

**LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA UNIÓN EUROPEA.
SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD
DEL ART. 23 DE LA CARTA DE LOS DERECHOS
FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA EN LAS
FUERZAS ARMADAS CON ESPECIAL REFERENCIA A LA
PRÁCTICA DE LAS MISIONES INTERNACIONALES***

*GENDER EQUALITY IN THE EUROPEAN UNION.
ON THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY OF ART. 23 OF
THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION IN
THE ARMED FORCES WITH SPECIAL REFERENCE TO THE PRACTICE OF
INTERNATIONAL MISSIONS*

Dra. Ana Gemma LÓPEZ MARTÍN** (España)

Miembro de Número del IHLADI

Sumario: I. Introducción. II. La igualdad de género en la Unión Europea. III. Normativa internacional en materia de igualdad de la mujer. IV. La implementación de la Resolución 1325 *Mujeres, Paz y Seguridad*. Particular referencia a España. V. Una reflexión final.

Resumen: El art. 23.1 de la Carta de Derechos Fundamentales establece que la igualdad entre hombre y mujeres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. Tomando como referencia esta obligación, el presente trabajo analiza cómo ha ido progresando el principio de igualdad de género en la Unión Europea, para pasar a extrapolarlo a un ámbito muy particular como es de las fuerzas armadas y, en concreto, en las misiones internacionales. Todo ello, al hilo de la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Dándose la particularidad que ambos textos, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y la resolución 1325, fueron adoptados el mismo año, en el 2000; una coincidencia que no hemos querido dejar pasar desapercibida.

Palabras clave: Igualdad, integración de género, derechos fundamentales, Unión Europea, fuerzas armadas

* Trabajo realizado en el marco del proyecto del MINECO PID2021–122788OB–I00.

** Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid.

Abstract: Art. 23.1 of the Charter of Fundamental Rights establishes that equality between men and women must be guaranteed in all areas, including employment, work and remuneration. Taking this obligation as a reference, this paper analyzes how the principle of gender equality has progressed in the European Union, to move on to extrapolate it to a very particular area such as the armed forces and, specifically, in international missions. All this, in line with the implementation of Security Council resolution 1325 on Women, Peace and Security. With the particularity that both texts, the Charter of Fundamental Rights of the EU and resolution 1325, were adopted the same year; in 2000; a coincidence that we did not want to let go unnoticed.

Key Words: Equality, Gender Integration, Fundamental Rights, European Union, Armed Forces.

I. Introducción

Se han cumplido ya veinte años desde la aprobación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el 10 de diciembre de 2000¹. Los mismos que se han cumplido de otro texto internacional de gran importancia en el desarrollo del principio jurídico fundamental de la igualdad entre hombres y mujeres, cual es la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, relativa a *Mujeres, Paz y Seguridad*, aprobada el 31 de octubre del año 2000².

Esta coincidencia temporal, no parece baladí y nos lleva a reflexionar en la interconexión existente entre ambos textos. Esta interrelación pivota entorno al art. 23.1º de la *Carta de Derechos Fundamentales*, el cual dispone que “*la igualdad entre hombre y mujeres deberá garantizarse en todos los ámbitos. Inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución*”.

Por su parte, *la Resolución 1325* tiene como objetivo incrementar la participación y representación de las mujeres en la prevención, la gestión y la solución de los conflictos internacionales, aumentando su participación en las misiones internacionales, una participación que, hasta ese momento, en el año 2000, era de apenas un 1%.

Obviamente, la puesta en práctica de las recomendaciones de esta resolución parte de un previo aspecto de suma importancia, cual es el de la incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas, pues es imposible conseguir esos objetivos de integración de género en las operaciones militares si los Estados que aportan los contingentes no permiten el acceso de las mujeres a sus ejércitos. Es decir, el paso previo para el cumplimiento de la resolución 1325, es que se cumpla con la obligación de garantía de respeto de la igualdad entre hombre y mujeres en materia de empleo, a que alude el art. 23.1 de la Carta de Derechos Fundamentales, en este

¹ 2000/C 364/01. *DOUE* C 364/1, 18.12.2000.

² S/RES/1325 (2000). *Vid.*

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/21/PDF/N0072021.pdf?OpenElement> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

caso, el empleo es el de las Fuerzas Armadas. Pero, empecemos por analizar el art. 23, para después pasar a exponer como su proyección en el ámbito militar general y particular de las misiones internacionales.

II. La igualdad de género en la Unión Europea

Por lo que se refiera a la igualdad de género, la legislación de la Unión Europea (UE) ha ido progresando de manera paulatina.

En el período 1951–1957 no hubo referencia alguna a la no discriminación por razón de sexo. La primera referencia la encontramos en el art. 119 del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea* de 25 de marzo de 1957³ que recoge el principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo. En ese momento, se consideraba a esa igualdad únicamente como una cuestión económica y no como un derecho fundamental o de dignidad del ser humano.

Habrà que esperar 40 años, hasta la adopción del *Tratado de Ámsterdam* en 1997⁴ para que se considere la igualdad como un derecho fundamental. El Tratado de Ámsterdam introduce dos artículos –concretamente, el art. 2 y el art. 3.2, que son el actual art. 8–, que trataban, por un lado, de la promoción de la igualdad de género como objetivo de la Unión Europea reconociéndole el valor de derecho fundamental. Y, por otro, sentaron la introducción del *mainstreaming* de género (o transversalidad) en todas las actividades que se refieran a los objetivos de la Unión. Esto conlleva la necesidad de tener en cuenta la igualdad de género en todas las políticas y los programas europeos que se desarrollen, con la intención, no sólo de analizar sus efectos sobre las mujeres y los hombres antes de tomar decisiones, sino también de implementar, evaluar y revisar políticas teniendo en cuenta la dimensión de género.

Debemos, igualmente, referirnos a la cláusula de no–discriminación contenida en el antiguo 13 –actual art. 19 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE)⁵ – según la cual se adoptarán decisiones contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

³ Vid. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:11957E&from=EL> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

⁴ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 (BOE–A–1999–10228).

⁵ La versión consolidada del TFUE, publicada en el DO de 30 de marzo de 2010, puede consultarse en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

Existe, igualmente, un artículo específico sobre la igualdad entre mujeres y hombres en materia de empleo: el antiguo 141 –actual art. 157– TFUE que obliga a los Estados a garantizar la igualdad de retribución para igual trabajo o trabajo de igual valor, y que abre la posibilidad de introducir acciones positivas por los Estados miembros para favorecer el género menos representado y conseguir la igualdad en la práctica.

Además de las referencias en los Tratados, existen Directivas que establecen la igualdad de trato, de retribución y de protección social en el área de empleo y un buen número de Decisiones, Comunicaciones y Recomendaciones que se refieren a la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones. Destaca, a este respecto, la *Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombre y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo*⁶. O la *Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social*⁷.

Este es el marco de derecho comunitario existente en materia de igualdad entre mujeres y hombres en el momento de adoptarse la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Refiriéndonos ya al *contenido de la Carta*, la igualdad de género está incluida en el texto en tres lugares: el preámbulo, el Art. 21.1 y el Art. 23, al que ya nos hemos referido.

Se incluye en el preámbulo de la Carta entre los valores comunes de la Unión, junto a la dignidad humana, la libertad y la solidaridad.

Por lo que se refiere al Art. 21.1, en él se prohíbe de manera general, cualquier discriminación basada en el sexo, junto a otras formas de discriminación (“*raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual*”). Resulta positiva la mención de la orientación sexual entre las razones de discriminación prohibidas, que es más avanzada que las recogidas en los tratados de las Naciones Unidas. Sin embargo, si tenemos en cuenta que las mujeres no son una minoría como los otros grupos mencionados en el Art. 21.1, hubiera sido preferible otorgar a la discriminación por razón de sexo el mismo reconocimiento que el de la discriminación por razón de nacionalidad, a la que se dedica una cláusula aparte en el Art. 21.2.

La referencia más explícita a la igualdad de género se encuentra en el ya citado art. 23 del capítulo III de la Carta, dedicado a la igualdad, que reza, como hemos señalado:

⁶ DO L-1976-80038.

⁷ DO L-1979-80004.

“1. La igualdad entre hombre y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución”.

Este primer párrafo, además de inspirarse en los entonces artículos vigentes del TCE a los que nos hemos referido, también se inspira en el art. 20 de la *Carta Social Europea Revisada* de 3 de mayo de 1996⁸; en el punto 16 de la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores* adoptada en 1989⁹; así como en el art. 2.4 de la Directiva 76/207/CEE del Consejo anteriormente referida.

Por lo que se refiere al párrafo 2, permite la posibilidad de introducir medidas de acciones positivas para ayudar al sexo menos representado a superar los obstáculos estructurales que le impiden disfrutar de las oportunidades que formalmente se ofrecen a todos los individuos, mujeres y hombres. Esto tampoco es una novedad en la legislación comunitaria, pues la referencia a las acciones positivas ya estaba contenida en el art. 141.4 TUE (actual art. 157), incluso de una manera mucho más desarrollada, pues el art. 23.2 de la Carta limita las acciones positivas a situaciones en las que un sexo está menos representado, mientras que el TUE las permite también como medida preventiva o compensatoria incluso cuando la subrepresentación de un sexo no está tan evidente. Por estas razones, la referencia a las acciones positivas en la Carta no llega a alcanzar el acervo comunitario en materia, ni consigue ser novedosa en ningún aspecto.

Junto a ello, el *Tribunal de Justicia de la Unión Europea* ha desempeñado un importante papel en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Cabe referir, la sentencia *Defrenne II* de 8 de abril de 1976¹⁰, que reconoció el efecto directo del principio de la igualdad de retribución para hombres y mujeres. Así como, la sentencia *Bilka* de 13 de mayo de 1986¹¹, la sentencia *Barber* de 17 de mayo de 1990¹², o la sentencia *Marschall* de 11 de noviembre de 1997¹³; todas ellas reafirmando el principio de igualdad.

Incluso, nos encontramos que el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de manifestarse de manera expresa sobre la igualdad de acceso de las mujeres a las

⁸ BOE-A-2021-9719.

⁹ *Vid.* <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/europa/CDSFT/1989-CDSFT.htm> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

¹⁰ *Vid.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61975CJ0043> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

¹¹ *Vid.* <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=93347&pageIndex=0&doclang=ES &mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2664116> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

¹² *Vid.* https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:32ab0ae3-b8cc-4104-8f5c-03d29be40800008_02/DOC_1&format=PDF (Fecha de consulta: 28.03.2023).

¹³ *Vid.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:61995CJ0409&from=NL> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

Fuerzas Armadas. A este respecto, el TJUE ha establecido que el acceso a las Fuerzas Armadas es una relación laboral sometida, como otras muchas, al Derecho Comunitario. El caso más paradigmático es el de *Tanja Kreil c. Alemania* (asunto C-285/98)¹⁴. En este caso se invocó la Directiva 76/207/CEE a la que nos hemos referido antes (no discriminación por razón de sexo) frente a una disposición constitucional alemán que limitaba el acceso de la mujer al ejército.

Tanja Kreil era una electricista que, tras finalizar su formación dentro la empresa Siemens en 1996, quiso optar a un puesto de trabajo en las Fuerzas armadas como electricista en el departamento de armas. Su solicitud fue rechazada por la oficina autorizada, recurriendo ésta al art. 12 a) de la Constitución de la República Federal de Alemania que excluía a las mujeres de los empleos militares que implicaran el uso de armas. Tras lo cual, Tanja Kreil interpuso una demanda contra el Ejército alemán reclamando el acceso de las mujeres a las Fuerzas Armadas, que llega, como cuestión prejudicial, hasta el TJUE.

En su sentencia de 11 de enero de 2000, el Tribunal de Justicia entendió que la exclusión contenida en la Constitución violaba el principio de igualdad y proporcionalidad y, en consecuencia, la Directiva 76/207. El TJCE decidió la primacía de una norma de derecho derivado frente a la Norma nacional fundamental que organizaba la composición de las Fuerzas Armadas, porque la norma de derecho derivado –una directiva– salvaguardaba el derecho fundamental de toda persona a la igualdad de trato. En este marco, se modificó el art. 12 a IV in fine de la Constitución de la República Federal, estableciendo, a partir de primeros de 2001, el acceso de las mujeres a puestos de trabajo que impliquen el servicio con armas dentro de las Fuerzas Armadas.

Resulta, pues, evidente, que estamos ante uno de los principios, el de la igualdad entre mujeres y hombres, que mayor desarrollo y evolución han tenido en el derecho comunitario, desde su concepción inicial reducida a la igualdad de retribuciones y contemplada desde la óptica propia de la competencia en el mercado, hasta una noción cada vez más progresiva que llega a legalizar posibles medidas de discriminación positiva en beneficio de la mujer. Por lo que, por lo apuntado, realmente, el art. 23 de la Carta de Derechos Fundamentales no aporta nuevos objetivos ni metas que no existieran ya en el Derecho de la Unión. Podríamos decir que es un precepto de síntesis y, hasta cierto punto pedagógico, en el sentido de que refleja el umbral normativo básico en la materia.

Desde la aprobación, el 9 de febrero de 1976, de la ya mencionada Directiva 76/207/CE del Consejo, está plenamente instaurada en la UE la aplicación del

¹⁴*Vid.* https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=895A2FE3C279446FD155FF23D31_F4429?text=&docid=101771&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=fir&part=1&cid=1103794 (Fecha de consulta: 28.03.2023).

principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación, y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo. Se trata, en consecuencia, de una directiva fundamental dentro de la normativa comunitaria sobre igualdad de género. Ha sido modificada por la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002¹⁵, y sus normas han sido refundidas en la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006¹⁶.

Sin embargo, como hemos visto, el caso *Kreil* respecto de Alemania, y también el caso *Angela María Sidar*¹⁷ en relación con Reino Unido evidencian que, pese a ello, la Directiva no estaba plena transpuesta por lo que se refiere a las Fuerzas Armadas, en la gran mayoría de los Estados Miembros, y las mujeres tenían limitado e incluso prohibido, su acceso.

Y a esta situación no fue extraña España. Cuando ingresa en las Comunidades Europeas –1 de enero de 1986–, las mujeres no podían acceder a las Fuerzas Armadas. España tardó dos años en adecuar su ordenamiento interno al principio de igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al empleo por lo que se refiere a las Fuerzas Armadas que establece la Directiva 76/2027/CE, pues no fue hasta el Real Decreto 1/1988, de 22 de febrero¹⁸, cuando se permite el acceso de la mujer al ejército, siendo Patricia Ortega la primera mujer en incorporarse ese mismo año; de hecho, fue la única mujer de su promoción. Todo un hito, como también lo es que fue la primera mujer en ascender a general, concretamente, a General de Brigada del Cuerpo de Ingenieros Politécnicos del Ejército de Tierra en 2019. La segunda en conseguirlo ha sido Begoña Aramendia Rodríguez de Austria, general auditor, en agosto de 2021.

Pero, cabría añadir algo más.

No solo la normativa interna de estos Estados no se ajustaba al derecho comunitario, es que tampoco se adecuaba a sus obligaciones internacionales en materia de Derechos humanos. A este respecto, cabe destacar que esa igualdad entre hombres y mujeres ya estaba reconocida en el art. 3 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 19 de diciembre de 1966¹⁹ (en vigor desde 1976), así como, de una manera mucho más detallada, por la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* de 18 de

¹⁵ DO L–2002–81758.

¹⁶ DO L–2006–81416.

¹⁷ *Vid.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0273> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

¹⁸ BOE–A–1988–4482.

¹⁹ BOE–A–1977–10733.

diciembre de 1979²⁰ (conocida como la CEDAW, por sus siglas en inglés), en vigor desde 1981. Resultando que todos los Estados miembros de la UE son partes de dichos tratados internacionales, estando obligados, por tanto, a su cumplimiento. Y lo están, todos ellos, desde la década de los 80 –variando, según el Estado, arriba o abajo–. Concretamente, España está obligada por el Pacto desde 1977, y por la CEDAW, desde 1984.

III. Normativa internacional en materia de igualdad de la mujer

Decíamos, que el art. 23 de la Carta de Derechos Fundamentales no supone ninguna aportación añadida a la regulación existente ya en el derecho comunitario. Pues bien, tampoco lo supone respecto de la normativa internacional ya existente a nivel universal en materia de derechos humanos en el año 2000, por la que están vinculados todos los Estados miembros de la UE, y que es mucho más específica y desarrollada en materia de integración de género y que, además, ha llevado y sigue llevando a cabo un mayor trabajo en el campo de la igualdad entre hombre y mujeres.

En este sentido, Naciones Unidas fue consciente desde sus orígenes de la necesidad de prestar una especial atención a la promoción y protección de los derechos de la mujer. Por eso se crea en 1946 (antes incluso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos) la *Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer* que es el principal órgano internacional intergubernamental dedicado exclusivamente a la promoción de la igualdad de género²¹.

A ella le debemos, los primeros tratados sobre derechos de la mujer, como son, entre otros, la *Convención sobre los derechos políticos de la mujer* de 20 de diciembre de 1952²², que es el primer instrumento internacional en reconocer el derecho al voto de las mujeres y a ocupar cargos públicos y ejercer funciones públicas en condiciones de igualdad con los hombres; la *Convención sobre la Nacionalidad de la mujer casada* de 30 de enero de 1957²³, en la que se establece que la nacionalidad del marido no puede afectar automáticamente a la de la esposa; y la *Convención sobre el consentimiento para el matrimonio y la edad mínima para contraer matrimonio* de 10 de diciembre de 1962²⁴. Además, intervino en la redacción de varios Convenios en materia de igualdad laboral adoptados por la OIT. Y elaboró la *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer*,

²⁰ BOE-A-1984-6749.

²¹ *Vid.* <https://www.unwomen.org/es/csw>.

²² BOE-A-1974-666.

²³ *Vid.* <https://app.vlex.com/#vid/428302461>.

²⁴ BOE-A-1969-666.

que la Asamblea General aprobó en 1967²⁵. A dicha declaración siguió en 1979 la ya citada anteriormente *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW), que es el primer instrumento internacional universal que proscribe con carácter general la discriminación –tanto en la esfera pública, como en la privada– por razón de sexo. Es el tratado más representativo del reconocimiento de los derechos de la mujer hasta el punto de que se le conoce como la *Carta de Derechos Humanos de las Mujeres*. Se completa con otro tratado igualmente relevante como es el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, hecho en Nueva York el 6 de octubre de 1999²⁶, que establece la posibilidad de presentar denuncias individuales por violación de la CEDAW, lo cual es, sin duda, uno de los avances más significativos en el proceso de protección de los derechos de la mujer.

De manera paralela a esta fundamental labor normativa, la ONU ha convocado cuatro Conferencias Mundiales que se celebraron en México D.F. (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Esta última marcó un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igualdad de género, en ella se adoptó de manera unánime por los 189 países participantes, la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*²⁷, un programa que establece una serie de objetivos estratégicos y medidas en favor del empoderamiento de la mujer y el logro de la igualdad de género en 12 esferas cruciales. Uno de esos ámbitos fundamentales, es el de la mujer en los conflictos armados. Y fue por ello por lo que, uno de los 12 objetivos de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres fue el de la introducción de la perspectiva de género en las misiones internacionales. A partir de esa fecha se inicia una ardua línea de trabajo específico sobre mujer y conflictos armados entre la propia Organización, los Estados y distintas ONGs, que termina en el año 2000.

El 8 de marzo de ese año, coincidiendo con la celebración del Día internacional de la Mujer, el presidente entonces del Consejo de Seguridad, Anwarul Karim Chowdhury (Bangladesh), emitió una declaración a la prensa en la que afirmaba que²⁸:

“Si las mujeres son la mitad de la comunidad, ¿no deben ser la mitad de la solución?”

La paz está inextricablemente unida a la igualdad entre mujeres y hombres... Pero para que las mujeres desempeñen un papel equitativo en la seguridad y en el mantenimiento de la paz, deben

²⁵ *Vid.* <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

²⁶ BOE-A-2001-15664.

²⁷ *Vid.* <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

²⁸ *Vid.* <https://press.un.org/en/2000/20000308.sc6816.doc.html> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

gozar de poder político y económico y tener una representación adecuada en todos los niveles de adopción de decisiones, en la etapa previa a los conflictos, durante las hostilidades y en el proceso de mantenimiento de la paz, consolidación de la paz, reconciliación y reconstrucción”.

Con esta declaración de intenciones, el 31 de octubre del 2000, se aprueba por unanimidad la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Mujeres, Paz y Seguridad*, relativa a la inclusión de las mujeres en los procesos de paz, que hemos mencionado al inicio de este trabajo.

Esta Resolución ha marcado un antes y un después en las misiones internacionales. Fijando dos objetivos fundamentales:

Por un lado, garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente contra la violación y otras formas de abusos sexuales en situaciones de conflicto armado.

Por otro, incrementar la participación y representación de las mujeres en la prevención, la gestión y la solución de los conflictos internacionales. Para ello, recomienda al Secretario General de Naciones Unidas que la propia Organización promueva una mayor participación de las mujeres en aquellas operaciones que realiza sobre el terreno. Al tiempo que insta a los Estados a adoptar las medidas necesarias para incrementar la participación de las mujeres, en condiciones de igualdad en los procesos de toma de decisiones que tengan lugar para el fomento de la paz y la seguridad, así como en la prevención y solución de conflictos, y, por supuesto, que incrementen su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz.

En este sentido, la resolución 1325 constituye el marco político-jurídico de referencia en la incorporación de la perspectiva de género en la prevención, gestión y solución de los conflictos armados. No hay duda de la trascendencia que ha tenido en el contexto internacional, tanto es así que es merecedora de conmemoración, siendo la única resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que celebra su fecha de aprobación, año, tras año.

Esta resolución ha sido objeto de impulso y desarrollo por 9 resoluciones posteriores adoptadas entre 2008 y 2019. La mayoría de ellas se centran en la lucha contra la violencia sexual, considerando a la misma como una táctica de guerra. De estas 9 resoluciones posteriores, destacamos, la resolución 1820 (2008) –aprobada el 19 de junio de 2008²⁹– porque reconoce por primera vez en la historia que la violación de las mujeres puede constituir un crimen de guerra o de lesa humanidad e, incluso, en algunos casos, genocidio.

²⁹ Vid. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8217.pdf> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

Pero también destacamos la *resolución 2242*, aprobada por unanimidad el 13 de octubre de 2015³⁰, porque en ella se vuelve a incidir en la necesidad de fomentar la agenda Mujeres, Paz y Seguridad que se propuso como objetivo la resolución 1325, mejorando los mecanismos de implementación de la misma (rendición de cuentas, mecanismos de participación e información). Además, pone de manifiesto cuáles son los nuevos retos a que se enfrenta la construcción de la paz y la seguridad mundial, como son: el incremento del extremismo violento, mayores cifras de personas refugiadas y desplazadas internamente, y los impactos mundiales del cambio climático y las pandemias sanitarias. Se trata de la única resolución del Consejo que reconoce estos cambios drásticos. En suma, es una resolución que supone un nuevo impulso en la inclusión de la perspectiva de género en las misiones internacionales. Siendo destacable, además, que esta resolución responde a una propuesta presentada por España (en conjunto con Reino Unido) que ostentaba en ese momento la presidencia rotatoria del Consejo de Seguridad.

IV. La implementación de la Resolución 1325 Mujeres, Paz y Seguridad. Particular referencia a España

Cabe decir que, desde su aprobación, la Unión Europea se ha manifestado claramente comprometida con la Resolución 1325 y la ha incluido en su *Política Común de Seguridad y Defensa*³¹, en tres áreas prioritarias: la protección de las mujeres víctimas de los conflictos armados, la participación activa de las mujeres en los procesos de paz, y el papel de éstas en la prevención de conflictos.

En 2008, el Consejo de la Unión Europea aprobó el importante documento denominado “*Planteamiento global de la Unión Europea sobre la aplicación de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la mujer, la paz y la seguridad*” que reconoce la conexión entre la seguridad, la paz y el desarrollo con la igualdad de género y trata de crear un marco común de actuación y de evaluación de las políticas y acciones relacionadas con la paz y la seguridad, así como con la cooperación con terceros Estados³².

En 2010 el Consejo reforzaba su actividad sobre el enfoque común y el seguimiento de las orientaciones diseñadas en 2008, a través de la «*Women, Peace and Security Task Force*», a la que se le encargaba la elaboración de unos indicadores sobre el progreso de la protección y el empoderamiento de las mujeres

³⁰ Vid. <https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/8-UNSCR-2242.pdf> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

³¹ Vid. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

³² Vid. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11948-2010-INIT/es/pdf> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

en contextos de conflicto y posconflicto³³. Todo lo cual, es plenamente, coherente con el ya mencionado art. 2 del TUE que recoge como valores fundamentales la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación.

Como hemos indicado, la resolución 1325 es el punto de inflexión.

Hasta entonces, es decir, hasta hace apenas dos décadas, las mujeres han estado generalmente excluidas de participación en la guerra como sujetos activos, y esto ha sucedido a lo largo del tiempo y en las diferentes civilizaciones. Su labor, dentro de las Fuerzas Armadas, se venía limitando a áreas tales como enfermería o asistencia administrativa. Entre los argumentos esgrimidos como causas de esta situación se encuentra por un lado “la tradición” concebida esta como herencia y costumbre, y en estos términos, la Institución Militar ha sido un ámbito vedado para la mujer, siendo considerado como una ocupación exclusivamente masculina. Por otro lado, también se han utilizado razonamientos que afectan a cuestiones tanto biológicas como fisiológicas y por ende cuestionan su rendimiento y concentración, sirviendo para alejar a las mujeres del desempeño de determinados puestos de primera línea. Por último, pero no menos importante se han manejado “*cuestiones tácticas*”, que han servido para advertir, por ejemplo, la resistencia de ciertos combatientes a rendirse ante una mujer soldado.

Pero, esta situación ha ido cambiando de manera paulatina y, en mayor o menor medida, la mujer se ha ido incorporando a las Fuerzas armadas y, posteriormente, ha formado parte de las misiones internacionales. Aunque lo está haciendo de manera muy lenta y lejos de los objetivos que se plantearon en la resolución 1325. Los datos lo corroboran³⁴: En 1993, las mujeres representaban el 1% del personal uniformado desplegado. Actualmente la cifra es del 8% en global, siendo diferente según las categorías.

Así, de los aproximadamente 95.000 miembros del personal de mantenimiento de la paz que hay desplegados actualmente, las mujeres constituyen el 4,8 % de los efectivos de contingentes militares, el 10,9 % de las unidades de policía constituidas y el 34 % del personal de asuntos judiciales y penitenciarios proporcionado por los Gobiernos en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas se planteó como objetivo para 2021, llegar al 18%. Obviamente, cumplir ese objetivo está en manos de los Estados que son los que aportan los contingentes.

³³ *Vid.* https://www.eeas.europa.eu/eeas/implementing-women-peace-and-security-agenda_en (Fecha de consulta: 28.03.2023).

³⁴ Los datos recogidos en este trabajo pueden consultarse en el ítem de la Web de Naciones Unidas sobre *Mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz*: <https://peacekeeping.un.org/es/women-peacekeeping> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

En este sentido, según últimos datos publicados en noviembre de 2021, sobre participación de mujeres en misiones internacionales algunos Estados, han alcanzado e, incluso superan ese objetivo, como Ghana que aporta un 36,2% de mujeres, o Egipto con 22,3%. A este respecto, resulta más que destacable que los Estados que ocupan los primeros puestos de mujeres en misiones internacionales son justamente Estados africanos.

Por lo que se refiere a España, la participación de mujeres en misiones de Naciones Unidas es del 10%, superior a la media de la ONU (global, desplegado: 20 % UNEM (Unidades militares), 6,7% SO (oficiales). Uno podría pensar que esta cifra es baja. Creo que hay contextualizarla.

Por un lado, hay que poner de manifiesto la evolución a este respecto.

La primera soldado española en participar en una misión de ayuda humanitaria en el exterior fue en 1993, concretamente en el conflicto de la antigua Yugoslavia. Esto suponía un 0,1%. Hemos evolucionado hasta el 10% en un período que no llega a 30 años. Lo cual supone un incremento notable.

Por otro, para valorarlo hay que tener en cuenta el número de mujeres existente en las Fuerzas armadas españolas: estas suponen, actualmente, un 12,9%. Por lo que, existe un paralelismo en la participación en misiones internacionales. Y que el número de mujeres en las Fuerzas armadas españolas sea del 12,9 % no es una cuestión de desigualdad, sino de opción. El ordenamiento español protege y fomenta la participación de las mujeres en los ejércitos; alistarse o no, ya es una decisión personal de ellas. De hecho, España es uno de los actores en el mapa geopolítico y geoestratégico que cuenta con un mayor número de mujeres militares en la UE, superando la media de la propia UE que está en el 10%, así como la de los países de la OTAN.

Además, esa cifra del 10% es similar a la de EEUU o Rusia, aunque por debajo de Italia (14%), pero superior al de otros Estados europeos como Austria (8%), Francia (4%), Irlanda (3%). Y, por supuesto, a Bélgica, Chipre o Dinamarca que, actualmente, no cuentan con ninguna mujer en las misiones internacionales de Naciones Unidas

Estas cifras tan bajas de algunos Estados chocan con una realidad que demuestra a los Estados que no lo están haciendo bien al no promover la participación de la mujer en las misiones internacionales.

Desde que fue aprobada la Resolución 1325, diversos estudios internacionales han demostrado que la incorporación de las mujeres en los procesos de paz es esencial para el éxito y la consolidación de estas y que dichos procesos tienen muchas más posibilidades de terminar siendo un éxito si las mujeres participan y tienen influencia en el proceso de negociación. Por ejemplo, según el *Estudio Global sobre la implementación de la resolución 1325* realizado en 2015, la

probabilidad de que un acuerdo de paz dure por lo menos dos años aumenta un 20% cuando están involucradas mujeres en la celebración del mismo³⁵. Mientras que un Informe del Parlamento Europeo de 2018³⁶, indica que la probabilidad de que dure hasta 15 años aumenta hasta el 35% cuando han participado mujeres.

V. Una reflexión final

Siendo esto así, la pregunta que cabría hacerse es ¿Por qué ocurre esto? ¿Por qué contamos aún con estas cifras en 2022? La razón es que, mientras que Naciones Unidas alienta y promueve el despliegue de mujeres en puestos uniformados y trabaja para ello, resulta que realmente el despliegue de mujeres en las fuerzas policiales y militares depende de los Estados miembros. Es a ellos a quien les corresponde hacer realidad esa igualdad. Y resulta que, con respecto al desempeño de las mujeres en el seno de los diferentes ejércitos, se observan diversos posicionamientos según los países. Encontrándonos con muchos Estados que limitan e incluso prohíben su presencia en la primera línea de fuego; como es el caso de Turquía, Países Bajos, Gran Bretaña, Argentina o Brasil. Y eso es lo que hay que cambiar para conseguir la plena integración.

Con el objetivo de acelerar la puesta en práctica de la resolución 1325, el Consejo de Seguridad recomendó a los Estados que adoptaran Planes de Acción Nacional, pues, en palabras del actual Secretario General, Antonio Guterres, esa es la herramienta más efectiva y eficaz para garantizar y medir la implementación real de la dicha resolución.

Así lo ha entendido también la propia Unión Europea, que ha instado también a sus Estados Miembros a aprobar esos Planes de Acción Nacional. Pues, la UE solo puede proporcionar directrices para la formación y la sensibilización de género. La formación propiamente dicha es responsabilidad de los Estados Miembros.

En los diez primeros años de implementación de la Resolución 1325, tan solo 10 Estados –de los 193 de Naciones Unidas–, habían adoptado planes de acción nacional, uno de ellos ha sido España. Actualmente, son 98 los Estados que cuentan con un plan nacional, lo que supone apenas un 51%, con los Estados europeos a la cabeza.

Pero, cabe destacar que, España fue pionera en este sentido, pues fue uno de los 10 primeros Estados en adoptar medidas internas de implementación de la

³⁵ *Vid.* <https://www.mesadegenerocolombia.org/documentos-publicaciones/construccion-de-paz/estudio-global-sobre-la-implementacion-de-la-res1325> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

³⁶ *Vid.* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0008_ES.html (Fecha de consulta: 28.03.2023).

resolución 1325. El 30 de octubre de 2007, el Gobierno aprobó el primer Plan de acción para la aplicación de la resolución 1325³⁷. El primero de sus 6 objetivos fue “Potenciar la participación de las mujeres en las misiones de paz y en sus órganos de toma de decisión”. Este primer plan no tenía un período específico de implementación.

Tras la aprobación de la resolución 2242 que hemos mencionado antes, y dentro del marco del debate de alto nivel del Consejo de Seguridad, el Presidente del Gobierno español anunció el pleno compromiso de nuestro país respecto de la resolución 1325. Fruto de ese compromiso, el Consejo de Ministros aprobó en julio de 2017 el Segundo Plan de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad (2017–2023)³⁸. Con una vigencia de 6 años, evaluaciones cada dos años por parte del Parlamento y una participación de la sociedad civil en su seguimiento y evaluación, este Segundo Plan vuelve a situar a España como referente internacional en la implementación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad.

No solo eso, España es considerada como líder en adiestramiento militar en materia de género. Una vez al año, se desarrollan cursos a nivel nacional para formar asesores de género en operaciones, y desde 2011 organiza junto con Países Bajos el curso internacional “*A comprehensive Approach to Gender in Operations*”³⁹, con dos ediciones anuales, una en España y otra en Países Bajos. Por la alta consideración que para la Unión Europea tiene este curso, en el año 2016 se designó al Ministerio de Defensa “*Discipline Leader*” en adiestramiento militar en materia de género dentro de la UE⁴⁰. Por lo que se refiere al ámbito de la OTAN, el Ministerio de Defensa participa activamente desde 2008 en el Comité de perspectivas de Género.

Pero la implicación de España, no se queda en la teoría, sino que la lleva a la práctica. Ya hemos mencionado que, actualmente, un 10% de los militares en misiones internacionales de España son mujeres. Su evolución ha pasado de 601 mujeres desplegadas en el exterior en 2013 (primer año con cifras), a casi 900 en 2019.

Y otro dato no menos importante. España también está comprometida con esa realidad de que las mujeres deben estar al mando: La teniente coronel Ana Betegón fue la primera mujer en dirigir un hospital de campaña en Afganistán en 2014. Y la

³⁷ Vid. https://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/nap/Plan_Acc_i_Espa_1325.pdf (Fecha de consulta: 28.03.2023).

³⁸ Vid. <https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/OD-5-IIPLAN-NACIONAL-ACCION.pdf> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

³⁹ Vid. la información oficial del curso en: <https://esdc.europa.eu/2019/06/18/a-comprehensive-approach-to-gender-in-operations/> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

⁴⁰ Vid. <https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2021/11/DGC-20211108-coloquio-mujeres-militares.html> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

comandante Gala Gallego, la primera al frente de una unidad de helicópteros en Irak en 2018⁴¹.

Para terminar, la mejor prueba de este liderazgo de España en la inclusión de la perspectiva género en las Fuerzas Armadas y en las misiones internacionales es lo que nos dicen sus protagonistas, las mujeres.

En el coloquio “*Mujeres militares: retos superados*” celebrado en Madrid en noviembre del pasado año, en el que participaron media docena de mujeres de las Fuerzas Armadas contando su experiencia de vida y su impresión sobre la evolución de estas en este ámbito, se pudo escuchar opiniones como la de Begoña Aramendia, a la que nos hemos referido anteriormente –la segunda mujer en acceder al grado de general en España– afirmando que “*la igualdad de oportunidades en las Fuerzas armadas es una realidad hace tiempo*”, y que “*la presencia de mujeres en misiones en el exterior es un plus operacional*”⁴².

A la luz de lo expuesto, no me cabe ninguna duda que tiene toda la razón la teniente coronel del Estado Mayor de la Defensa, María Gracia Cañadas, al afirmar que “*en el mundo militar tienen más asumida la igualdad de la mujer que en el mundo civil*”⁴³.

Una reflexión que debería erigir a las Fuerzas Armadas como ejemplo, pues habida cuenta que este es un ámbito donde la igualdad ha llegado tarde –apenas hace 30 años–, incluso podríamos decir que es donde más tarde ha llegado, resulta que ha sido la primera en conseguir la integración de género.

⁴¹ Vid. <https://www.elmundo.es/papel/2018/06/19/5b238c3fe5fdeac7568b4698.html#:~:text=2018%2002%3A36&text=La%20comandante%20Gala%20Gallego%20est%C3%A1,Estar%C3%A1n%20seis%20meses%20all%C3%AD> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

⁴² Vid. <https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2021/11/DGC-20211108-coloquio-mujeres-militares.html> (Fecha de consulta: 28.03.2023).

⁴³ *Ibid.*