

ante la manifiesta ilicitud de la orden. En el Código Penal español de 1995, estas cuestiones deben resolverse mediante la aplicación del artículo 14.3, que regula el error invencible sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción penal.

IX. TRATAMIENTO DEL ERROR

Pese a todos los esfuerzos empeñados en la Conferencia Diplomática de Roma, el Estatuto en su artículo 32 sigue empleando la caduca terminología del «error de hecho o error de derecho» para eximir de responsabilidad penal. La clave del precepto es el error (de hecho o de derecho, o con mejor técnica: error de tipo o error de prohibición) que «hace desaparecer el elemento de intencionalidad requerido por el crimen», denominador común en el precepto a las dos clases de error, pues el inciso final del artículo remite simplemente a la eximente de obediencia jerárquica (art.33 del Estatuto), como uno de los posibles supuestos del error de derecho.

La crítica se refiere pues a la utilización de la ya superada terminología (error de hecho y error de derecho), abandonada por la legislación, jurisprudencia y doctrina penal modernas, que se refieren hoy al error de tipo o al error de prohibición (o de permisón).

Ahora bien, como ha puesto de manifiesto la doctrina, no coincide la distinción error de tipo-error de prohibición con la dicotomía error de hecho-error de derecho, pues hay errores de prohibición que son errores de hecho (agresión sin base real en la legítima defensa putativa) y errores de tipo que son errores de derecho (error sobre un elemento normativo del tipo penal, por ejemplo el error sobre el concepto de bienes civiles u objetivos militares, o sobre la condición de prisionero de guerra). La referencia del Estatuto al error de hecho y error del derecho fue irónicamente calificada en Roma por un ilustre penalista como una distinción propia del paleolítico superior superada hace tiempo por la ciencia del Derecho penal continental.

Nada se dispone en el precepto sobre la vencibilidad del error dada la inexistencia de tipos imprudentes en los crímenes de la competencia de la Corte (con la excepción, como hemos visto, de un supuesto previsto en el artículo 28.a), i) del Estatuto), en virtud de lo determinado por el artículo 30 (elemento de intencionalidad). Finalmente, es indudable que el «error de derecho» acerca de si un determinado tipo de conducta constituye un crimen de la competencia de la Corte, que es un error procesal intrascendente para la intencionalidad delictiva (y que deja inalterables todos los elementos del tipo), no puede eximir de responsabilidad criminal, como acertadamente dispone el primer párrafo del artículo 32.2 del Estatuto.

Muchas gracias por su atención.

MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD: NUEVO PUNTO DE INFLEXIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD A LA LUZ DE LA RESOLUCIÓN 2242 (2015) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA MUJER Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Conferencia pronunciada por D.^a Susana de Tomás Morales en la Real academia de Jurisprudencia y Legislación, el 3 de marzo de 2016. Académica correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, miembro de la 20^a Sección de Derecho Militar. Profesora propia agregada de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y directora del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho (ICADE) de la Universidad Pontificia Comillas.

I. INTRODUCCIÓN

La Resolución 2242¹, objeto de análisis, fue adoptada el pasado día 13 de octubre de 2015, bajo la presidencia española del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, coincidiendo con las siguientes efemérides: el 30^o Aniversario de la celebración, en Nairobi, de la Tercera Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, bajo el lema: Igualdad, Desarrollo y Paz² (en adelante, Conferencia de Nairobi); con el 20^o Aniversario de la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en que se adoptaron dos importantes documentos: la

1 Resolución 2242(2015), aprobada por unanimidad por el Consejo de Seguridad en su 7533^a sesión, celebrada el 13 de octubre de 2015. Doc.: S/RES/2242(2015).

2 La Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, convocada por las Naciones Unidas, tuvo lugar en México D.C., en 1975, coincidiendo con la celebración del Año Internacional de la Mujer. La Segunda Conferencia se celebró en Copenhague, en 1980. Sin embargo, en ninguna de ellas se produjeron avances significativos en relación con la materia que nos ocupa.

Declaración de Beijing y su Plan de Acción³ (en adelante, Conferencia de Beijing) y, por último, con el 15º Aniversario de la adopción de la histórica Resolución 1325⁴ del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El contexto histórico, pues, en el que se adopta la Resolución 2242 no resulta baladí, por lo que es preciso ofrecer, como punto de partida y a modo de pequeñas pinceladas históricas, las grandes aportaciones que se han producido, hasta el momento, en el ámbito de la agenda del Consejo de Seguridad sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad (en adelante MPS), con la finalidad de apreciar mejor de dónde partimos y hacia dónde vamos.

Tras el breve repaso histórico, podremos afirmar que, de forma innegable, nos encontramos ante una resolución más de desarrollo de la Resolución 1325. Sin embargo, atendiendo a las importantes novedades que se incorporan en la agenda sobre MPS del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a través de la Resolución 2242, podremos afirmar que nos encontramos ante un nuevo punto de inflexión en materia de seguridad.

En consecuencia, procederemos, posteriormente, a destacar las grandes aportaciones que se contienen en la Resolución 2242, indicando los nuevos retos que se plantean en el ámbito de la Seguridad y la Defensa Nacional en relación con la implementación de cada una de ellas y, en la medida de lo posible, realizar una especial reflexión en cuanto a sus implicaciones en el concreto contexto de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (en adelante, OMP).

El análisis de las grandes aportaciones que se contienen en la Resolución 2242 se estructurará en tres grandes epígrafes. En el primero, abordaremos el incremento del acervo existente en la agenda sobre MPS en el que se adopta la resolución de referencia, destacando dos grandes cuestiones: por una parte, la vinculación de la agenda sobre MPS con la agenda sobre terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo; y, por otra, su vinculación a la transferencia ilícita de armas pequeñas y armas ligeras.

En un segundo gran epígrafe, nos centraremos en el paso cualitativo que se da en relación con la política de tolerancia cero de los crímenes de violencia sexual contra mujeres y niñas en relación con las OMP. En el tercer y último epígrafe, atenderemos al incremento del número de mujeres y su ineludible vinculación a las cuestiones presupuestarias.

Finalizaremos el presente análisis con unas conclusiones finales sobre las referidas aportaciones en las que nos permitiremos destacar los grandes avances que se incorporan en la Resolución 2242 e incluir algunos aspectos

3 Véase informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, del 4 al 15 de septiembre de 1995. Doc.: A/CONF.177/20/Rev.1.

4 Resolución 1325(2000), aprobada por unanimidad por el Consejo de Seguridad en su 4213ª sesión, celebrada el 31 de octubre de 2000. Doc.: S/RES/1325(2000).

mejorables sobre los que se debería seguir trabajando en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

II. BREVES PINCELADAS HISTÓRICAS: ¿DE DÓNDE PARTIMOS?

En la Conferencia de Nairobi, celebrada en 1985, se ofrecía un nuevo y amplio enfoque del adelanto de la mujer: la igualdad de la mujer aborda a todas las esferas de la actividad humana, por lo que se hacía evidente que se requería perspectiva y participación activa de la mujer en todas las cuestiones. Para ello, se sentaron las bases de una nueva perspectiva estratégica: todas las cuestiones estaban relacionadas con la mujer, por lo que la participación de la mujer en la toma de decisiones tendría que ser incorporada en todas las instituciones sociales. En esa línea, se propusieron directrices para adoptar medidas nacionales que fomentasen la participación de la mujer en la promoción de la paz y la prestación de asistencia a las mujeres que se encontrasen en situaciones de especial peligro.

Diez años más tarde, en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, se produjo un avance significativo con la adopción de la Declaración de Beijing y su Plan de Acción. En ambos documentos se traslada el centro de atención sobre la mujer al concepto de género: el tema de la paz se vincula al nuevo concepto del «*Gender mainstreaming*»⁵.

En su Plan de Acción, se identifican doce esferas de especial preocupación (es decir, esferas donde se evidencian los mayores obstáculos para el adelanto de la mujer), entre las que encontramos «La mujer y los conflictos armados». En esta esfera, la mujer es objeto de atención desde una doble perspectiva, en línea con la estrategia adoptada en Nairobi: por una parte, como víctima de los conflictos armados, para lo que insta a la intervención tanto de los Estados como de la Comunidad Internacional; por otra, como sujeto activo en la solución de los conflictos armados, para lo que se requerirá la participación activa y equitativa de la mujer en la solución de conflictos armados en todos los niveles de adopción de decisiones.

5 Como ya hemos mantenido en otras ocasiones, el término «*mainstreaming*» referido al género, conlleva un sinnúmero de implicaciones, por lo que no debemos proceder a meras traducciones literales del mismo, sino utilizarlo con prudencia, sin obviar ninguna de las dimensiones del mismo que incluyan tanto al proceso como al resultado que se desea obtener: la igualdad de género en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales. Véase: DE TOMÁS MORALES, S., *La Mujer y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, Dykinson, Madrid, 2010. No obstante, las definiciones de referencia que han de ser atendidas para su correcta implementación en España son las ofrecidas desde el seno de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa, en los respectivos documentos: Informe del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, de 18 de septiembre de 1997. Doc.: A/52/3, pp.28 a 34; y *Gender Mainstreaming. Conceptual Framework, methodology and presentation of good practices. Final Report of Activities of Mainstreaming (EG-S-MS)*. Doc.: EG-S-MS (1998) 2rev.

La adopción de la histórica Resolución 1325⁶, el 31 de octubre de 2000, no solo representó un primer punto de inflexión en materia de seguridad por incorporar en el Consejo de Seguridad el nuevo concepto del *gender mainstreaming* (o perspectiva de género, tal y como se ha venido traduciendo en España), sino por su específica incorporación a las OMP, tanto en la atención de la mujer víctima, como en el papel activo que han de desempeñar *las mujeres como constructoras de la paz*. Sin embargo, su adopción no ha conseguido eliminar la brecha entre el reconocimiento de *iure* y de *facto* de la igualdad de género en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales.

Las sucesivas resoluciones que han sido adoptadas por el Consejo de Seguridad, en desarrollo de la Resolución 1325, son fiel reflejo de ello. De este modo, desde que fue adoptada la Resolución 1325 hasta la adopción de la nueva Resolución 2242 se han adoptado un total de seis resoluciones de desarrollo: En 2008, la Resolución 1820⁷; en 2009, las Resoluciones 1888⁸ y 1889⁹; en

- 6 Podríamos sintetizar los grandes logros de la Resolución 1325 en dos grandes apartados. En primer lugar, reafirma el crucial papel de las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, al tiempo que reclama una participación e intervención PLENA de la mujer, en un plano de igualdad y en todas las medidas encaminadas al mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad: procesos de adopción de decisiones en la prevención y solución de conflictos, así como en los procesos de paz. En segundo lugar, la incorporación del *mainstreaming* de género en las OMP, a través de las siguientes acciones: a) Inclusión de un componente de género en las OMP sobre el terreno; b) Ampliación del papel y aportación de las mujeres en las OMP sobre el terreno, especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los derechos humanos y actividades humanitarias; c) Nombramiento de más mujeres representantes especiales y enviadas especiales para realizar misiones de buenos oficios en su nombre; d) Incremento de la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz: Ejecución plan de acción; e) Ejecución de un Plan de Acción; f) así como proporcionar directrices a los Estados sobre la importancia de la participación de las mujeres.
- 7 Resolución 1820(2008), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5916ª sesión, celebrada el 19 de junio de 2008. Doc.: S/RES/1820(2008). En ella, se indicarán cuáles son los verdaderos obstáculos que dificultan la participación igualitaria y plena de las mujeres: la violencia, la intimidación y discriminación, en claro menoscabo de su capacidad y legitimación para participar en los procesos de reconstrucción postconflicto. De este modo, se califica la violencia sexual como táctica de guerra y se considera este tipo de actos como crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra. En consecuencia, se resaltará la necesidad de sancionar a los responsables de actos de violencia sexual en conflicto, y la necesidad de acabar con la impunidad.
- 8 Resolución 1888(2009), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6195ª sesión, celebrada el 30 de septiembre de 2009. Doc.: S/RES/1888(2009). En esta resolución se ofrece un nuevo impulso en relación con la protección de la población civil en situaciones de conflicto armado, solicitándose al secretario de las Naciones Unidas la creación de un representante especial para la violencia sexual en los conflictos armados. Al mismo tiempo, se pide el fortalecimiento de las medidas de prevención y sanción de la violencia sexual contra las mujeres y niñas en situaciones de conflicto armado, incluyendo disposiciones concretas en los Mandatos de las OMP de Naciones Unidas.
- 9 Resolución 1889(2009), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6196ª sesión, celebrada el 5 de octubre de 2009. Doc.: S/RES/1889(2009). En la Resolución 1889, centrada en la promoción del papel de las mujeres en los procesos de paz, se solicita al secretario general la presentación, al Consejo de Seguridad, de una serie de indicadores para verificar la aplicación efectiva de la resolución 1325. En cuanto al ámbito de la mujer víctima, se instará a la criminalización de los actos de violencia sexual e inclusión en códigos penales nacionales.

2010, la Resolución 1960¹⁰; y en 2013, las Resoluciones 2106¹¹ y 2122¹². Del análisis de las mismas, se evidencia un mayor progreso, al menos de *iure*, en el ámbito de la protección de la mujer como víctima de los conflictos armados, en comparación con los esfuerzos dirigidos al empoderamiento¹³ de la mujer para que asuma un liderazgo en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales. Si tenemos en cuenta, además, el desigual nivel de compromiso de los Estados, tanto miembros o no del Consejo de Seguridad, resultaba necesario impulsar una nueva resolución de desarrollo para que los Estados asumiesen mayores responsabilidades en relación con la protección de las mujeres en situaciones de conflicto armado y con el liderazgo de la mujer como agente necesario para la consecución de una paz duradera.

- 10 Resolución 1960(2010), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6543ª sesión, celebrada el 16 de diciembre de 2010. Doc.: S/RES/1960(2010). Esta resolución contiene importantes avances en la lucha contra la violencia sexual. En este sentido, se solicita al secretario general la confección de una lista –a modo de anejo de su informe anual sobre la materia– de las partes de un conflicto en relación con las que existan indicios de ser responsables de violaciones y otras formas de violencia sexual. Son importantes, también, los avances en materia de capacitación/adiestramiento del personal civil y militar que desarrolla sus funciones en una OMP sobre el terreno sobre la normativa de Derecho internacional humanitario como eficaz instrumento en la lucha contra la violencia sexual contra mujeres y niñas en situaciones de conflicto armado. Expresamente, se incluye, como consecuencia de su no cumplimiento, Responsabilidad del Mando civil o militar.
- 11 Resolución 2106(2013), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6984ª sesión, celebrada el 24 de junio de 2013. Doc.: S/RES/2116(2013). En ella se solicita un mayor esfuerzo por parte de las Naciones Unidas y de sus Estados miembros para conseguir un respeto pleno de las resoluciones en este ámbito y, en especial, luchar contra la impunidad de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado. Se constata una evidencia: la base para prevenir la violencia sexual en estas situaciones de conflicto y post conflicto es el reconocimiento de la igualdad de género y el empoderamiento político, social y económico de las mujeres.
- 12 Resolución 2122(2013), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7044ª sesión, celebrada el 18 de octubre de 2013. Doc.: S/RES/2122(2013). La Resolución 2122 insiste, una vez más, en la rendición de cuentas y subraya la necesaria participación de la mujer en todas las fases de un conflicto: prevención, resolución y recuperación. Esta resolución reconoció que el Consejo de Seguridad necesita recibir mejor información sobre los retos en esta materia, a través de, entre otras vías, la inclusión de información estratégica en todos los informes cuyo destinatario sea este órgano.
- 13 No existe tampoco un sentido unívoco del término «empoderamiento». Sin embargo, acogemos la definición incluida en el Plan de Acción: Mujeres y construcción de la paz de la Cooperación Española, en el que el término empoderamiento se atiende desde una doble perspectiva: «Por un lado, significa la toma de conciencia del poder que tienen las mujeres individual y colectivamente. En este sentido, tiene que ver con la recuperación de la propia dignidad y autoestima de cada mujer como persona. Por otro lado, tiene una dimensión política, en cuanto que pretende que las mujeres estén presentes en los lugares donde se toman las decisiones; es decir, que puedan ejercer el poder en la misma medida que los hombres. Se trata de fortalecer la posición social, económica y política de las mujeres desde la concepción del término poder como “poder para” y no como “poder sobre”, lo que supondría la transformación de las relaciones de poder existentes entre los hombres y las mujeres, discriminatorias para ellas». Doc.: Plan de Acción: Mujeres y construcción de la paz de la Cooperación Española, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid, 2009, p.21.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) elaboró un documento en el que se recogían las prioridades para la referida presidencia española durante el período 2015-16, donde se encontraba la promoción, desde el Consejo de Seguridad, de «[...] la aplicación efectiva de las resoluciones sobre MPS», así como el apoyo a «[...] la participación activa de mujeres en procesos de consolidación de la paz y la lucha contra la impunidad frente a los crímenes de violencia sexual en conflictos»¹⁴. Consecuentemente, es innegable, como ya hemos apuntado, que nos encontramos ante una nueva resolución de desarrollo de la Resolución 1325, con importantes aportaciones en el ámbito de la protección de la mujer víctima de los conflictos armados. Sin embargo, atendiendo a las importantes novedades que se incorporan en la agenda sobre mujeres, paz y seguridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, podemos afirmar que nos encontramos ante un nuevo punto de inflexión en materia de seguridad, incrementando el acervo hasta ahora existente, al incluir, en la referida agenda, retos y amenazas hasta ahora no contemplados, como son el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, así como la transferencia ilícita de armas pequeñas y ligeras. Además, podemos afirmar que nos encontramos ante un nuevo punto de inflexión si tenemos en cuenta el gran valor que se le concede a la participación de la sociedad civil, especialmente a las mujeres, de tal manera que podríamos hablar de un nuevo planteamiento estratégico.

III. EL INCREMENTO DEL ACERVO EXISTENTE EN LA AGENDA SOBRE LA MUJER, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Una de las grandes novedades y aportaciones en el ámbito de la seguridad, que nos permitirá mantener la afirmación de que nos encontramos ante un nuevo punto de inflexión en la materia, se materializa en el incremento del acervo existente. Esta novedad nos recuerda que no existe ninguna esfera de la seguridad que le sea ajena a la mujer y que no solo resulta necesario atender a todos los riesgos y amenazas que atenazan a la seguridad interna e internacional desde la perspectiva del género, sino que han de integrarse, tanto a nivel internacional como nacional, las agendas sobre mujer, paz y seguridad con las agendas que atienden a otros riesgos y amenazas globales a las que debemos ofrecer una respuesta integral y eficaz. De momento, con la Resolución 2242 se ha dado el pistoletazo de salida con la vinculación de la agenda sobre MPS con dos importantes riesgos y amenazas.

¹⁴ «Las prioridades de España al ejercer la presidencia del Consejo de Seguridad, durante el bienio 2015-2016», Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2015. Se puede encontrar en la siguiente página web: <http://www.exteriores.gob.es>.

Es deseable que, durante 2016, la representación española ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas siga avanzando en esta línea, en relación con otros riesgos y amenazas que aún no son objeto de atención por el principal órgano de las Naciones Unidas en el que descansa la responsabilidad primordial, aunque no exclusiva, del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Así, por ejemplo, a pesar de que sería un gran avance, en materia de seguridad, el que se pudiesen introducir las ciberamenazas dentro de la agenda del Consejo de Seguridad, las reticencias de algunos Estados hacen que su inminente inclusión se pueda quedar en el plano de los deseos. Sin embargo, la adopción de la Resolución 2242 nos muestra una nueva vía que permitiría conseguir su introducción paulatina si se vinculan las ciberamenazas al terrorismo y al extremismo violento que puede desembocar en terrorismo; es decir, ni siquiera vincularlo a todo tipo de ciberterrorismo, sino al ciberterrorismo vinculado al extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, de tal manera que se pudiese incluir tanto en la agenda sobre terrorismo como en la agenda sobre MPS.

Este nuevo planteamiento estratégico, sin lugar a dudas, constituye por sí mismo uno de los más eficaces instrumentos para el empoderamiento de la mujer en el ámbito de la seguridad.

1. LA INTEGRACIÓN DE LAS AGENDAS SOBRE LA MUJER, LA PAZ Y LA SEGURIDAD Y SOBRE TERRORISMO Y EXTREMISMO VIOLENTO QUE PUEDE DESEMBOCAR EN TERRORISMO

Tras la constatación del auge del terrorismo y del extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, en la Resolución 2244, se decide ampliar la agenda sobre MPS. En este sentido, debemos matizar que la vinculación que se realiza no va dirigida a cualquier tipo de terrorismo, sino a la conjunción del terrorismo con lo que venimos a considerar en la Estrategia de Seguridad Nacional¹⁵ (ESN), factor potenciador¹⁶ del riesgo, que, en la práctica, ha llevado a hablar de una modalidad o tipo de terrorismo autónomo que conocemos como terrorismo Yihadista.

Una vez determinado el tipo de terrorismo que es objeto de atención por la Resolución 2242, analizaremos en qué se concreta la integración de ambas

¹⁵ «La Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido» fue adoptada en 2015. Disponible en: www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf.

¹⁶ Si bien de forma expresa no se hace referencia al extremismo violento, en la ESN de 2015, junto a los riesgos y amenazas que atenazan de forma singular a la seguridad nacional, se contemplan otros factores que bien pueden generar nuevos riesgos o amenazas o pueden multiplicar o agravar sus efectos, entre los que se recogen los extremismos ideológicos. Es evidente que se hace referencia a aquellos extremismos no democráticos, entre los que se incluiría al extremismo violento que puede desembocar en terrorismo.

agendas, tanto en el seno de las Naciones Unidas como en los Estados miembros.

En primer lugar, podemos destacar que, en relación con las Naciones Unidas, se establece de forma muy concreta cómo se debe aumentar la integración de ambas agendas, de tal forma que se solicita al Comité contra el Terrorismo (CCT) y a la Dirección Ejecutiva del CCT (DECT) que integren el género como cuestión transversal en todas las actividades de sus respectivos mandatos, incluidas las evaluaciones e informes sobre países concretos, las recomendaciones hechas a los Estados miembros y la información presentada oralmente al Consejo de Seguridad. Además, se les alienta a celebrar más consultas con mujeres y organizaciones de mujeres para que les ayuden a orientar su labor (es decir, la importancia de lo que podemos denominar «escuchar a las mujeres»). También se alentará al equipo especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (EEELT) a adoptar el mismo enfoque en las actividades previstas en su mandato.

En relación con los Estados, sin embargo, simplemente se insta a que aumenten la integración de ambas agendas. No obstante, no resulta difícil entender en qué línea deberán hacerlo: por una parte, reforzando la coordinación de los órganos estatales competentes y, por otra, contando con un asesoramiento adecuado en la materia que nos ocupa, otorgando un papel relevante a la sociedad civil y muy especialmente a las mujeres. En España, la Ley de Seguridad Nacional¹⁷, atiende perfectamente a la necesaria coordinación entre los órganos competentes de la seguridad nacional, regulados en su Título I. En concreto, en su preámbulo, se manifestará que:

«[...] la dimensión que adquieren ciertos riesgos y amenazas, su acusada transversalidad, o la combinación de estos rasgos con su naturaleza abierta e incierta (...) son factores que indican claramente que toda respuesta a los que implique a los distintos agentes e instrumentos de la Seguridad Nacional se verá reforzada y resultará más eficiente si se realiza de forma coordinada».

En la referida ley, además, se incorpora, en su artículo 8º la participación ciudadana en la seguridad nacional, para lo que se establecerán «mecanismos que faciliten la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la formulación y ejecución de la política de Seguridad Nacional». En consecuencia, contamos con un marco legal inmejorable para la integración de ambas agendas en España.

En segundo lugar, en la Resolución 2242 se aborda la necesidad de realizar investigaciones y proceder a la recopilación de datos con perspectiva de

¹⁷ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. BOE núm.233 de 29 de septiembre de 2015 (Referencia: BOE-A-2015-10389).

género sobre los factores que provocan la radicalización de las mujeres y sobre el impacto de las estrategias antiterroristas en los DDHH de las mujeres. El acierto de incluir ambas actividades (investigaciones y recopilación de datos) es indudable si, como se establece en la propia resolución, el objetivo que se persigue consiste en responder con políticas y programas específicos con base empírica.

En este sentido, se pronunciaría el CICR en la Declaración sobre «Adelanto de la Mujer»¹⁸, ante la AG de las NNUU, con ocasión del 15º Aniversario de la adopción de la Resol. 1325 y del 20º de la Declaración de Beijing:

«El desarrollo de respuestas adaptadas e informadas requiere un análisis adecuado y sistemático de las diferentes vulnerabilidades relativas al género, la edad y la discapacidad.»

Por último, el principio de "no causar daño" debe permanecer en el centro de cualquier respuesta. Siempre debemos asegurarnos de que el apoyo brindado no agravará la violencia en la comunidad o en el hogar y que no exacerbará la discriminación existente».

Sin embargo, en relación con esta importante cuestión, se solicita que las entidades onusianas realicen estas actividades (incluida la DECT en colaboración con ONU-MUJERES), mientras que a los Estados solo se les «insta» a realizarlas.

En cuanto al contenido de estas investigaciones y recopilación de datos, también debemos acoger de forma satisfactoria cómo es objeto de atención la mujer: no solo como víctima del terrorismo y del extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, sino buscando las causas estructurales que lleva a convertirla en agente activo al radicalizarse.

En tercer lugar, destacaremos cómo se atiende a la mujer víctima de estos actos de terror. Por una parte, la Resolución 2242 reconoce el diferente impacto que el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo tiene en los DDHH de las mujeres y las niñas, que son objeto de ataques por grupos terroristas. Por otra parte, se constata que la violencia sexual ya no solo ha sido y sigue siendo utilizada como una táctica de guerra, sino que nos encontramos ante la alarmante situación de que los actos de violencia sexual de mujeres y niñas y por razón de género son parte de los objetivos estratégicos y de la ideología de ciertos grupos terroristas, por lo que puede calificarse como una táctica terrorista. Al respecto, sin necesidad de entrar en detalles, todos los

¹⁸ Declaración del CICR: «Adelanto de la Mujer», ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 70º período de sesiones, artículo 29 en el orden del día, declaración del CICR, Nueva York, 13 de octubre de 2015.

presentes estaremos recordando la imagen de las niñas secuestradas por el grupo terrorista BOKO HARAM.

Lamentablemente, en esta ocasión, el Consejo de Seguridad ha vuelto a perder la oportunidad de atender a la discapacidad¹⁹, que podía haber sido introducida con gran facilidad, en relación con la especial vulnerabilidad de las mujeres y niñas con discapacidad a ser utilizadas como «arma terrorista» (niñas con síndrome de *down* a las que se les ponen chalecos de explosivos para ejecutar sus actos de terror) o como víctimas de violencia sexual como táctica terrorista. En cuarto lugar, destacaremos los mecanismos que se establecen para empoderar a la mujer en la lucha frente al terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo. En este ámbito y en un plano de igualdad, se establece que tanto Naciones Unidas como los Estados miembros deben garantizar la participación y liderazgo de las mujeres y organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias, incluso combatiendo la incitación a cometer actos terroristas, creando contraargumentos y otras intervenciones apropiadas.

Consecuentemente, resulta necesario abordar las condiciones que propician la propagación del terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo. La Resolución 2242 lo hace impulsando el empoderamiento de las mujeres, jóvenes y líderes religiosos y culturales, en consonancia con la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Como podemos observar, el instrumento por el que se opta en esta resolución para la consecución del empoderamiento de la mujer consiste en la capacitación de las mujeres para desarrollar con eficacia sus funciones en relación con la lucha contra esta amenaza global.

En quinto y último lugar, queda abierto, no obstante, un gran interrogante pendiente en relación con esta primera aportación: ¿Serían aplicables todas estas cuestiones a las OMP? Si bien es innegable la aplicabilidad de la Resolución 2242 en las misiones internacionales que se puedan desarrollar en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, no se vincula esta importante cuestión en relación con las OMP. Este silencio, no significa que se impida. No debemos olvidar que las cada vez más complejas funciones que desempeñan las OMP, está permitiendo, en la práctica, que asuman funciones de apoyo a los Estados sobre los que se encuentra una zona de operaciones. El abanico de actividades para cumplir

¹⁹ Se hace cada vez más necesario que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas haga visibles a las personas con discapacidad frente a la invisibilidad que sufren en situaciones de conflicto y postconflicto armado, especialmente la que sufren los sectores más vulnerables de la sociedad, entre los que destacan las mujeres y los niños. Son escasas, incluso, las obras doctrinales sobre la materia y más aún en el contexto de una OMP, por lo que merece ser destacada, por su gran interés, la siguiente obra: DE PEDRO MORO, J.L., *Kabul y la situación de la infancia en Afganistán*, Fundación Academia de Yuste, 2005; especialmente, la segunda parte de la obra, titulada «situación de los niños discapacitados en Afganistán», pp. 90 a 113.

esas funciones de apoyo pueden ir dirigidas también a auxiliar al Estado anfitrión para tomar medidas frente a los grupos terroristas, especialmente en actividades dirigidas a la prevención de actos de terrorismo.

En relación con estas actividades de prevención, sería factible colaborar con las autoridades territoriales para la realización de investigaciones y recopilación de datos con la perspectiva de género antes mencionada, e incluso, que dentro de las actividades CIMIC se incluya el empoderamiento de las mujeres, jóvenes y líderes religiosos y culturales, mediante actividades de capacitación. Además, en la propia Resolución 2242, con carácter general, se alienta a los Estados a que ayuden a los países que se encuentran en situaciones de conflicto o postconflictos, incluso mediante la creación de capacidad, para aplicar las resoluciones sobre MPS. En consecuencia, también aplicable a la capacitación específica que se ha de ofrecer para que las mujeres puedan alcanzar ese liderazgo en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo que se pretende conseguir.

2. LA TRANSFERENCIA ILÍCITA DE ARMAS PEQUEÑAS Y DE ARMAS LIGERAS Y SU INCLUSIÓN EN LA AGENDA SOBRE LA MUJER, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

*«[...] se puede afirmar sin margen para la duda que la proliferación de armas pequeñas es una amenaza muy grave e insidiosa. La proliferación incontrolada de las armas pequeñas y ligeras, consecuencia esencialmente de su tráfico ilícito, se ha convertido en una amenaza global con carácter emergente en cuanto que está afectando a toda la humanidad, se extiende por toda la tierra y tiene una enorme capacidad de hacer daño a la paz y la seguridad, al bienestar social de los pueblos y al Estado de derecho. Es una amenaza transversal que contamina todos los ejes en los que opera la RSS: la seguridad humana, las instituciones, el imperio de la ley y el desarrollo sostenible».*²⁰

La incorporación de esta importante cuestión para la consecución de un estable entorno de paz constituye la segunda gran aportación en relación con el incremento del acervo existente, estableciéndose en la Resolución 2242 la necesidad de empoderar a las mujeres para que participen en el diseño e implementación de las iniciativas encaminadas a prevenir, combatir y erradicar la transferencia ilícita de armas pequeñas y de armas ligeras.

²⁰ DOMÉNECH OMEDAS, J.L., «La lucha contra la proliferación incontrolada de las armas pequeñas y ligeras en el contexto de la reforma del sector de la seguridad. Un enfoque humanitario», *Cuadernos de Estrategia* (Ministerio de Defensa), núm.160, 2013, p. 226.

Se exhorta a los Estados miembros, las entidades de las Naciones Unidas y a las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales a que tomen en consideración el impacto específico de los entornos de conflicto y postconflicto en la seguridad, movilidad, educación, actividad económica y oportunidades de las mujeres y de las niñas, con el fin de mitigar el riesgo de que se conviertan en agentes activos de la transferencia ilícita de armas pequeñas y ligeras.

La experiencia de la participación de las mujeres de Liberia para que la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), en 2003, pudiese cumplir con su mandato, tras el inicial y desastroso primer intento en solitario de eliminar las cuantiosas armas pequeñas y armas ligeras en poder de la población tras el conflicto, son un claro ejemplo de hacia dónde hay que trabajar: escuchar a las mujeres locales para obtener, en términos del ámbito OTAN, por todos conocido, un eficaz y eficiente cumplimiento del mandato.

Una vez más, el instrumento por el que se apuesta para conseguir el referido liderazgo será la capacitación de la mujer. En concreto, una específica capacitación de las mujeres para que asuman un liderazgo frente a la transferencia ilícita de armas pequeñas y de armas ligeras.

IV. UN AVANCE CUALITATIVO EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA DE TOLERANCIA CERO DE LOS CRÍMENES DE VIOLENCIA SEXUAL CONTRA MUJERES Y NIÑAS EN RELACIÓN CON LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

A pesar de que la Resolución 2242 realiza una firme apuesta por impulsar el liderazgo de la mujer en la construcción de la paz, no desatiende el ámbito de la protección de la mujer, como hemos tenido ocasión de percibir en relación con la protección de la mujer frente a las nuevas formas de violencia sexual como táctica del terrorismo. Sin embargo, donde encontramos una gran aportación es en relación con el paso cualitativo en la aplicación de la política de tolerancia cero frente a los crímenes de violencia sexual contra mujeres y niñas en relación con las OMP.

Nunca ha recobrado tanto sentido la expresión «predicar con el ejemplo» que cuando nos estamos refiriendo a la protección de las mujeres y niñas frente a los crímenes de violencia sexual que se incluye en los mandatos de las OMP. No puede existir mayor descrédito hacia una OMP cuando lejos de cumplir con el mandato, lo incumple. Tampoco puede existir mayor grado de injusticia, si tales actos se silencian y, aun peor, si no se juzgan. A pesar de que han existido genéricos y vagos reconocimientos sobre este tipo de actos criminales cometidos por parte de algunos miembros que integraban los contingentes

militares que participaban en el desarrollo de una OMP sobre el terreno, ha existido un gran hermetismo sobre la cuestión. En la Resolución 2242, por fin, se incluye el compromiso del secretario general de las Naciones Unidas de hacer públicas las faltas de conducta del personal de la Organización.

Esta lamentable situación empañaba el excelente trabajo que realizan los contingentes militares de la gran mayoría de los Estados, como es el ejemplar comportamiento, hasta el momento, de los miembros de las Fuerzas Armadas españolas que han sido desplegados en misión. Por ello, como hemos reivindicado en varias ocasiones, se requiere una uniformidad en relación con el adiestramiento sensible al género para todo el personal, tanto civil, policial y militar que participa en una OMP y que se ofrezcan garantías de una conducta ejemplar dentro de sus propios Ejércitos. De no poder ofrecer esas garantías, sería preferible no contar con ellos. Ese deseo se ha hecho realidad. En la Resolución 2242 se establece la prohibición de participar en OMP a los Estados que figuren de forma reiterada en los anexos de los Informes del secretario general sobre los niños y los conflictos armados y la violencia sexual en los conflictos.

Además, se solicita al secretario general que incluya en todos los informes que presente al Consejo de Seguridad, sobre la situación de países concretos, una sección sobre conducta y disciplina, en relación con la política cero frente a la explotación y abusos sexuales. En este sentido, se insta a verificar rigurosamente sus antecedentes, a que investiguen con prontitud y exhaustividad a los miembros de su personal uniformado y, si procede, los enjuicien, y a que informen oportunamente sobre la situación y los resultados de las investigaciones. A este propósito, se ofrece la posibilidad de colaborar con las autoridades nacionales y tribunales, en las investigaciones, si el Estado lo solicita.

A partir de la adopción de la Resolución 2242, se abordará la explotación y los abusos sexuales en las reuniones de las Naciones Unidas con los Estados que aportan contingentes militares y fuerzas de policía, al tiempo que se incorporarán estas cuestiones en el programa ordinario de Comité de Estado Mayor.

Tras la adopción de la Resolución 2242, se celebró una sesión del Consejo de Seguridad sobre abusos y explotación sexuales en OMP, el día 10 de marzo de 2016. En la referida sesión, la delegación española valoró de forma muy positiva las propuestas del secretario general contenidas en su informe sobre medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales²¹, entre las que se incluye la repatriación de todo un contingente si

²¹ Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre medidas especiales de prevención y protección contra la explotación y los abusos sexuales, de 4 de marzo de 2015. Doc.: A/70/729.

el Estado que contribuye con efectivos no colabora con las Naciones Unidas con lo que establecen sus acuerdos con la Organización. En relación con las medidas propuestas por el secretario general, España reiteró su compromiso a «repatriar de forma inmediata a cualquier miembro de nuestras misiones en el exterior objeto de denuncias por agresión sexual para que sea juzgado por un tribunal español en el plazo máximo de seis meses».

El 11 de mayo de 2016 se adoptó la Resolución 2272²², a través de la cual el Consejo de Seguridad hará suya la decisión del secretario general de repatriar a una unidad militar o policial que forme parte de un contingente cuando existan pruebas fehacientes de que dicha unidad haya cometido actos de explotación y abusos sexuales de manera generalizada o sistemática. Para poder hacer efectiva esta decisión, se solicitará al secretario general que ultime, con carácter de urgencia, su directriz para las OMP de las Naciones Unidas. Además, se le solicitará que proceda a la sustitución de todas las unidades militares y/o policiales constituidas del Estado que aporte contingentes o fuerzas policiales en las OMP de las Naciones Unidas en la que se haya presentado la denuncia o las denuncias de explotación y abusos sexuales por personal uniformado de otro Estado que aporte contingentes militares o fuerzas de policía si el Estado objeto de las referidas denuncias no ha tomado las medidas correspondientes para investigarlas y/o cuando no haya hecho rendir cuentas a los responsables o informado al secretario general de la marcha de sus investigaciones o de las medidas adoptadas. A la hora de hacer la sustitución, el secretario general deberá asegurar que el Estado que sustituya al anterior con sus contingentes militares o policiales haya respetado las normas de conducta y disciplinarias y haya afrontado de forma apropiada cualquier tipo de denuncia o actos confirmados de explotación y abusos sexuales por parte de su personal, si hubiesen existido.

1. EL MARCO JURÍDICO PENAL MILITAR ESPAÑOL COMO PUNTO DE REFERENCIA PARA SU CORRECTA IMPLEMENTACIÓN

En relación con la atención a estas importantes cuestiones en el ámbito de nuestras Fuerzas Armadas, no podemos más que ofrecer un balance positivo en relación a tres importantes instrumentos: el recién modificado Código Penal Militar²³ (CPM), la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas

²² Resolución 2272(2016), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7643ª sesión, celebrada el 11 de marzo de 2016. Doc.: S/RES/2272(2016).

²³ Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar, BOE, núm.247, de 15 de octubre de 2015 (Referencia: BOE-A-2015-11070).

Armadas²⁴ y el Protocolo de Actuación frente al acoso sexual y por razón del sexo en las Fuerzas Armadas.

Las principales novedades que encontramos en el CPM, tras su última modificación, se centran, precisamente, en la inclusión de estas conductas. De esta forma, en el texto consolidado, publicado en el BOE el día 14 de septiembre, se incluyen dentro de los delitos de abuso de autoridad, tanto el abuso sexual (art.47) como el acoso sexual (art.48). Además, en relación con los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas por los militares, también se incluyen los delitos de abuso sexual (art.49) y el acoso sexual (art.50).

En el texto consolidado de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, cuya última modificación data del 15 de octubre de 2015, se incluye como falta disciplinaria leve (artículos 6.26 y 6.29): como infracción disciplinaria grave (art.7.30) y como infracción disciplinaria muy grave (art. 8.12). Como colofón, el Protocolo de Actuación frente al Acoso Sexual y por Razón del Sexo en las Fuerzas Armadas, de 20 de noviembre de 2015, incluye, como uno de sus principios rectores, la promoción de una cultura de «tolerancia cero» en la organización militar. Además, se incluyen tanto medidas preventivas como de protección a la víctima, así como de evaluación y seguimiento con la intención de minimizar los efectos derivados del acoso sexual sobre la víctima. En consecuencia, la adecuación de estos instrumentos a las nuevas exigencias contenidas en la Resolución 2242, nos sitúan entre los ejércitos más modernos y avanzados, propios de sólidos sistemas democráticos sensibles al género.

2. ESPECIAL REFERENCIA AL ADIESTRAMIENTO SENSIBLE AL GÉNERO EN APLICACIÓN DE LA «POLÍTICA DE TOLERANCIA CERO»

El mayor instrumento de prevención, sin lugar a dudas y como hemos indicado, consiste en garantizar un adiestramiento integral sensible al género, que de forma inexorable ha de pasar por una sólida formación en las normas convencionales y consuetudinarias de DIH²⁵, con especial referencia a las normas dirigidas a la protección de la mujer en situaciones de conflicto armado. En este sentido, la Resolución 2242 resaltarán la necesidad de que

²⁴ Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, BOE, núm.294, de 5 de diciembre de 2014 (Referencia: BOE-A-2014-12652).

²⁵ Véase: VELÁZQUEZ ORTIZ, A.P., La atención al género en las normas convencionales y consuetudinarias de DIH. La necesidad de un adiestramiento en la materia que garantice el cumplimiento de las mismas, de conformidad con las Resoluciones de las Naciones Unidas, DE TOMÁS MORALES, S., (Dir.) *Formación y adiestramiento sensible al género del personal cívico-militar y el empoderamiento de la mujer. Reflexiones en torno a las Operaciones de Paz en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2013; pp. 127-170.

tanto el personal, civil, policial y militar que participa en el desarrollo de una OMS cuenta con una capacitación sólida sobre la explotación y los abusos sexuales. Se exige también la necesaria capacitación a los Asesores Superiores de Género y otros oficiales de género en las misiones políticas especiales y las multidimensionales OMP²⁶. En el mismo sentido se extiende la necesidad de ofrecer la necesaria capacitación sensible al género a mediadores y técnicos. En la resolución de referencia se refuerzan también los esfuerzos en el ámbito del adiestramiento en relación con los grupos de expertos competentes de comités de sanciones, quienes deben contar con la capacitación/especialización necesaria en materia de género. Además, se recoge una obligación concreta dirigida tanto al DOMP como al DAP: velar por la especialización técnica necesaria en materia de género durante todas las etapas de la planificación de las misiones, la elaboración, ejecución y examen de los mandatos. Sin embargo, sigue quedando como asignatura pendiente el establecimiento de los estándares mínimos que permitirían evaluar qué se entiende por una especialización técnica «necesaria» en materia de género. Es decir, en primer lugar, sería necesario el establecimiento claro del contenido de ese especial adiestramiento y su inclusión en los planes de formación del personal civil y militar que participe en el desarrollo de una OMP²⁷. En relación con la capacitación sobre la explotación y los abusos sexuales que han de recibir los contingentes militares y las fuerzas policiales, el secretario general incluirá entre sus propuestas contenidas en su Informe de 4 de marzo de 2015, la medida de exigir certificados de cumplimiento a los Estados que aporten contingentes militares y/o fuerzas policiales. Esta medida es acogida con beneplácito por el Consejo de Seguridad, a través de su Resolución 2272. No obstante, esa certificación se podría quedar en papel mojado si no se avanza en la unificación de criterios entorno a los contenidos, duración y etapas formativas, entre otras cuestiones. A pesar de estas cuestiones que aún han de ser objeto de desarrollo, no ha de minusvalorarse, sino todo lo contrario, el gran avance que se produce en el ámbito de la capacitación/adiestramiento sensible al género a través de la Resolución 2242 y muy especialmente sus inmediatos desarrollos en relación con la explotación sexual y abusos sexuales que puedan ser cometidos por miembros de los contingentes militares y/o de las fuerzas policiales aportados por un Estado para el desarrollo sobre el terreno de una OMP.

26 Véase: ABRIL STOFFELS, R., «Mujeres como partícipe y destinatario de las estrategias de paz y seguridad: desarrollos recientes y retos planteados», *Revista Española de Derecho Militar*, nº 98, julio-diciembre, 2011; pp. 17-19; en especial, son de interés las reflexiones contenidas en las páginas 68 a 71.

27 Véase: DE TOMÁS MORALES, S., Adiestramiento sensible al género y empoderamiento de la mujer. La necesidad de un enfoque integral. Formación/Adiestramiento en relación con la población civil, en DE TOMÁS MORALES, S. (Dir.), *Formación y adiestramiento sensible al género...*, op.cit; pp. 77-126.

V. INCREMENTO DEL NÚMERO DE MUJERES

El tercer gran grupo de aportaciones de la Resolución 2242 que deseamos destacar se centra en el incremento del número de mujeres. Como ya hemos anticipado, en esta resolución se pretende dar un salto cualitativo: de la victimización de la mujer al liderazgo de la mujer como constructora de la paz. Para su consecución, se establecen unos ambiciosos retos dirigidos a incrementar el número de mujeres que participen como sujetos activos en la construcción de la paz.

En relación con las incorporaciones, en la agenda sobre MPS, de la agenda sobre la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, así como la agenda sobre la transferencia ilícita de armas pequeñas y ligeras, hemos podido destacar la necesidad de involucrar a las mujeres, impulsando su liderazgo. Para ello, se hace un llamamiento a los Estados para que aumenten los recursos financieros y humanos dirigidos hacia la necesaria capacitación y empoderamiento de la mujer.

Reforzar el liderazgo de la mujer como sujeto activo de los procesos de paz, a través de la combinación de las estrategias del *gender mainstreaming* y del empoderamiento, llevará a impulsar, a través de la Resolución 2242, la participación de las mujeres en negociaciones y acuerdos de paz, para lo que se ha de contar con presupuestos suficientes y la reasignación de recursos financieros y humanos. En este sentido, se alentará a los Estados a que aumenten su financiación destinada a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad, incluso proporcionando más ayuda, en las situaciones de conflicto y postconflicto, para programas que promuevan la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres.

El impulso del liderazgo de las mujeres, se dirige también al seno de las Naciones Unidas, tras reconocer la existencia de un insuficiente número de mujeres asesores. Para su consecución, Naciones Unidas se compromete a presupuestar los puestos de asesores superiores de género y de otros oficiales de géneros y proceder rápidamente a su contratación.

Por último, y no por ello menos importante, se solicita que se ponga en marcha una estrategia revisada para duplicar, en el plazo de cinco años, con los recursos existentes, el número de mujeres en los contingentes militares y de policía en las OMP. Este ambicioso reto merece ser atendido con mayor detenimiento. El reto de duplicar será el que ofrezca mayores dificultades para su cumplimiento, por lo que deberá ser objeto de especial atención de cara a la elaboración del nuevo Plan Nacional sobre MPS y su específica implementación en las Fuerzas Armadas. Se requeriría realizar un estudio previo sobre la posibilidad real de alcanzarlo, teniendo en cuenta el porcentaje real de efectivos femeninos

militares y policiales que podrían ser desplegados en el desarrollo de una OMP sobre el terreno.

Por otra parte, el hecho de asumir este reto ha de servir para realizar una reflexión, en profundidad, sobre el cumplimiento del mandato de las futuras OMP en las que despleguemos contingentes militares y policiales. El reto de duplicar el número de mujeres en los referidos contingentes no tiene sentido si no es para conseguir una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento del mandato. En este sentido, la cuestión presupuestaria no resulta neutral. El hecho de que, en la Resolución 2242, para conseguir cumplir este ambicioso reto se haga referencia a los recursos existentes, es un claro indicador de que se requiere una reasignación de recursos financieros y humanos.

Es posible que el reto de duplicar el número de efectivos femeninos reabra viejas polémicas en relación con las funciones que las mujeres militares o policías deberían desarrollar en el desarrollo de una OMP sobre el terreno. Es innegable que, desde una perspectiva de igualdad de género, no debería existir ninguna limitación al respecto, en cuanto que cuenten con la capacitación requerida para el desempeño de sus funciones.

Sin embargo, desde una perspectiva de género, también ha de tenerse en cuenta las especiales habilidades y competencias que pueden ofrecer los hombres y las mujeres en el desarrollo de unas mismas funciones. Es decir, el reto de duplicar la presencia de mujeres en los contingentes militares y fuerzas policiales no ha de entenderse como un simple incremento de cuotas de participación femenina. Este reto ha de servir para averiguar cuál es el plus de eficiencia y eficacia que puede aportar una mujer militar que desempeña unas mismas funciones sobre el terreno que un compañero militar. A través de todas las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad sobre MPS se indican ciertos ámbitos de actuación una mayor presencia de la mujer. Así, ya en la Resolución 1325 se hace mención expresa a la necesidad de ampliar el papel y la aportación de la mujer en las OMP sobre el terreno, especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los derechos humanos y actividades humanitarias. Por su parte, en la Resolución 2242 se indica la necesidad de su incorporación en todos los puestos de toma de decisiones y, muy especialmente, en los puestos de Asesores de Género. Teniendo, además, en cuenta que en la Resolución 2242 se resalta la necesidad de «escuchar a las mujeres», es evidente que, en determinados contextos, el incremento de la presencia de mujeres en el desarrollo de actividades CIMIC, así como de información e inteligencia resulta vital. Esta labor tendría unas consecuencias positivas en el empoderamiento de las mujeres locales y, muy especialmente, en relación con la desmovilización de las mujeres y niñas guerrilleras; con la adecuada detección y atención de las mujeres y niñas víctimas de explotación y abusos sexuales; en relación con la situación de las

mujeres y niñas secuestradas por grupos milicianos, guerrilleros o terroristas, para atender a sus especiales necesidades y facilitar su reintegración a la sociedad sin ser víctimas de la estigmatización. También resultaría especialmente ventajosa la participación de efectivos militares y policiales femeninos en relación con la situación de las mujeres y niñas desplazadas o en situación de privación de libertad.

VI. REFLEXIONES FINALES

De todo lo expuesto, resulta innegable que la Resolución 2242 representa mucho más que una resolución más de desarrollo de la histórica Resolución 1325, por lo que nos hemos permitido afirmar que representa un nuevo punto de inflexión en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales, que ya no puede ser atendido sin una perspectiva de género. Para concluir nuestro análisis, realizaremos unas reflexiones finales, destacando tanto los aspectos positivos como las cuestiones mejorables de la Resolución 2242.

En relación con los aspectos positivos, más allá de las grandes contribuciones que ha sido objeto de análisis, nuestras reflexiones girarán en torno a la visión de la mujer que se ofrece en relación con las anteriores resoluciones sobre MPS. Si bien en la Resolución 1325 la mujer era objeto de atención tanto como víctima como sujeto activo en la construcción de la paz, las resoluciones de desarrollo han llevado a reforzar una imagen parcial de la mujer desde la victimización. Con la Resolución 2242 se retoma la dual imagen con la que han de ser identificadas las mujeres en situaciones de conflicto armado, impulsando un paso cualitativo de la victimización a su liderazgo como constructoras de la paz. Esto no quiere decir que se abandonen los esfuerzos desplegados por la Comunidad Internacional con el objetivo de proteger a la mujer víctima de los conflictos armados, especialmente vulnerable frente a los actos de violencia sexual. En este sentido, con la adopción de la Resolución 2242 se da un paso cualitativo en la atención de la mujer víctima: en primer lugar, al incorporar nuevas formas de violencia que sufren las mujeres en situaciones de conflicto armado como táctica terrorista, al formar parte de los objetivos estratégicos y de la ideología de ciertos grupos terroristas. En segundo lugar, la enérgica determinación de hacer efectivo el cumplimiento de la «Política de Tolerancia Cero» frente a los actos de violencia sexual contra mujeres y niñas, especialmente en relación con los miembros de los contingentes militares y de las fuerzas policiales constituidas que son aportados por los Estados para el desarrollo sobre el terreno de una OMP y el seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos estatales.

Sin embargo, para conseguir dar el salto de la victimización de la mujer en situaciones de conflicto armado al liderazgo de la mujer como constructora

de la paz, se requería un mayor grado de compromiso de los Estados y una adecuada combinación de las estrategias del *gender mainstreaming* y del empoderamiento de la mujer. El hecho de que en la Resolución 2242 se amplíe el acervo existente incorporando ámbitos de la seguridad internacional hasta entonces no atendidos en la agenda del Consejo de Seguridad sobre MPS es una buena prueba de ello. En efecto, como hemos indicado, la incorporación de la agenda sobre MPS y las agendas sobre otros ámbitos de especial importancia para la paz y la seguridad internacionales, como son el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo, por una parte, y la transferencia ilícita de armas pequeñas y ligeras, por otra, son un claro reflejo de la necesaria transversalidad de las cuestiones de género en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales, con una consecuencia inmediata: la mujer asume un nuevo protagonismo internacional, impulsando su liderazgo. Para que la mujer pueda ejercer su liderazgo como constructora de la paz, en la Resolución 2242 se realiza una apuesta por la capacitación como un instrumento fundamental del empoderamiento de las mujeres, que les permita participar en todas las políticas relativas a la paz y a la seguridad internacionales y a todos los niveles, incluyendo su participación activa y en un plano de igualdad con los hombres en los procesos de toma de decisión y su participación en negociaciones y acuerdos de paz.

Si la educación ha de perseguir la instauración de una cultura de paz²⁸, también lo deberá ser la capacitación dirigida a la consecución de una cultura de paz y seguridad internacionales sensible al género. En la Resolución 2242 se hace referencia expresa a la necesaria capacitación de la mujer para ejercer funciones de liderazgo, con carácter general. De forma particular, como ha sido destacado, se promueve la capacitación de las mujeres para desarrollar con eficacia sus funciones en relación con la lucha contra el terrorismo y los extremismos violentos que pueden desembocar en terrorismo, así como la capacitación de las mujeres para que asuman un liderazgo frente a la transferencia ilícita de armas pequeñas y ligeras. Al tiempo, se alienta a los Estados a que ayuden a los países que se encuentran en situaciones de conflicto o postconflicto, incluso mediante la creación de capacidad para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre MPS.

La firme apuesta por la capacitación no queda referida en exclusiva a la mujer. En la Resolución 2242 se encuentran continuas referencias a la necesidad de contar con una capacitación especializada y necesaria en materia de género. A

28 Según BREINES, la educación se convierte en una premisa de partida para la promoción de una cultura de paz, siempre que «está educación incluya a los excluidos y sea relevante para los diferentes contextos socioculturales, sea de alta calidad, sensible al género [...] y apoyar el diálogo interpersonal, intercultural e internacional». BREINES, I., *Perspectiva de género en una cultura de paz*, en BREINES, I.; GIERYCZ, D. y REARDON, B., *Mujeres a favor de la paz. Hacia un programa de acción*, UNESCO, París, 2002, p. 50.

modo de ejemplo, podemos destacar la exigencia de que los grupos de expertos competentes de comités de sanciones deben contar con la capacitación/especialización necesaria en materia de género. Por su parte, el DOMP y el DAP deben velar por la especialización técnica necesaria en materia de género durante todas las etapas de la planificación de las misiones, la elaboración, ejecución y examen de los mandatos. También resulta necesaria la capacitación de Asesores Superiores de Género y otros oficiales de género en las misiones políticas especiales y las multidimensionales OMP, así como a mediadores y técnicos. Finalmente, la llamada especial a los Estados para que ofrezcan una sólida capacitación sobre la explotación y los abusos sexuales al personal civil, policial y militar que aporten a una OMP, con carácter previo a su despliegue. La última reflexión, en relación con los aspectos positivos de la Resolución 2242, se dirige hacia lo que podríamos denominar nuevo plan estratégico en la materia: «escuchar a las mujeres» en todos los procesos de toma de decisiones en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, no podríamos concluir nuestras reflexiones finales sin hacer una somera referencia a algunas cuestiones mejorables, bien por la necesidad de un necesario desarrollo posterior, bien por la necesidad de abordar cuestiones sustantivas que han sido omitidas en la Resolución 2242. En cuanto a las omisiones, el Consejo de Seguridad no solo ha perdido una importante oportunidad para atender la especial vulnerabilidad de las mujeres y niñas con discapacidad en situaciones de conflicto armado, sino que tampoco ha sabido destacar el trascendental papel de liderazgo que, en la práctica, desempeñan las mujeres en situaciones de conflicto y postconflicto en relación con las actividades de minas.

Por otra parte, a pesar de que en la Resolución 2242 se realiza un encomiable esfuerzo de coordinación entre las distintas agencias y organismos onusianos y entre las Naciones Unidas y los Estados miembros, se omite toda referencia a la necesaria coordinación de las funciones en ejecución del mandato de una OMP y las actividades desarrolladas por las organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre la misma zona de operaciones. Esta importante cuestión requiere ser abordada en profundidad por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pues evitaría la duplicación de esfuerzos, tanto en recursos financieros como humanos.

En relación con las cuestiones mejorables que requieren un importante desarrollo destacaremos que, salvo una referencia inicial, en la Resolución 2242 no se avanza en la implicación de los hombres y los niños en el proceso de conseguir la igualdad de género. Se ofrece una escasa atención al papel que han de cumplir los jóvenes y líderes religiosos y culturales en relación con el empoderamiento de la mujer para la consecución de la plena igualdad de género.

No obstante, en relación con los jóvenes, el Consejo de Seguridad ha dado un primer paso de desarrollo con la adopción de la Resolución 2250²⁹ con el objetivo de empoderar a los jóvenes para asumir un liderazgo en la construcción de la paz, vinculando este objetivo con el cumplimiento de todas las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en su agenda sobre MPS, desde la Resolución 1325 a la 2242; así como con la agenda del Consejo de Seguridad sobre terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo. La presidencia de España del Consejo de Seguridad durante el bienio 2015-16 no ha podido comenzar de forma más exitosa, al conseguir que se aprobase por unanimidad la Resolución 2242. Es deseable que sus prioridades para 2016 sigan en la misma línea y puedan añadirse más desarrollos tan importantes como la adopción de la Resolución 2272, así como que puedan darse respuestas a las omisiones y carencias.

EL MILITAR COMO POSIBLE SUJETO PASIVO DEL CRIMEN CONTRA LA HUMANIDAD

Conferencia pronunciada por
D. Alfredo Liñán Lafuente en la
Real Academia de Jurisprudencia
y Legislación, el 23 de junio de
2016.

Doctor en Derecho.
Profesor de Derecho penal en
la Universidad Complutense
de Madrid y en la Universidad
Pontificia Comillas ICADE.

I. INTRODUCCIÓN

Es de rigor comenzar la ponencia agradeciendo la amable invitación a intervenir como conferenciante en este ilustre foro al general Poyato, vicepresidente de la Sección Militar de esta Real Academia y al capitán, Dr. Martínez Alcañiz, secretario de la misma, quien sabe de primera mano de mi admiración por el cuerpo jurídico militar, y mis aviesas intenciones de un día de estos ponerme a opositar a este cuerpo, ahora que el Tribunal Supremo ha eliminado el límite de edad de acceso. Para mí es un verdadero honor poder ocupar esta tarde esta tribuna donde he podido asistir y disfrutar conferencias de maestros del Derecho penal como Roxin, Rodríguez Mourullo o Gimbernat, entre otros, y una responsabilidad, al sentir el peso de estos centenarios muros y recordar quienes han pasado antes por aquí.

Hace ya unos cuantos años, vine de las provincias a participar en un concurso deportivo, un campeonato de España,

²⁹ Resolución 2250(2015), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7573ª sesión, celebrada el 9 de diciembre de 2015. Doc.: S/RES/2250(2015).