leona.

■ **Somalia**

Mujer, procedente del sur de Somalia, con tres hijos a su cargo y de unos veinte años, es el modelo predominante entre los refugiados que huyen de la sequía y del conflicto armado somalí y que abarrotan el campamento keniano de Dadaab, considerado el mayor del mundo.

La ausencia de hombres hace más vulnerables a las mujeres. Según la ONG Care International, las violaciones –durante la larga travesía hacia Dadaab– y la violencia sexual entre los refugiados se ha cuadruplicado con referencia al 2010, con 358 casos denunciados en el primer semestre de 2011⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ *Horn of Africa Drought: Reported cases of sexual violence have quadrupled among refugees. Dadaab, Kenya, July 12, 2011.*

Las mujeres sufren violencia, discriminación y enfermedad en un grado muy superior solo por el hecho de ser mujer. Por poner un ejemplo reciente: las mujeres y niñas somalís refugiadas en Kenia sufren un serio riesgo de violencia sexual, con más de 300 violaciones en lo que va de año dentro y en los alrededores de los campos de refugiados.

Las mujeres en los campos de refugiados deben, además de conseguir alimentos para sus hijos, luchar para lograr alimentos para ellas, o para recibir atención sexual y reproductiva.

Care International informó en 2011 de que el número de denuncias por agresiones sexuales en el Campo de Dadaab (Kenia), donde se hacían los refugiados por la hambruna de Somalia, se han disparado, desde las 75 registradas entre enero y julio de 2010, a 358 durante el mismo período de 2011.

Este campo fue construido originalmente en 1991 para albergar a 90.000 refugiados, pero a día de hoy alberga a más de 460.000. Los trabajadores y cooperantes que trabajan en él advierten de que las mujeres y las niñas son más vulnerables a la violencia, ya sea en su camino hacia los campos o en el interior.

Los recién llegados que viven en las afueras, donde la seguridad no está garantizada, son aún más vulnerables⁽²⁵⁾. Una evaluación efectuada en julio por el CICR encontró que las víctimas de violencia sexual suelen ser reacias a denunciar por vergüenza o por temor a que sus familias les culpen o sus comunidades las consideren «no aptas para el matrimonio».

Los participantes en la evaluación identificaron la violencia sexual y la violación como la mayor preocupación para las mujeres y las niñas que huyen de Somalia. Se han registrado denuncias de mujeres y niñas violadas delante de sus maridos o familiares por hombres armados.

Naciones Unidas, con los datos en la mano, empezó a proporcionar el pasado año a las víctimas de violación kits de herramientas de salud sexual y reproductiva a través de los servicios de salud en el campamento. Mujeres y niñas que denuncian la violencia sexual cuentan con apoyo psicológico, orientación y pruebas del VIH, la detección de enfermedades de transmisión sexual, pruebas de embarazo y el tratamiento para cualquier infección. En los centros de registro, sistemas de referencia para los recién llegados que denuncian la violencia sexual se han puesto en marcha para que puedan obtener ayuda en los centros médicos. Un problema añadido es que la falta de información acerca de cómo actuar tras una agresión sexual deja en riesgo de salud a las víctimas, con lesiones, infecciones o embarazos no deseados.

⁽²⁵⁾ Informe del CICR. Julio 2011

Las mujeres que están solas en los campos de refugiados se ven en la tesitura de no poder alimentarse para lograr que sus hijos no mueran de hambre.

El papel de la mujer resulta fundamental en la lucha contra el hambre. Así lo reconoce la FAO:

- Las mujeres producen más de la mitad de todos los alimentos del mundo e invierten una parte mucho mayor de sus ingresos que los hombres en procurar alimentos para la familia.
- En las zonas rurales las mujeres llegan a producir más del 80% de los alimentos que se consumen en el hogar. Por tanto, en situaciones como sequías o conflictos armados en los que la mujer no puede aportar alimentos, la reducción de la aportación de alimentos al hogar cae dramáticamente y no hay suficientes recursos para la supervivencia de la familia.
- En los campos de refugiados y de desplazados del Cuerno de África, la población afectada en mayor medida por la escasez de alimentos son las mujeres y los niños. En los campos de desplazados de Somalia, donde hay graves dificultades para acceder a alimentos, la mayor parte de la población está compuesta por mujeres y niños, ya que los hombres se suelen quedar en sus lugares de origen, controlados por los milicianos contrarios al Gobierno, por miedo a ser acusados por las autoridades gubernamentales de ser miembros de las milicias. Las mujeres se ven obligadas a recorrer largas distancias con los hijos en solitario, sin alimentos, agua o medicinas hasta llegar a los campos de refugiados o desplazados.

■ El caso de Haití

Si bien Haití no es un país en guerra, conviene dedicar algunos párrafos al considerado como el país más pobre del mundo, en el que la vida cotidiana de las mujeres no es muy diferente a la que sufren en países en guerra.

La difícil situación que están viviendo las mujeres haitianas después del terremoto fue objeto de atención de la 54.^a reunión de la Comisión sobre el Estado de la Mujer (CEM), que se celebró en la ONU en marzo de 2010. La situación para la mujer haitiana era ya complicada desde antes del terremoto. A lo largo de 15 años se ejerció una violencia sistemática contra las mujeres, basada en abusos sexuales y violaciones sistemáticas utilizadas para reprimir y aterrorizar a la población. Según *The Lancet*, solo entre 2004 y 2006 cerca de 35.000 mujeres y niñas sufrieron alguna forma de violencia sexual por parte de militares, paramilitares y miembros del FRAPH (Front Révolutionnaire pour l'Avancement et la Progrès d'Haití). La mitad de las víctimas eran menores de edad.

Un problema añadido al que se enfrentan las mujeres haitianas en este contexto de violencia sexual y discriminación es que el 42% de las familias haitianas está encabezadas por mujeres.

Cuando el 12 de enero de 2010 tembló la tierra en Haití, ese terremoto de magnitud 7 y las réplicas que se registraron después redujeron a escombros los hogares de más de un millón de personas, incluyendo la residencia del primer ministro o el edificio de la misión de la ONU. En pocas horas todos esos edificios se habían convertido en una montaña formada por 20 millones de metros cúbicos de escombros. Dos años después, los escombros siguen por todas partes en Haití; impiden la reconstrucción; taponan las alcantarillas, los caminos y las calles; dificultan los programas tan necesarios y urgentes de saneamiento y acceso al agua potable, o el desarrollo de programas de salud sexual y reproductiva o de atención materno-infantil.

Esos escombros son refugio de animales, insectos y depósito de suciedad y aguas fecales; todo ello vías de transmisión de numerosas enfermedades. Y seguramente todavía quedan miles de cadáveres debajo de ellos. Según algunas estimaciones, cerca de 50.000 cuerpos nunca fueron recuperados. Antes del terremoto solo el 12% de la población de Haití disponía de agua potable, y solamente el 17% tenía unas condiciones higiénicas adecuadas, según el Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Por culpa del seísmo, la situación empeoró. Mucha gente tiene que beber agua sin potabilizar, posiblemente contaminada por aguas fecales, ya que las infraestructuras de desagüe y canalización de aguas fueron destruidas por el terremoto y, dos años después, muchas no han sido reparadas.

Con el devastador terremoto que destrozó las estructuras del país, la situación empeoró para las mujeres haitianas, especialmente para las más jóvenes y para las embarazadas. La situación de la salud reproductiva en Haití ya era grave antes del terremoto. El país tenía las tasas más altas de mortalidad materna con diferencia de todos los países de la región, con una mortalidad por maternidad de 670 de cada 100.000 partos (UNFPA). En el momento del terremoto, se calcula que había en el país 63.000 mujeres embarazadas. Tras la destrucción de las estructuras de salud y las demandas provocadas por los centenares de miles de afectados, el panorama al que se enfrentaron las mujeres embarazadas haitianas fue dantesco.

Haití constituye una emergencia compleja, con un historial permanente de conflictos y violencia, agravado por las consecuencias del terremoto que, aún hoy día, dos años después de la catástrofe, poco ha mejorado.

■ Congo

Congo ha sido definido como el peor lugar del mundo para ser mujer. ¿Es esta afirmación exagerada? Según el *American Journal of Public Health* el número de víctimas de violación en la República Democrática del Congo equivale a una violación cada 48 horas, lo que significa 400.000 en un año.

Congo, una nación de 70 millones de personas, de un tamaño similar al de toda Europa, ha sufrido décadas de guerras y conflictos internos. Sus bosques están plagados de milicias, refugiados y combatientes de diversos países. Y todos han utilizado la violación sistemática para destruir la cohesión de las comunidades.

Una mujer en Congo tiene 58 veces más probabilidades de ser violadas que una mujer en Estados Unidos, donde la tasa anual es de 0,5 por cada 1.000 mujeres. La mayor frecuencia de violación en Congo es en la región de Kivo, al norte del país.

Los resultados, publicados en el *American Journal of Public Health*, fueron extrapolados de una encuesta realizada a 10.000 mujeres entre los 15 y 49 años, en el 2007.

La investigación concluye que la violencia sexual se extendió más allá de las zonas en conflicto en el este del país. La violencia sexual contra las mujeres en Congo es peor que las cifras consideradas por las Naciones Unidas, que calculaban en 16.000 las mujeres víctimas de la violencia sexual: hasta 26 veces más, según las encuestas e investigaciones realizadas por otras organizaciones.

La organización humanitaria Médicos Sin Fronteras (MSF) informó que más de un tercio de los 7.400 casos de violación que atendieron sus voluntarios en el hospital Bon Marché de Bunia, capital del conflictivo distrito congolés de Ituri, se registraron en los últimos 18 meses.

En el hospital Panzi, de Bukavu, deben atender alrededor de diez mujeres al día, muchas de las cuales necesitan intervenciones quirúrgicas para reparar las heridas y lesiones sufridas tras brutales violaciones.

■ Sierra Leona

Si se tiene en cuenta los maltratos cometidos en manos de los rebeldes, las mujeres han sufrido, de forma generalizada y sistemática, la violación, la esclavitud sexual y otras formas de violencia. A menudo, las han obligado a convertirse en compañeras sexuales o esposas de los combatientes. Además de la brutalidad de la violación en sí, y del trauma que ocasiona, la agresión sexual puede producir también graves lesiones físicas, embarazos no deseados, enfermedades y, en ocasiones, la muerte. Las fuerzas rebeldes han provocado el terror entre los civiles, incluso, como se mencionó anteriormente, llegando a obligar a los varones a violar a las mujeres de su propia familia bajo amenaza de mutilarlos.

En cuanto a las niñas, su experiencia con los rebeldes solía empezar con la violación delante de todos los presentes. Niñas de diez años eran forzadas a

mantener relaciones sexuales diarias con cualquiera que se lo demandase. De este modo, una vez liberadas presentaban traumas profundos, y las mayores solían quedar embarazadas, lo que provocaba que a menudo fueran repudiadas por sus maridos.

Por otro lado, centrándonos en la situación más reciente de las mujeres, hay que mencionar que a causa de su dependencia económica no pueden decidir por sí solas. No pueden acudir a centros de atención a la salud para solicitar servicios de planificación familiar, servicios prenatales y atención al parto o de urgencia. Son pocas las mujeres que ejercen su derecho a decidir el número de hijos, su espaciamiento y el momento de nacimiento. Es poca o nula su capacidad de decisión si desean mantener relaciones sexuales, y el uso de medidas anticonceptivas es muy bajo.

Gran parte de las muertes derivadas de la maternidad que se producen en Sierra Leona están relacionadas con el elevado coste de la atención médica y las demoras, ya sea en el traslado a los centros de salud o en el tratamiento que reciben en esos lugares. Esta situación es, entre otras cosas, la consecuencia de una grave carencia de instalaciones y de recursos humanos. Asimismo, el volumen de recursos humanos cualificados y disponibles y de equipo básico es pequeño para las necesidades de las instalaciones de salud existentes, especialmente en las zonas rurales.

La terrible tragedia de las muertes maternas se explica, en parte, considerando el elevado nivel de discriminación y el bajo estatus social de las mujeres en Sierra Leona. Se trata de un país en el que se obliga a las niñas a casarse a una edad temprana, se las excluye de los colegios y se las expone a la violencia sexual. Sus familias, los dirigentes comunitarios y el Gobierno dan muy poca importancia a las necesidades de salud de las mujeres. A estas razones culturales se le suman las estructurales. Los problemas que afronta Sierra Leona en el tratamiento de los recién nacidos, especialmente los bebés prematuros o con poco peso, se deben principalmente a la carencia de servicios de ambulancias y la escasez de recursos básicos, tales como agua, electricidad y sistemas de comunicaciones para las derivaciones médicas.

Las mujeres siguen sufriendo discriminación y violencia generalizadas, además de falta de acceso a la justicia. Se avanzó muy poco en la reforma de los proyectos de ley relativos al matrimonio, la herencia y los delitos sexuales. Al término de 2006 aún no se habían presentado anteproyectos de ley al Parlamento para su aprobación.

La legislación relativa a la violencia en el ámbito familiar sigue en proceso de elaboración. Se aplazó hasta 2007 un informe provisional sobre la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación

contra la Mujer. En el sistema de justicia informal, los jefes y los funcionarios judiciales locales dictaban a menudo sentencias y fallos en casos que quedaban fuera de su jurisdicción. El Gobierno no hizo esfuerzos significativos para acabar con las prácticas de los jefes locales que imponían multas o encarcelaban a mujeres ilegalmente, basándose en su interpretación del derecho consuetudinario, en virtud del cual la condición de las mujeres en la sociedad es comparable a la de los menores de edad.

■ LA MUJER COOPERANTE

A lo largo de estas páginas hemos descrito diversas situaciones y estados de la mujer en los conflictos, siempre como víctima o como parte de la población vulnerable, pero no hemos tocado otra vertiente especialmente importante cuando se habla de conflictos armados o guerras en relación con la mujer, y es el papel de la mujer como cooperante.

Han pasado ya casi dos décadas desde las matanzas de Ruanda (1994), y todavía me asombro al recordar la escasa sensibilidad, por ser benevolente, que había entonces en el mundo de la cooperación por aspectos como la salud sexual y reproductiva de las refugiadas y desplazadas, o incluso de las cooperantes.

Todavía recuerdo la visión, entre el humo de las hogueras en aquellos gigantes campos de refugiados de Goma, donde se hacinaban centenares de miles de personas, las luces de los prostíbulos donde sin ningún tipo de precaución se practicaba sexo. También recuerdo testimonios e historias sobre mujeres o adolescentes, prácticamente niñas, que cambiaban sexo por comida. O las frecuentes agresiones sexuales y violaciones de mujeres, empleadas de las organizaciones humanitarias o niñas por parte de soldados, milicianos o incluso vecinos del propio campo de refugiados.

Advertimos entonces sobre la necesidad de desarrollar programas de prevención del VIH/SIDA y se nos negó la financiación para llevarlos a cabo con el pretexto de que las prioridades eran, entonces, otras. Más adelante el tiempo nos daría la razón⁽²⁶⁾. En aquellos años en los periódicos se hablaba, sobre todo, del cólera, el hambre, la desnutrición de los niños, o la presencia de genocidas entre los refugiados ruandeses. La salud de las mujeres, o la extensión geomé-

⁽²⁶⁾ La prevalencia del VIH en las personas que afirmaban haber pasado los años del conflicto en campos de refugiados era del 8,5%. La mayor parte de esas personas habían huido de zonas rurales en las que la prevalencia del VIH antes del conflicto era de tan solo un 1,3%. Esto sugiere un aumento de seis veces en la infección por el VIH entre las personas de los campos de refugiados. Es probable que el hacinamiento, la violencia, las violaciones, la desesperación y la necesidad de venderse o entregarse sexualmente para sobrevivir hayan contribuido a producir este enorme aumento en la infección. *Resumen mundial sobre la epidemia VIH SIDA. Diciembre 1998. ONUSIDA.*

trica del virus del SIDA, no importaban⁽²⁷⁾. Lo cierto es que las condiciones del campamento de refugiados de Goma –el mayor del mundo, con más de 500.000 personas hacinadas en condiciones infrahumanas– eran tan espantosas que la prioridad era salvar vidas⁽²⁸⁾.

A diario veíamos entrar hombres en aquellos prostíbulos contruidos precariamente con cuatro maderas y unos plásticos. A diario veíamos en las consultas mujeres con infecciones de transmisión sexual o, probablemente, con SIDA aunque no disponíamos de test para comprobarlo. Kigali era una de las zonas de África con mayores tasas de VIH/SIDA. Otras muchas llegaban con señales de haber sido agredidas.

En Goma, entre aquellas decenas de miles de improvisadas viviendas de palos y plásticos, centenares de mujeres se acostaban cada día sin haber logrado apenas algún alimento para sostener a sus niños. Centenares de mujeres solas, o cabezas de familia, se despertaban cada día con una sola idea en la cabeza: sobrevivir ellas, que sobrevivieran sus hijos. En aquellas circunstancias, casi la única salida era el sexo por alimentos.

Incomprensiblemente, a pesar de lo que estábamos viendo *in situ*, las organizaciones de Naciones Unidas que trabajaban en los campos de refugiados ruandeses situados en Congo interrumpieron la distribución de preservativos, la única arma con la que contábamos para hacer frente a la propagación del VIH/SIDA. La excusa fue «que no se usaban»⁽²⁹⁾.

⁽²⁷⁾ El mayor campo de refugiados del mundo ya no es más que un gigantesco basural, esquelitos de chozas, plásticos al viento, algún cadáver, fotos de matrimonio perdidas en una fuga súbita, cartas de identidad rotas, uniformes arrojados a toda prisa y un convoy militar varado para siempre en tierra de nadie: la carretera de Mugunga, 15 kilómetros al oeste de Goma, en la provincia zaireña de Kivu Norte. Allí fue aplastado el jueves lo que quedaba del antiguo Ejército *hutu* y los temibles *interhamwe*, las milicias que durante los dos últimos años han aterrorizado a centenares de miles de refugiados para que no volvieran a Ruanda. La derrota de los carceleros, que huyeron aire adentro con un último escudo de poco más de 100.000 personas, abrió las compuertas de una de las mayores migraciones de la historia moderna. La última batalla de los genocidas ruandeses. Alfonso ARMADA. *El País*, 18 nov. 1996.

⁽²⁸⁾ The flight of 500.000-800.000 Rwandan refugees into the North Kivu region of Zaire in July, 1994, overwhelmed the world's response capacity. During the first month after the influx, almost 50.000 refugees died, an average crude mortality rate of 20-35 per 10.000 per day. This death rate was associated with explosive epidemics of diarrhoeal disease caused by *Vibrio cholerae* O1 and *Shigella dysenteriae* type 1, 3-4 weeks after the influx of refugees, acute malnutrition rates among children under 5 years old ranged between 18 and 23%. Children with a recent history of dysentery and those in households headed by women were at higher risk of malnutrition. A well-coordinated relief programme, based on rapidly acquired health data and effective interventions, was associated with a steep decline in death rates to 5 to 8 per 10.000 per day by the second month of the crisis. «Public health impact of Rwandan refugee crisis: what happened in Goma, Zaire, in July, 1994?». *The Lancet*, Volume 345, Issue 8946, Pages 339-344, 11 February 1995.

⁽²⁹⁾ Las organizaciones humanitarias de la ONU han interrumpido la distribución de condones en los campamentos de refugiados ruandeses en Zaire, según fuentes de la Alta Comisaría de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Las fuentes, que solicitaron

Las matanzas de Ruanda habían dejado a muchas mujeres como cabeza de familia. Después del regreso de los millones de refugiados, se llegaron a detectar 45.000 hogares en Ruanda cuya cabeza de familia eran niños. El 90 por ciento de ellos, niñas⁽³⁰⁾.

■ Escasa sensibilidad

En aquellos años, la escasa sensibilidad hacia la salud sexual y reproductiva, o hacia los problemas más específicos de las refugiadas en tanto que mujeres –mayor vulnerabilidad, alta frecuencia de abusos sexuales o físicos, peores condiciones de salud general, etc.– la tenían las primeras mujeres cooperantes, entonces en minoría, o desempeñando papeles secundarios. Los equipos de cirugía estaban formados, en su mayoría, por hombres, mientras que las mujeres se encargaban de la enfermería. Así eran las organizaciones de cooperación.

Sin embargo, esas pocas mujeres fueron capaces de ir detectando necesidades hasta ahora ignoradas, quizás por una mayor sensibilidad, quizás porque entendían mejor la vulnerabilidad, la indefensión o la desigualdad de una mujer refugiada, madre y sola. El papel de las enfermeras exige un trato más personalizado del paciente, parte de su trabajo es escuchar, sobre todo a otras mujeres, ya sea por afinidad, ya sea por sensibilidad. En un equipo quirúrgico de emergencia, el cirujano no habla, y menos en aquellas circunstancias, con el paciente.

En muchas culturas, además, no estaba bien visto socialmente que una mujer le contara ciertos problemas a un médico hombre, pero sí si quien escuchaba era una mujer (médico o enfermera).

Así, empezaron a recopilarse datos escalofriantes sobre la violencia ejercida contra las mujeres durante el genocidio de Ruanda, oculta, sepultada bajo la montaña de cadáveres que contemplábamos todos los días por televisión. Ruanda estaba asociada a «machete» en el imaginario colectivo, esa herramienta-arma con cuyo filo se segaron tantas vidas.

Pero es que, además de los muertos, detrás de esos montones de cadáveres, había más horrores: en el genocidio de Ruanda de 1994 se estima que entre

el anonimato, no se explican la medida, ya que el riesgo de propagación del sida en los campamentos es muy elevado. Desde septiembre pasado solo ha llegado a los campamentos una remesa de 1.080.000 preservativos. «Sería una trágica paradoja salvar a miles de personas de inanición, mediante esfuerzos masivos de socorro, y no hacer nada por impedir una propagación del sida», afirmaron. Según datos de la OMS, antes de la guerra de Ruanda, y solo en la capital, Kigali, entre el 50 y 70% de los enfermos venéreos eran seropositivos, y el 33% de las embarazadas. Entre el 40 y 60% del Ejército ruandés estaba infectado del virus del sida. *El País*. 27 de febrero de 1995.

⁽³⁰⁾ «The World of Refugee Women at a Glance», UNHCR Report: *The Lost Girls of Sudan* (2002).

250.000 y 500.000 mujeres y niñas fueron violadas. En un estudio realizado por AVEGA, de las mujeres encuestadas víctimas de violación durante el genocidio, un 67% había contraído el VIH/SIDA⁽³¹⁾. Pero todos estos datos se dieron a conocer más tarde.

En aquellos años muchas mujeres cooperantes sufrieron *shocks*, depresiones, síndrome de *burnout* e, incluso, trastorno por estrés postraumático (TEPT) tras conocer de primera mano, escuchar a las víctimas, o contemplar directamente el horror.

En aquellos años, tampoco se tenía demasiado en cuenta las necesidades de los cooperantes ni las cooperantes, ni había programas de salud mental dirigidos a los hombres o mujeres que trabajaban en proyectos humanitarios o de cooperación. Los cooperantes eran reclutados de un día para otro y se les enviaba a Ruanda, o a la ex-Yugoslavia, con poco más que una información somera de lo que se iban a encontrar o del trabajo que iban a realizar como bagaje. Por supuesto, nada específico sobre la mujer.

Cuando aparecieron los primeros casos de estrés y sus consecuencias sobre la salud mental de los trabajadores y trabajadoras humanitarios hubo que empezar a tomar conciencia sobre los riesgos que dicha actividad conlleva para la salud mental de quienes la realizan⁽³²⁾.

■ ¿Y las cooperantes?

Los trabajadores de la acción humanitaria están expuestos a múltiples fuentes de estrés, entre otras muchas las siguientes: las dificultades de un contexto de penuria y de violencia, el contacto con el sufrimiento de la población, los dilemas propios del trabajo humanitario, la autocrítica constante, las deficientes estructuras de mando y comunicación interna dentro de sus organizaciones, así como la alta rotación del personal. Además, esta exposición crónica al estrés acontece en un contexto en el que faltan muchos de los mecanismos habituales

⁽³¹⁾ Global Coalition on Women and AIDS. *Sexual violence in conflict settings and the risk of HIV/AIDS*. Global Coalition on Women and AIDS, 2004.

⁽³²⁾ «Mi primera misión como voluntario fue en el 1994 en Burundi, una crisis simétrica a la de Ruanda. Durante casi dos años estuve trabajando en la región de los Grandes Lagos. Tenía 30 años recién cumplidos y afronté situaciones médicas y humanas de una gran intensidad que me han servido mucho porque todo lo que me he encontrado después ha sido menos espantoso. Los psicólogos que trabajan en esto descubren un síndrome de «*burn-out* en el cooperante», en el que hace emergencias, que está muy definido. Hay unos procedimientos de defensa que consisten en tratar de distanciarse del foco emotivo, ya que vives situaciones de guerra, posguerra, te encuentras con huérfanos, viudas o con una tragedia como el SIDA. Me he visto en alguna situación muy jorobada, pero he hecho *brakes*, he intentado crear una distancia. He conocido a gente que, por tener más fibra sensible, se ha hundido y ha tenido que abandonar un proyecto por estar al borde de desquiciarse». Miguel Ángel Ramón TOUS, médico. Trabajó con Médicos del Mundo en los Grandes Lagos. Testimonio recogido en la web de MDM: www.medicosdelmundo.org

de apoyo psicológico y afectivo, como la familia, la pareja y los amigos. Y en muchos casos, y de especial peso en las mujeres, de los hijos.

El agotamiento o desgaste (comúnmente conocido como el «quemarse», del inglés *burnout*) es probablemente el resultado más habitual del estrés acumulativo⁽³³⁾. Este cuadro, que habitualmente comienza de forma gradual, se caracteriza por los siguientes síntomas: fatiga, agotamiento emocional y físico, dificultades para conciliar el sueño, síntomas físicos inespecíficos –como el dolor de cabeza o las molestias gastrointestinales–, irritabilidad, ansiedad, depresión, sensación de culpa y de impotencia, agresividad, apatía, cinismo, abuso de sustancias, dificultades de comunicación y distanciamiento de las situaciones y de la población beneficiaria⁽³⁴⁾.

Las mujeres cooperantes tienen, además, una mayor vulnerabilidad si no disponen de recursos de salud sexual y reproductiva adecuados, y, además, deben enfrentarse a la posibilidad de ser agredidas, violadas o secuestradas.

Las mujeres cooperantes, además, deben hacer frente a un cierto paternalismo machista, involuntario, quizás, y en cierto modo, comprensible, cuando desarrollan su trabajo en zonas «calientes». Echando atrás la mirada, todavía recuerdo con algo de miedo cuando, siendo presidenta de Médicos del Mundo, en plena guerra de la ex-Yugoslavia, tuve que sentarme a negociar en una mesa con cuatro mandos de las milicias croatas, enormes y armados hasta los dientes, y yo, la única mujer y desarmada, para que nos dejaran acceder a la población que necesitaba atención médica.

Éramos pocas las mujeres que entonces hacíamos cooperación desde puestos de responsabilidad y con capacidad de decisión. Lejos había quedado Florence Nightingale⁽³⁵⁾, pero las mujeres teníamos que seguir rompiendo techos de cristal, como en cada actividad y en cada etapa de la vida. El primer cooperante muerto de Médicos del Mundo en el terreno, cuando yo presidía la organización

⁽³³⁾ SALAMA, P. (1999), «The Psychological Health of Relief Workers: Some Practical Suggestions». En *Relief and Rehabilitation Network Newsletter*, n.º 9, ODI, Londres.

⁽³⁴⁾ STEARNS, S. D. (1993). «Psychological Distress and Relief Work: Who Help the Helpers?». En *Refugee Programme News*, n.º 15, septiembre.

⁽³⁵⁾ Florence Nightingale se hizo célebre curando a los enfermos y a los heridos durante la guerra de Crimea (1854-1856). Concluida esta, pudo haber ocupado un puesto de responsabilidad como enfermera jefe de hospital y supervisora de la formación de enfermeras, pero prefirió retirarse de la vida pública y utilizar su prestigio para apoyar y promover proyectos educativos. Es probable que el hecho de que prefiriese intervenir de modo indirecto, en vez de ocupar un cargo oficial, haya hecho que su influencia fuera aún mayor. Tras la guerra de Crimea, Nightingale escribió unos doscientos libros, informes y opúsculos que tuvieron importantes repercusiones en la sanidad militar, la asistencia social en la India, los hospitales civiles, las estadísticas médicas y la asistencia a los enfermos. Su mayor aportación educativa fue la creación de nuevas instituciones para la formación tanto de médicos militares como de enfermeras de hospital, pero algunos de sus proyectos educativos menos conocidos están llenos de enseñanzas. *Perspectivas. Revista trimestral de educación comparada* (Paris. UNESCO: Oficina Internacional de Educación), vol. XXVIII, n.º 1, marzo 1998, págs. 173-189.

fue, precisamente, una mujer, Mercedes Navarro: administradora del proyecto de Médicos del Mundo en Mostar. Fue asesinada por los disparos de un hombre que entró armado en la oficina de Médicos del Mundo en mayo de 1995⁽³⁶⁾.

Después, otras mujeres han muerto o han sido secuestradas mientras trabajaban en proyectos de emergencias o de desarrollo. Blanca Thiebaut y Montserrat Serra, secuestradas en octubre del pasado año en Kenia mientras trabajaban para Médicos Sin Fronteras, o Ainhoa Fernández, secuestrada en Tindouf, también el pasado mes de octubre junto a otros compañeros. Anteriormente, otra cooperante de Médicos del Mundo, la enfermera Flors Sirera, fue asesinada en Ruanda en 1997, junto a dos compañeros –un logista y un médico– cuando trabajaba en un proyecto dirigido a la población retornada de los campos de refugiados *hutus*.

Las mujeres, a estas alturas de la historia, ya hemos ido ocupando puestos en todos los niveles de la cooperación, incluso en el escalón de víctimas de la violencia bélica. De hecho, somos, como en otras muchas profesiones, mayoría: según datos de la Agencia Española de Cooperación Internacional de 2009, el 70% de los cooperantes son mujeres. Sin embargo, el 70% de los puestos directivos de las organizaciones para las que trabajan esas mujeres están ocupados por hombres. Así las cosas, no es extraño que aún hoy día cueste hacer entender a los responsables de algunas ONG no sólo las necesidades de las mujeres refugiadas o destinatarias de los proyectos, sino hacerles entender las necesidades de las propias mujeres que van a trabajar al terreno.

Seguiremos intentándolo.

■ BIBLIOGRAFÍA

ActualidadHumanitaria.com (www.actualidadhumanitaria.com)

Adrian J. KHAW, *et. al.*, «HIV risk and prevention in emergency-affected populations: A Review», *Disasters*, n.º 24 (3), 2000

Anticoncepción de emergencia en zonas de Conflicto. Reproductive Health Response in Conflict Consortium. <http://www.rhrc.org/spanish/resources.html>

⁽³⁶⁾ «Una cooperante española, asesinada en Mostar. La española Mercedes Navarro Rodríguez, de 37 años, coordinadora de Médicos del Mundo en Mostar, murió ayer, y el psiquiatra Alberto Fernández Liria, de 40, miembro también de la misma organización no gubernamental, resultó herido de gravedad al ser ametrallados en su oficina de la capital de Herzegovina por un individuo que luego se suicidó. Es la primera vez que un cooperante español muere en la antigua Yugoslavia. Navarro sólo llevaba en Bosnia desde el pasado 27 de abril. El incidente se produjo a media tarde, cuando un vecino de la misma calle en que Médicos del Mundo tiene su oficina irrumpió en el lugar con un fusil ametrallador y abrió fuego. Mercedes Navarro murió en el acto, y Fernández recibió un tiro en una pierna, del que fue intervenido en un hospital de la zona oeste de Mostar, donde se calificó su estado de grave». *El País*, 30 mayo 1995.

Alfonso ARMADA. «La última batalla de los refugiados ruandeses». *El País*, 18 nov. 1996

American Journal of Public Health. June 2011, vol. 101

J. BAUER. Report on United Nations Commission on Human Rights. 1998

Care International (www.care-international.org)

Comité Internacional de la Cruz Roja. www.cicr.org

Esther MUJAWAYO y Mary K. BLEWITT, «Sexual violence against women: Experiences from AVEGA's work in Kigali», documento presentado en el seminario *Silent Emergency*, Londres, 1999

Declaración de Windhoek. Mujeres, y niñas e Igualdad de Género y VIH/SIDA: avances hacia el acceso universal

Directrices Aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por Razón de Género en Situaciones Humanitarias: Enfoque sobre la Prevención y la Respuesta contra la Violencia Sexual en Situaciones de Emergencia. Comité Permanente entre Organismos, 2005

ESTÉBANEZ, Pilar. «El contexto del SIDA. ¿Una tragedia camino del olvido?» *Anuario CIP 2003*. FUEM

Fondo de Población de las Naciones Unidas (www.unfpa.org)

Global Coalition on Women and AIDS. *Sexual violence in conflict settings and the risk of HIV/AIDS*. 2004

Daniel HALPERIN. «Old Ways and New Spread AIDS in Africa»

Human Rights Watch (www.hrw.org)

Indexmundi. www.indexmundi.es

Rafael MAZIN. «The basic strategies to prevent the spread of IV/AIDS and STIs during and emergency situation». *WHO Health in Emergencies*, n.º 7, 2000

Médicos del Mundo. www.medicosdelmundor.org

ONUSIDA. www.unaids.org

Organización Mundial de la Salud. www.who.org

Otro Mundo es Posible. www.otromundoesposible.com

Pan American Health Organization (www.paho.org)

Amber PETERMAN; Tia PALERMO, and Caryn BREDENKAMP. «Estimates and Determinants of Sexual Violence Against Women in the Democratic Republic of Congo». *American Journal of Public Health*, june 2011, vol. 101, n.º 6, pp. 1060-1067

SALAMA, P. (1999). «The Psychological Health of Relief Workers: Some Practical Suggestions». En *Relief and Rehabilitation Network Newsletter*, n.º 9, ODI, Londres

M. O. SANTOS-FERREIRA. «A Study of Seroprevalence of HIV-1 and HIV-2 in Six Provinces of People's Republic of Angola: Clues to the Spread of HIV Infection», *Journal of Acquired Immune Deficiency Syndromes*, n.º 3, 1990

Save the children. *Informe sobre el Estado Mundial de las Madres 2011*. <http://www.savethechildren.es>

M. R. SMALLMAN-RAYNOR y A. D. CLIFF, «Civil war and the spread of AIDS in Central Africa». *Epidemiol. Infect.*, n.º 107, 1991

The International Committee of Red Cross in Iraq. *Households headed by women in Iraq: a case for action*. Agosto 2011

The Lancet. «Public health impact of Rwandan refugee crisis: what happened in Goma, Zaire, in July, 1994?» Volume 345, Issue 8946, Pages 339-344, 11 February 1995

Save the Children (www.savethechildren.es)

Sphere Project. <http://www.sphereproject.org/>

STEARNS, S. D. (1993). «Psychological Distress and Relief Work: Who Help the Helpers?». En *Refugee Programme News*, n.º 15, septiembre.

UNESCO: Oficina Internacional de Educación, vol. XXVIII, n.º 1, marzo 1998, págs. 173-189

UNICEF (www.unicef.es)

UN. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (www.unocha.org)

UNHCR. «The World of Refugee Women at a Glance», UNHCR Report: *The Lost Girls of Sudan* (2002)

United Nations Population Fund. UNFPA. <http://www.unfpa.org/public/>

Uppsala Conflict Data Program. <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/search.php>

Douglas WEBB. *AIDS and the military: The case of Namibia*, informe presentado en la Conferencia sobre sida de Marrakech, 1993

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinadora: DOÑA SOLEDAD BECERRIL**
*Licenciada en Filosofía y Letras
Defensora del pueblo. Ha sido ministra de Cultura,
diputada, senadora y alcaldesa de Sevilla.*
- Vocal y secretaria: DOÑA BLANCA PALACIÁN DE INZA**
*Analista principal del Instituto Español de Estudios
Estratégicos.*
- Vocales:**
- DOÑA MARÍA CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS**
*Prof.^a titular de Derecho Constitucional. Universidad
de Granada*
- DOÑA NURIA ROMO AVILÉS**
*Instituto de Estudios de las Mujeres y de Género.
Universidad de Granada*
- DOÑA BEATRIZ FRIEYRO DE LARA**
*Prof.^a de Historia Contemporánea. Universidad de
Granada*
- DOÑA MARGARITA ROBLES CARRILLO**
*Prof.^a de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales. Universidad de Granada*
- D. JESÚS IGNACIO GIL RUIZ**
*Teniente Coronel. Jefe de la Oficina de Perspectivas
de Género de la OTAN*
- DOÑA PILAR GALLARDO RODRÍGUEZ**
*Capitán Psicólogo. Subdirección de Investigación y
Análisis. Mando, Adiestramiento y Doctrina*
- D. JOSÉ LUIS GIL RUIZ**
General de División del Ejército de Tierra
- DOÑA HUMAIRA HAQMAL**
*Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias
Políticas de la Universidad de Kabul*
- DOÑA PILAR ESTÉBANEZ ESTÉBANEZ**
Médico cooperante

ÍNDICE

SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9

Capítulo I

IGUALDAD Y GÉNERO. CONCEPTOS BÁSICOS PARA SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA

Conceptos fundamentales para entender la perspectiva de género y la lucha por la igualdad de las mujeres. Introducción	23
Perspectiva de género, ¿a qué hacemos referencia con el término género?	26
Diferencia y desigualdad. Una mirada a la situación de las mujeres .	28
La violencia contra las mujeres lucha por visibilizar la desigualdad	30
Los derechos humanos: el avance hacia la igualdad de la mujer	33
La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación sobre la Mujer	35
La mujer y su contribución a la paz: las conferencias mundiales sobre la mujer	36
La seguridad humana: marco conceptual para la protección y promoción de la mujer	42
Bibliografía	47

Capítulo II

LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS ARMADOS Y LA SEGURIDAD

Mujer y conflicto armado	55
Introducción	55
Incidencia de género en los conflictos armados	55
El legado de la Edad Contemporánea	58
El proceso de <i>segurización</i> del género	65
El concepto de seguridad	65
Género y seguridad	68
El modelo de la Resolución 1325	70
El desarrollo normativo de la Resolución 1325	74
Alcance y naturaleza de las obligaciones de los Estados	76
Reflexiones	78
La mujer, objetivo militar	78
Bibliografía	82

Introducción	91
Mujer y OTAN	92
¿Qué es la OTAN?	93
Proceso de decisión	94
Genero en la OTAN. Fases	95
Perspectiva de género	96
Género en la OTAN antes de la Resolución 1325	97
Género en la OTAN después de la Resolución 1325	98
El CWINF después de la Resolución 1325	99
Organización del Comité y de la Oficina de Perspectivas de Género	100
Aplicación de la Resolución 1325. EAPC 2007	100
Aplicación de la Resolución 1325. BI-SC Directiva 40-1-2009	101
Planes de Acción Nacionales (National Action Plans, NAPS)	105
10 años de la Resolución 1325	106
La Cumbre de Lisboa: hoja de ruta para el futuro	107
Revisión de la «Política de la OTAN/EAPC en materia de aplicación de la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad», de 2007	110
Taller con organismos internacionales y ONG en la sede de la OTAN sobre «Lecciones aprendidas en la implementación de la Resolución 1325»	110
Equilibrio de género y diversidad en la sede de la OTAN	111
Logros, camino a seguir y conclusiones	112
Mujer y unión europea	113
Introducción	114
Política de la UE para la integración de los derechos humanos y de género en las operaciones y misiones de la PCSD	115
Estrategia de la UE sobre la Resolución 1325	121
Grupo de trabajo de la UE sobre mujer, paz y seguridad	123
La política de la UE desde 2008. La formación, instrumento clave para la incorporación de la perspectiva de género	124
Asesores de género	125
Misiones y operaciones PCSD. Ejemplos prácticos	127
Valoración de la implementación a nivel nacional. Planes de Acción Nacionales	129
Las instituciones de la UE y la Resolución 1325	131
Recomendaciones	133
Conclusiones	134
Palabras finales	135
Lista de acrónimos	137

Capítulo IV

LA MUJER MILITAR EN LAS FUERZAS ARMADAS

Introducción	141
Alemania	144
Austria	147
Suiza	148
Italia	149
Francia	152
Holanda	155
Reino Unido	157
España	161
EE. UU.	166
Israel	169
Consideraciones finales	172

Capítulo V

EL GÉNERO EN LAS OPERACIONES

Introducción	177
Disposiciones y estructuras de gobierno sobre género en Afganistán ...	180
Capacidades de ISAF específicamente dedicadas al género	183
Asesores de género (GA)	184
Equipos Femeninos de Interacción con Mujeres (FET)	185
El género en la seguridad	188
Mujeres en las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas (ANSF) ...	188
La libertad de movimiento de las mujeres	193
El género en la gobernanza	195
Acceso de las mujeres a la justicia	196
Participación de las mujeres en política (Political Empowerment) ...	208
El género en el desarrollo económico y social	211
Participación de las mujeres en la economía (Economic Em- powerment)	211
Acceso de las mujeres a la educación	216
Acceso de las mujeres a la asistencia sanitaria	219
Comentario final	222
Lista de acrónimos	223

Capítulo VI

LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN DE LAS MUJERES EN AFGANISTÁN

La educación y la seguridad para las mujeres en Afganistán	229
La educación	229
El derecho a la educación según las normas de Afganistán	229

Definición de la seguridad	231
La revisión de la situación de la educación de las mujeres hasta 1978	232
La situación de la educación de las mujeres tras la Revolución de 1978	235
La situación de la educación de las mujeres después de la caída de los talibanes: renovación de la esperanza y promesa	238
Investigación sobre la educación y la seguridad de las mujeres en Afganistán	241
Presentación de la investigación	241
Procedimiento de la investigación	246
Conclusiones de la investigación	249
Conclusión	260

Capítulo VII

LA MUJER EN CONFLICTOS ARMADOS Y GUERRAS

Introducción	265
Mayor discriminación	267
Menor acceso a la salud	268
Salud materno-infantil	269
Mayor incidencia de VIH/SIDA	273
Tasas más altas de cáncer	278
Víctima de una mayor carga de violencia	278
Violación como arma de guerra	278
Niñas soldado y esclavas sexuales	283
Prostitución	286
Mayor vulnerabilidad como refugiada. Cuatro países, cuatro ejemplos	287
Somalia	289
El caso de Haití	291
Congo	292
Sierra Leona	293
La mujer cooperante	295
Escasa sensibilidad	297
¿Y las cooperantes?	298
Bibliografía	300
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	303
CUADERNOS DE ESTRATEGIA	309

■ CUADERNOS DE ESTRATEGIA*

N.º	TÍTULO
01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
07	Los transportes en la raya de Portugal
08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
09	Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional
14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española
15	Identidad y solidaridad nacional
16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992
17	Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética

* Los Cuadernos de Estrategia están disponibles en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.

- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de “inteligencia operacional”
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica

- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX
- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España

- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional
- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa

- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX

- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo Mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro

N.º	TÍTULO
121	La industria europea de defensa: presente y futuro
122	La energía en el espacio euromediterráneo
122-B	L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
123	Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
124	Nihilismo y terrorismo
125	El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
125-B	The Mediterranean in the New Strategic Environment
126	Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
127	Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
128	Comentarios de estrategia y política militar
129	La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
130	El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
131	Crisis locales y seguridad internacional: el caso haitiano
132	Turquía a las puertas de Europa
133	Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
134	Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
135	La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
136	Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
137	Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
138	La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
139	Security Sector Reform: The Connection between Security, Development and Good Governance
140	Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima

- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145 B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta Europea y Africana a los problemas de seguridad en África
- 146 B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las Potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154 B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El Gran Cáucaso