

## CONTESTACIÓN NORMATIVA Y CONSEJO DE SEGURIDAD: LA AGENDA DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD O DE LA RESOLUCIÓN 1325 A LA RESOLUCIÓN 2242

Esther BARBÉ IZUEL

Catedrática de Relaciones Internacionales  
Universitat Autònoma de Barcelona\*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA RESOLUCIÓN 1325: GIRO NORMATIVO EN EL CONSEJO.—2.1. Emergencia de la norma.—2.2. Integración del género en el Consejo.—3. MARCO ANALÍTICO: DE CONTESTACIÓN NORMATIVA A CONTESTACIÓN DE PRÁCTICAS.—4. CONTESTACIÓN DE PRÁCTICAS POR PARTE DE SOBERANISTAS EMERGENTES.—4.1. Desarrollo normativo y tensión participación vs. protección.—4.2. Prevención de conflictos y expansión de las funciones del Consejo.—4.3. Estándares liberales de legitimidad en las organizaciones internacionales.—5. PRÁCTICAS DIPLOMÁTICAS Y DINÁMICA DEL CONSEJO: EL CASO DE ESPAÑA EN LA RESOLUCIÓN 2242.—5.1. Comunidad diplomática y examen de alto nivel.—5.2. Liderazgo español, sociedad civil y reforzamiento de las prácticas.—6. CONCLUSIONES.

### 1. INTRODUCCIÓN

El 13 de octubre de 2015 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (NNUU) adoptó la Res. 2242, quince años después de la creación de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) puesta en marcha por la Res. 1325. La Res. 2242 merece nuestra atención por dos motivos: visibilidad y proximidad. En términos de visibilidad, hay que hablar de récords en el desempeño del Consejo. En el Debate Abierto que siguió a la adopción de la resolución, y duró nueve horas, hablaron 68 representantes de Estados así como representantes de las más destacadas organizaciones regionales en ámbitos po-

---

\* Esther Barbé Izuel es, además, Coordinadora del Programa de Investigación *Security, Power and Multilateralism in a Global World* en IBEI ([ebarbe@ibei.org](mailto:ebarbe@ibei.org)). El presente artículo se inscribe en el marco del proyecto *Grup de Recerca Consolidada Observatori de Política Exterior Europea*, financiado por la Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) de la Generalitat de Catalunya (2014 SGR-704). La autora desea agradecer la información recibida a través de las entrevistas que ha realizado para el presente texto en Madrid y en Nueva York, entre febrero y abril de 2016, con diplomáticos españoles, personal del secretariado de NNUU, de ONU Mujeres, de la representación de la UE, de *think tanks* y de organizaciones de la sociedad civil.

lítico y de seguridad (UE, OTAN, OSCE, Unión Africana, Organización de Estados Americanos y Liga de Estados Árabes) y de la sociedad civil (*NGO Working Group on Women, Peace and Security*). Además hay que señalar que la Res. 2242 fue co-patrocinada por 72 Estados. Las cifras hablan por sí solas. En términos de proximidad, hay que recordar que el debate y la adopción de la resolución se realizaron bajo presidencia española, simbólicamente desempeñada por el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy.

En términos analíticos, la adopción de la Res. 2242, al igual que el proceso MPS en su conjunto, constituye un desafío para el estudioso de las Relaciones Internacionales. En efecto, los cambios sufridos por el orden internacional en los últimos quince años —el periodo que va de la Res. 1325 a la Res. 2242— se traducen en una fuerte contestación del orden internacional liberal<sup>1</sup>, derivada de la redistribución del poder en el sistema internacional. En tanto que *locus* de autoridad internacional y como estructura normativa<sup>2</sup>, las instituciones multilaterales generan la dinámica por excelencia de la contestación normativa por parte de las potencias emergentes<sup>3</sup> y, de forma más amplia, por parte del denominado Sur Global. La contestación normativa, que ha sustituido a la difusión de las normas como eje de interés en la disciplina de las Relaciones Internacionales, se ha centrado, sobre todo, en los desafíos que sufren las normas liberales en su proceso de universalización<sup>4</sup>.

A la vista de lo anterior, el desafío analítico que plantea todo el proceso puesto en marcha por la Res. 1325, hasta la adopción de la Res. 2242, es que, a pesar de tratarse de un marco normativo propio del humanitarismo liberal no es contestado normativamente. Al contrario, la agenda MPS se ha venido ampliando y reforzando en sus supuestos normativos con ocho resoluciones consecutivas. Dadas las reglas institucionales (veto) y el carácter de miembros permanentes de Rusia y China, ¿cómo explicamos el desarrollo normativo de la agenda MPS?

Para contestar a esta pregunta, el artículo se ha estructurado en cinco apartados. En el primero se aborda la Res. 1325, desde la perspectiva de la emergencia de la norma, estableciendo su carácter de norma propia del humanitarismo liberal y, aún más, destacando su voluntad transformadora. El análisis se centra en la construcción de alianzas en el Consejo y en el proceso de legitimación mutua entre Consejo y ONGs. El siguiente apartado recoge el marco analítico que nos permite contestar a la pregunta que justifica este artículo, en términos de contestación no normativa, sino de prácticas. Para

<sup>1</sup> DUNNE, T. y FLOCKHART, T. (eds.), *Liberal World Orders*, Oxford, The British Academy, 2013; ACHARYA, A., *The end of American World Order*, Cambridge, Polity, 2014.

<sup>2</sup> ZÜRN, M. y STEPHEN, M., «The view of Old and New Powers on the Legitimacy of International Institutions», *Politics*, vol. 30, 2010, núm. 1, p. 93.

<sup>3</sup> Véase LESAGE, D. y VAN DE GRAAF, T. (eds.), *Rising Powers and Multilateral Institutions*, Basingstoke, Palgrave, 2015.

<sup>4</sup> WOLFF, J. y ZIMMERMAN, L., «Between Banyans and battle scenes: Liberal norms, contestation and the limits of critique», *Review of International Studies*, 2015, p. 2, <http://dx.doi.org/10.1017/S0260210515000534> (consultada 22 de febrero de 2016).

ello se hace uso de los trabajos teóricos y empíricos que en los últimos años han analizado la diplomacia en las instituciones multilaterales desde la teoría de las prácticas (*practice theory*).

Los apartados cuatro y cinco abordan el trabajo empírico, haciendo un seguimiento de la actividad normativa del Consejo y de los Debates Abiertos asociados al proceso MPS. El cuarto se centra en identificar cómo las prácticas asociadas a la agenda MPS han sufrido un proceso de contestación por parte de Estados calificados en este texto de soberanistas emergentes (China, Rusia, India o Pakistán, entre otros). El quinto está dedicado a la adopción de la Res. 2242 y al proceso previo de revisión de alto nivel emprendido por NNUU para evaluar los progresos realizados en la implementación de la Res. 1325. En este apartado, el análisis desde la aproximación de las prácticas nos permite constatar tanto los límites de la contestación por parte de los emergentes como las potencialidades de las prácticas diplomáticas implementadas por los miembros no permanentes del Consejo. Así, este artículo incide en el rol de España para la adopción de la Res. 2242.

Finalmente, el artículo concluye sobre el rol que tienen las prácticas en las instituciones multilaterales como factor de contestación y, así, de cambio del orden internacional.

## 2. LA RESOLUCIÓN 1325: GIRO NORMATIVO EN EL CONSEJO

La Res. 1325 supuso un giro normativo para el Consejo y, a partir de ella, la agenda MPS «ha aportado el impulso y los mecanismos para incluir el género como factor en la paz y la seguridad internacional»<sup>5</sup>. Esta es la argumentación más habitual en los análisis de la Res. 1325. Este artículo la asume, pero, al mismo tiempo, argumenta que la Res. 1325 forma parte de un proceso más amplio: la humanización del Consejo. Ambas ideas son básicas para entender el carácter complejo, normativamente hablando, de la resolución, así como las fortalezas y las debilidades del proceso posterior. En este apartado abordamos, por una parte, la emergencia de la resolución, prestando atención a los actores y a los mecanismos empleados y, por otra parte, tratamos sus innovaciones normativas (integración del género en el Consejo), centrando nuestra atención en el contexto extraordinario, de mutuo reforzamiento entre Consejo y sociedad civil.

### 2.1. Emergencia de la norma

Las ideas y las normas ocupan un lugar destacado en el estudio de las Relaciones Internacionales. Existe una amplia literatura sobre normas<sup>6</sup> y, en

<sup>5</sup> GUERRINA, R. y WRIGHT, K. A., «Gendering normative power Europe: lessons of the Women, Peace and Security Agenda», *International Affairs*, vol. 92, 2016, núm. 2, p. 293.

<sup>6</sup> Véase KATZENSTEIN, P. (ed.), *The Culture of National Security*, Nueva Cork, Columbia U.P., 1996.

especial, sobre la difusión de normas, donde destaca el trabajo de Finnemore y Sikkink en torno al ciclo de vida de las normas (emergencia, aceptación e internalización o estabilización)<sup>7</sup>. La definición de norma, como «un estándar de conducta adecuado para un actor, en razón de su identidad»<sup>8</sup>, nos sitúa en un ámbito social; la norma lo es por el hecho de ser compartida por los miembros de una sociedad. Nos remite a un comportamiento adecuado por referencia a un marco social. Lo que, en nuestro caso, nos remite al contexto social derivado de las experiencias de la década de los noventa, con atrocidades masivas (Bosnia, Rwanda), que afectaron de manera muy importante a las mujeres.

Una de las preocupaciones más destacadas de los analistas ha sido explicar el cambio de las normas y, de manera muy especial, su emergencia. Cuál es el origen de la norma, quién es responsable de poner en marcha el proceso de su creación, bajo qué condiciones surge y cómo evoluciona. El trabajo de Finnemore y Sikkink se ha convertido en una referencia básica para contestar a dichas preguntas<sup>9</sup>. Su pauta de análisis nos sirve para abordar la adopción de la Res. 1325. Así, la emergencia de una norma está determinada por el papel de los emprendedores (personas decididas que desean un comportamiento adecuado por parte de su comunidad en una dimensión concreta), que necesitan algún tipo de plataforma organizativa (coaliciones de Estados o redes de ONGs) y que, si tienen éxito, consiguen enmarcar el problema de manera diferente y construir una nueva denominación. La emergencia de una norma es, pues, un ejercicio de poder ya que todas las normas surgen en un espacio contestado, con ideas y normas preestablecidas.

En el caso de la Res. 1325, hay que destacar el rol de emprendedor normativo desempeñado por algunos miembros no permanentes del Consejo. Los Estados implicados, que abordaremos a continuación, trabajaron junto con ONGs y agencias de NNUU en favor de una resolución que hiciera referencia a las mujeres no solo como víctimas en situación de conflicto sino también como constructoras de paz en el post-conflicto. El proceso nació fuertemente legitimado ya que implicó a representantes de las llamadas primera, segunda y tercera NNUU<sup>10</sup>; es decir, una coalición de Estados en el Consejo; una potente maquinaria de NNUU relacionada con la promoción de los derechos de la mujer<sup>11</sup> y, finalmente, una red transnacional de ONGs.

---

<sup>7</sup> FINNEMORE, M. y SIKKINK, K., «International Norm Dynamics and Political Change», *International Organization*, vol. 52, 1998, núm. 4, pp. 887-917.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 891.

<sup>9</sup> Para la aplicación de la pauta de análisis en el caso de la Responsabilidad de Proteger, véase BARBÉ, E., «Instituciones, normas y conflictos: Los años devorados por las langostas», en VÁZQUEZ GÓMEZ, E. A. et al. (coords.), *El Arreglo pacífico de controversias internacionales (XXIV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones)*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013, pp. 777-800.

<sup>10</sup> JOLLY, R. EMMERIJ, L. y WEISS, T., *UN Ideas that changed the world*, Bloomington, Indiana University Press, 2009.

<sup>11</sup> En el año 2000 existía una importante red de agencias (OSAGI, UNIFEM, INSTRAW), cuya fusión dio lugar en 2010 a ONU Mujeres.

La Res. 1325 tiene su arranque en la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Pekín (1995), que incorporó en su Plataforma de Acción el tema de «La mujer y los conflictos armados». Esta dimensión de la agenda venía a sumarse a las dimensiones de desarrollo, con una importante maquinaria en NNUU<sup>12</sup>, y de Derechos Humanos, con una base normativa consolidada (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1981)<sup>13</sup>. En este marco se sitúa la emergencia de la Res. 1325, facilitada por la fortaleza del tema en NNUU y por la presión social (la Conferencia de Pekín atrajo 4.000 representantes de la sociedad civil).

En tanto que emprendedores normativos, tres miembros no permanentes del Consejo fueron fundamentales para liderar el *momentum* a lo largo del año 2000: Canadá, Namibia y Bangladesh. Canadá ejerció un rol fundamental para la redefinición de la seguridad internacional durante su bienio en el Consejo (1999-2000), marcando el proceso de «humanización» que abordaremos en el siguiente apartado. Ejerció claramente de líder ideacional, enmarcando la Res. 1325 dentro de la narrativa de la seguridad humana<sup>14</sup>. El representante de Bangladesh, en tanto que presidente del Consejo, emitió en marzo, con ocasión del Día Internacional de la Mujer, una declaración, que tuvo un efecto catalizador, en la que señaló que «la participación de la mujer en la prevención y resolución de conflictos es esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad»<sup>15</sup>. Finalmente, Namibia durante su presidencia en octubre, ejerció liderazgo político para la adopción de la resolución. Al liderazgo asumido por estos tres Estados mostraron de inmediato su apoyo otros miembros del Consejo (Jamaica, Países Bajos, Reino Unido)<sup>16</sup>. Lo que generó una coalición fuerte, con *like minded countries* (occidentales liberales) y países africanos (afectados por el problema), en favor de la adopción de una resolución en los términos propuestos por las organizaciones de la sociedad civil (mujeres como actores, no solo víctimas), que, al final, serán ampliamente recogidos en el texto adoptado. En dinámica intergubernamental, el proceso llevó a la creación de un Grupo de Amigos MPS, liderado por Canadá hasta nuestros días<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Véase RODRÍGUEZ MANZANO, I., *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, paz y desarrollo*, Madrid, La Catarata, 2008.

<sup>13</sup> Véase Díez PERALTA, E., «La defensa de los derechos de las mujeres y la violencia de género en el Derecho Internacional», en MARRERO ROCHA, I. (dir.), *Conflictos armados, género y comunicación*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 147-176.

<sup>14</sup> GOLDBERG, E. y HUBERT, D., «The Security Council and the Protection of Civilians», en MAC RAE, R. y HUBERT, D., *Human Security and the New Diplomacy*, Montreal, Mc Gill Queens U.P., 2001, p. 223.

<sup>15</sup> Security Council. Press Release, *Peace inextricably linked with equality between women and men says Security Council*, in *International Women's Day Statement*, <http://www.un.org/press/en/2000/20000308.sc6816.doc.html> (consultada 5 de mayo de 2016).

<sup>16</sup> BARNES, K., «The evolution and implementation of UNSCR 1325: an overview», en OLONISAKIN, F., BARNES, K. y IKPE, E. (eds.), *Women, Peace and Security. Translating policy into practice*, Londres, Routledge, 2011, p. 19. Entre nosotros, una narración detallada del proceso en RODRÍGUEZ MANZANO, I., «¿Más que víctimas?: Una lectura teórico-discursiva de la Resolución 1325, relativa a las mujeres, la paz y la seguridad», en VÁZQUEZ GÓMEZ, E. A. et al., *op. cit.*, nota 9, pp. 1042-1053.

<sup>17</sup> Véase <http://www.international.gc.ca/rights-droits/women-femmes/ps.aspx?lang=eng> (consultada 12 de enero de 2016).

La sociedad civil, por su parte, se organizó en tanto que emprendedora normativa en torno a una plataforma, la red ONG Grupo de Trabajo Mujeres, Paz y Seguridad (NGOWG, sus siglas habituales en inglés) para presionar en favor de la celebración de un debate abierto y la adopción de una resolución que incluyera a las mujeres como actores y no solo como víctimas. Dicha red sigue activa, como referente para la interacción entre el Consejo y la sociedad civil, tiene como objetivo fundamental la plena implementación de la Res. 1325 y las siguientes adoptadas en el ámbito MPS<sup>18</sup>. El rol de la sociedad civil en el caso que nos ocupa es muy importante si «tenemos en cuenta que la Resolución 1325 es una de las pocas resoluciones del Consejo que cuenta con una *global constituency* de organizaciones de la sociedad civil en su apoyo»<sup>19</sup>.

La recién creada NGOWG, junto con el Fondo de Desarrollo de NNUU para las Mujeres (UNIFEM), fue fundamental para catalizar las dinámicas en marcha. En junio del año 2000 la celebración de la Sesión Especial de la Asamblea General dedicada a «Pekín más Cinco» fue una ventana de oportunidad para la tarea de promoción (*advocacy*) emprendida desde la sociedad civil, con el apoyo de la maquinaria de NNUU. Todo ello, finalmente gestionado por la presidencia namibia del Consejo, llevó a la adopción de la Res. 1325. Así, la Res. 1325 emergió en octubre de 2000 debido a que «la cooperación entre la presidencia namibia del Consejo de Seguridad, la División para el Desarrollo de la Mujer (DAW), UNIFEM y las ONGs fue posible y muy exitosa gracias a las sinergias que se habían desarrollado durante varias décadas»<sup>20</sup>.

## 2.2. Integración del género en el Consejo

La adopción por parte del Consejo de una resolución es un acto de poder clásico de las organizaciones internacionales, si tenemos en cuenta que las organizaciones ejercen poder en tanto que fijan significados y difunden normas. Como escriben Barnett y Finnemore, «tener la capacidad de definir una situación (fijar significados) es una importante fuente de poder»<sup>21</sup>. Pues bien, la Res. 1325 es un caso de reformulación de significados<sup>22</sup> en el contexto de desafío que sufre el pluralismo westfaliano, basado en la coexistencia entre Estados, por parte del solidarismo liberal<sup>23</sup>. En la década de los noventa, el orden mundial claramente fue más allá de la coexistencia entre Estados para

<sup>18</sup> Véase <http://www.womenpeacesecurity.org/about/> (consultada 20 de enero de 2016).

<sup>19</sup> BARNES, K., *op.cit.*, nota 16, p. 27.

<sup>20</sup> HILL, F., ABOITIZ, M. y POEHLMAN-DOUMBOUYA, S., «Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325», *Signs*, vol. 28, 2003, núm. 4, p. 1256.

<sup>21</sup> BARNETT, M. y FINNEMORE, M., «The Politics, Power and Pathologies of International Organizations», en KRATOCHWIL, F. y MANSFIELD, E. (eds.) *International Organization and Global Governance. A Reader*, Nueva York, Pearson, 2006, p. 184.

<sup>22</sup> SHEPHERD, L., «Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325», *International Studies Quarterly*, vol. 52, 2008, núm. 2, pp. 383-404.

<sup>23</sup> HURRELL, A., *On Global Order. Power, Values and the Constitution of International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

ahondar en la cooperación existente (gestión de problemas globales) y, aún más allá, adentrarse en la solidaridad, con la adopción de valores liberales universalizados (democracia, Derechos Humanos). La noción de solidarismo, vinculada a la posibilidad de una agenda ética universal que trasciende el Estado soberano y la existencia de una comunidad humana<sup>24</sup>, forma parte de las dinámicas del orden liberal hegemónico. Este contexto, en el que se inscribe la Res. 1325, impulsó la redefinición de pilares básicos del sistema internacional, como la seguridad y la soberanía.

La reformulación de la seguridad bajo la forma de seguridad humana, incorporada por Mahbub Ul Haq<sup>25</sup> en el *Informe de Desarrollo Humano del PNUD* (1994), supuso trasladar el referente de la seguridad del Estado (seguridad nacional) al individuo; lo que en una acepción amplia de la seguridad humana supone una vinculación entre seguridad, desarrollo y Derechos Humanos. La reformulación de la soberanía en términos de responsabilidad fue inicialmente desarrollada por Francis Deng a partir de su experiencia personal en el ámbito de la ayuda a las personas desplazadas<sup>26</sup>. La seguridad como seguridad humana y la soberanía como responsabilidad surgen en el marco de NNUU y constituyen los dos ejemplos más destacados del solidarismo liberal, que Ikenberry ha definido como «una forma de cooperación internacional que erosiona la soberanía del Estado»<sup>27</sup>.

La Res. 1325, formulada dentro de los parámetros de la seguridad humana, introduce una visión amplia de las responsabilidades del Consejo, vinculando la dimensión humanitaria de la protección de civiles (mujeres) al mantenimiento de la paz y la seguridad. De esta manera, la resolución se inscribe en el proceso de «humanización» del Consejo derivado de los fracasos del Derecho internacional humanitario durante la década los noventa. La protección de civiles, tradicionalmente considerada un tema de agenda social, se convirtió en un tema de seguridad. Como ha apuntado Ban Ki-Moon, la agenda humanitaria se ha integrado en la agenda de seguridad sin una clara diferenciación, como resultado del concepto incluyente de seguridad humana<sup>28</sup>. La adopción, en 1999, de la Res. 1265, que abordaba la Protección de Civiles como una cuestión temática, fue un punto de inflexión para el Consejo. Hasta ese momento, había abordado la dimensión humanitaria siempre en relación a casos concretos (Somalia, Camboya, Bosnia, Haití, Rwanda)<sup>29</sup> y a través de

<sup>24</sup> WILLIAMS, J., «Pluralism, Solidarism and the Emergence of World Society in English School Theory», *International Relations*, vol. 19, 2005, núm. 1, p. 21.

<sup>25</sup> HAQ, M. U., *Reflections on Human Development*, Oxford, Oxford U.P., 1995.

<sup>26</sup> COHEN, R. y DENG, F. M., *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Washington DC, Brookings Institution, 1998.

<sup>27</sup> IKENBERRY, J., «The three faces of liberal internationalism», en ALEXANDOFF, A. S. y COOPER, A. F. (eds.), *Rising States and Rising Institutions. Challenges for Global Governance*, Washington, Brookings Institution, 2010.

<sup>28</sup> KI-MOON, B., «Human Protection and the 21.<sup>st</sup> century United Nations», *Cyril Foster Lecture at Oxford University*, 2011, [http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/print\\_full.asp?statID=1064](http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/print_full.asp?statID=1064).

<sup>29</sup> Entre 1990 y 1994 el Consejo adoptó el doble de resoluciones que en los cuarenta y cinco años anteriores y amplió el concepto de mantenimiento de la paz y la seguridad incorporando motivaciones

los mandatos de las operaciones de paz que tenían entre sus objetivos crear un medio seguro para la ayuda humanitaria.

La Res. 1325 se sumó a la nueva dinámica de resoluciones temáticas (Protección de Civiles, Niños y Conflictos Armados), que no remiten a un conflicto en un país o en una región<sup>30</sup>. Ello implica que el Consejo ha de mantenerse permanentemente ocupado de temas transversales que afectan a su actividad<sup>31</sup> y que conforman su identidad, «demostrando su preocupación por el bienestar de civiles, incluyendo niños y refugiados, que pueden verse afectados por sus intervenciones»<sup>32</sup>. Ahora bien, como apunta Tryggestad<sup>33</sup>, una reformulación de estas características, en forma de resoluciones temáticas, hubiera sido difícil de imaginar solo unos años antes. Asimismo la adopción de la Res. 1325, cuyo logro fundamental es integrar el género en el mantenimiento de la paz y la seguridad tampoco era una evolución imaginable del Consejo. ¿Cómo se explica dicha evolución?

De entrada recordemos que una de las exigencias de las ONGs era la adopción de una resolución que integrara el doble marco normativo de las necesidades y de los derechos de las mujeres en situaciones de conflicto y de posconflicto. Así, la Res. 1325 se enmarca normativamente, por una parte, en el Derecho internacional humanitario<sup>34</sup> y de ahí su implementación centrada en luchar contra la violencia sexual en los conflictos. Por otra parte, la Res. 1325 se enmarca en los Derechos Humanos y en el marco específico de la igualdad de género. De ello se deriva una implementación centrada en la participación de las mujeres en las situaciones de conflicto y posconflicto (resolución, mediación, negociación, reconstrucción posconflicto).

Cómo se llega a la adopción de una resolución que era inimaginable unos años antes, como hemos visto más arriba, tiene mucho que ver con el contexto. Recordemos que el Consejo había tenido una actuación muy deficiente frente a las guerras degeneradas<sup>35</sup> de la década de los noventa, con con-

---

humanitarias. Véase WEISS, T. G., «The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era», *Security Dialogue*, vol. 35, 2004, núm. 2, p. 136.

<sup>30</sup> En el periodo 1999-2001 se adoptan resoluciones temáticas sobre los tres ámbitos arriba mencionados, más sobre operaciones de mantenimiento de la paz y sobre HIV/SIDA. Previamente, entre 1974 y 1995, los únicos ámbitos para los que se habían adoptado resoluciones temáticas eran desarme, no proliferación y terrorismo. Véase BASU, S., «Gender as national interest at the UN Security Council», *International Affairs*, vol. 92, 2016, núm. 2, p. 261.

<sup>31</sup> El punto 18 de la Res. 1325 recoge que el Consejo «decide seguir ocupándose activamente de la cuestión». Véase S/RES/1325 (2000).

<sup>32</sup> OTTO, D., «The Security's Council Alliance of Gender Legitimacy: The Symbolic Capital of Resolution 1325», en CHARLESWORTH, H. y COICAUD, J. M., *Fault lines of International Legitimacy*, Cambridge, Cambridge U.P., 2010, p. 241.

<sup>33</sup> TRYGGESTAD, T. L., «Trick or Treat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security», *Global Governance*, vol. 5, 2009, núm. 4, pp. 539-557.

<sup>34</sup> Sobre la articulación entre Derecho Internacional Humanitario y protección de las mujeres en conflicto, véase ABAD CASTELOS, M., «Las mujeres y las niñas en los conflictos armados y en la construcción de la paz: ¿hay perspectivas esperanzadoras en el horizonte», en VÁZQUEZ GÓMEZ, E. A. *et al*, *op. cit.*, nota 9, pp. 29-60.

<sup>35</sup> SHAW, M., *War and Genocide*, Cambridge, Polity Press, 2003.

secuencias desastrosas en términos de desplazamiento de población (22,3 millones en 1999) y de violencia sexual contra las mujeres (20.000 mujeres violadas durante la guerra en Bosnia y entre 100.000 y 250.000 durante el genocidio en Rwanda). Pouliot ha señalado que los episodios de «fracaso político» de la década de los noventa, como el genocidio de Rwanda, pueden generar lecciones útiles de cara a una «reacomodación multilateral»<sup>36</sup>. Sin duda, las violaciones masivas en los conflictos de la década de los noventa generaron preocupación en torno a esta dimensión de la guerra. Además la determinación de la Corte Penal Internacional de perseguir la violación, el embarazo forzado y la esclavitud sexual, que en 1998 definió como crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, cambió la manera de entender la violencia sexual durante los conflictos. Asumir que la violencia sexual no era atribuible a conductas individuales sino un arma de guerra, es un factor que explica el comportamiento del Consejo. Sin embargo, esta explicación no es suficiente. Siguiendo este argumento, cabría esperar que el Consejo enmarcara su respuesta en el marco de la protección de civiles, pero la Res. 1325 va mucho más allá de dicho marco, al vincular paz con género; en otras palabras, incorporando el género de manera pro-activa al mantenimiento de la paz y la seguridad, en línea con la agenda transformadora del pensamiento feminista y antimilitarista subyacente en el Plan de Acción de Pekín<sup>37</sup>, que suponía empoderamiento de las mujeres a nivel local y desmilitarización<sup>38</sup>.

Basu apunta que los miembros (permanentes) del Consejo no hubieran adoptado la resolución si esta no les pareciera estratégicamente útil<sup>39</sup>. Siguiendo esta argumentación, Weiss ha escrito que «cuando lo humanitario y los intereses estratégicos coinciden se abre una ventana de oportunidad para aquellos que pretenden que el Consejo de Seguridad actúe llevado por el impulso humanitario»<sup>40</sup>. Todo ello nos lleva a preguntarnos por los intereses estratégicos del Consejo. Otto ofrece un argumento convincente al señalar que la Res. 1325 es el resultado de un juego de reforzamiento mutuo de legitimidad entre el Consejo y las organizaciones de mujeres<sup>41</sup>. Por un lado, la incorporación de su agenda en la Res. 1325 (incorporar el género a través de la participación) fue un éxito para la sociedad civil, que se vio fuertemente empoderada. Este punto es importante ya que entre las organizaciones hubo un fuerte debate en torno a la oportunidad de trasladar la agenda de Mujeres y Conflictos al ámbito del Consejo<sup>42</sup>. Por otro lado, las ONGs ofrecían legiti-

<sup>36</sup> POULIOT, V., «Multilateralism as an end in itself?», *International Studies Perspectives*, 2011, p. 23.

<sup>37</sup> Véase ENLOE, C., *Maneuvers: The international politics of militarizing women's lives*, Berkeley, Univ. of California Press, 2000.

<sup>38</sup> Ahora bien, la Res. 1325 no incorporó ideas recogidas en la Plataforma de Pekín como la igualdad de género formulada como tal, la violencia sexual como crimen o la reducción del gasto militar.

<sup>39</sup> BASU, S., *op. cit.*, nota 30, p. 267.

<sup>40</sup> WEISS, T., «The humanitarian impulse», en MALONE, D. (ed.), *The UN Security Council: from the Cold War to the 21.<sup>st</sup> century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, p. 37.

<sup>41</sup> OTTO, D., *op. cit.*, nota 32, p. 241.

<sup>42</sup> Entre las organizaciones de la sociedad civil existía una desconfianza estructural hacia el Consejo por razones de procedimiento (falta de transparencia) y de sustancia (militarización). Asimismo, el trabajar «fuera de las instituciones», sobre todo de las jerárquicamente dominantes, como el Consejo,

midad al Consejo en un momento en que trataba de recuperar su mermada imagen como responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad tras las atrocidades masivas de la década anterior.

La resolución fue adoptada por unanimidad. Lo que no obsta para identificar tres posiciones diferentes entre los miembros permanentes. El Reino Unido formó parte del grupo de los *like minded countries*, compartiendo plenamente las propuestas de la sociedad civil. Francia y Estados Unidos centraron su atención desde el primer momento en la protección, dado su interés por las agendas temáticas de Protección de Civiles y de Niños y Conflictos Armados. Finalmente, Rusia y China mostraron reticencias al considerar que «el Consejo duplicaba la capacidad institucional del mandato de la Asamblea General»<sup>43</sup>.

### 3. MARCO ANALÍTICO: DE CONTESTACIÓN NORMATIVA A CONTESTACIÓN DE PRÁCTICAS

Las reticencias de China y Rusia en el caso de la Res. 1325 hacían prever una futura contestación. Según Badie, la contestación es la forma de diplomacia que adoptan las potencias emergentes como reacción a su prolongada relegación en las instituciones multilaterales<sup>44</sup>. La contestación en las instituciones multilaterales se traduce en cambios que persiguen dos objetivos fundamentales: conseguir un espacio de poder mayor y/o modificar las normas existentes. En otras palabras, los emergentes persiguen la ampliación de la mesa para acoger a nuevos comensales y/o cambiar el menú de acuerdo a sus gustos (ideas).

Tras un largo periodo de estudio de difusión de las normas, actualmente los analistas centran su atención en la contestación de las normas<sup>45</sup>, sobre todo en los desafíos que sufren las normas liberales. Desde la teoría crítica se ve la contestación normativa como consustancial a las relaciones internacionales. Wiener ha cuestionado analíticamente el carácter estático de las normas<sup>46</sup>. Siguiendo a Wiener, entendemos la contestación normativa como una práctica interactiva que comporta desaprobación de las normas, expresada habitualmente a través del lenguaje<sup>47</sup>. Así, la contestación es un proceso discursivo que tiene un carácter, cada vez más, de erosión normativa, desde el momento en que no se dirige a discutir la aplicación de las normas, que

---

tenía un valor simbólico importante para un sector importante de las organizaciones de mujeres vinculadas al pacifismo. Véase MAGALLÓN PORTOLES, C., «De la reclamación de la paz a la participación en las negociaciones. El feminismo pacifista», en ESPINAR RUIZ, E. y NOS ALDAS, E. (coords.), *Género, conflicto y construcción de la paz. Reflexiones y propuestas*, Alicante, Universidad de Alicante, 2003.

<sup>43</sup> TRUE-FROST, C., «The Security Council and Norm Consumption», *Journal of International Law and Politics*, vol. 40, 2007, núm. 1, p. 122.

<sup>44</sup> BADIE, B., *Le temps des humiliés. Pathologie des relations internationales*, Paris, Odile Jacob, 2014.

<sup>45</sup> WOLFF, J. y ZIMMERMAN, L., *op. cit.*, nota 4.

<sup>46</sup> WIENER, A., *A theory of contestation*, Heidelberg, Springer, 2014.

<sup>47</sup> *Ibid.*

suele resultar en una mayor especificación de las condiciones bajo las cuales resultan relevantes, sino que se dirige, de manera específica, a contestar su validez<sup>48</sup>. En los últimos años se ha generado una agenda de investigación centrada en la observación de la erosión normativa, con un amplio desarrollo empírico en torno a temas como la tortura, los Derechos Humanos, el uso de mercenarios o la Responsabilidad de Proteger<sup>49</sup>.

A pesar de formar parte del conjunto de normas surgidas de la década solidarista liberal, la Res. 1325 se ha consolidado normativamente dentro de un contexto de cambio institucional propiciado por los desafíos de las potencias emergentes (y el Sur global). La literatura sobre cambio institucional en el ámbito internacional nos ofrece varios modelos de cambio ante las demandas de nuevos actores. Así Mahoney y Thelen han diseñado cuatro modelos que van desde la reforma exitosa hasta el hundimiento de la institución, pasando por opciones intermedias, como el llamado rediseño (*redesign*), que ocurre cuando las normas internacionales no varían pero sí las prácticas que sirven para interpretarlas e implementarlas<sup>50</sup>.

La referencia a las prácticas ha entrado en el análisis empírico en Relaciones Internacionales a través de los estudios sobre diplomacia de Neumann<sup>51</sup>. En los últimos años hay un número importante de trabajos dedicados a las organizaciones internacionales que centran su atención en las prácticas en tanto que unidad de análisis. Este artículo hace uso analítico de las prácticas porque como han escrito Pouliot y Cornut «la manera cómo las personas hacen las cosas es esencial para entender los macro-fenómenos como el orden, las instituciones y las normas, pero también los micro-procesos de los cálculos racionales y de la creación de significados»<sup>52</sup>. Este artículo no entra en el amplio debate, desde diversas aproximaciones teóricas, que ha generado la incorporación analítica de las prácticas en las Relaciones Internacionales. De manera pragmática, partimos de Adler y Pouliot para abordar las prácticas como pautas de actividad socialmente significativas y cuya reproducción crea significados y conocimiento<sup>53</sup>. Así, las prácticas permiten abordar tanto

<sup>48</sup> DEITELHOFF, N., y ZIMMERMANN, L., «Things we lost in the fire: How different types of contestation affect the validity of international norms», *Working Papers*, 18. HSFk, 2013, [http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/PRIF\\_WP\\_18.pdf](http://www.hsfk.de/fileadmin/downloads/PRIF_WP_18.pdf) (consultada 18 de enero de 2016).

<sup>49</sup> DUNNE, T., «The Rules of the Game are Changing: Fundamental Human Rights in Crisis After 9/11», *International Politics*, núm. 44, 2007, pp. 269-286; SIKKINK, K., «The United States and Torture: Does the Spiral Model Work?», en RISSE, T., ROPP, S. C. y SIKKINK, K. (eds.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge, Cambridge U. P., 2013, pp. 145-163; PERCY, S. V., «Mercenaries: Strong Norm, Weak Law», *International Organization*, vol. 61, 2007, núm. 2, pp. 367-397; WELSH, J. M., «Norm contestation and the responsibility to protect», *Global Responsibility to Protect*, vol. 5, 2013, núm. 4, pp. 365-396.

<sup>50</sup> MAHONEY, J. y KATHLEEN T. (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 17.

<sup>51</sup> NEUMANN, I. B., «Returning practice to the linguistic turn: The case of diplomacy», *Millennium*, vol. 31, 2002, núm. 3, pp. 627-651.

<sup>52</sup> POULIOT, V. y CORNUT, J., «Practice theory and the study of diplomacy: A research agenda», *Co-operation and Conflict*, vol. 50, 2015, núm. 3, p. 300.

<sup>53</sup> ADLER, E. y POULIOT, V., «International Practices», *International Theory*, vol. 3, 2011, núm. 1, pp. 1-36.

los procesos de cambio como los de consolidación normativa dentro de una lógica de redistribución del poder entre los componentes de una sociedad; la sociedad de Estados, en nuestro caso, fundamental para la creación del orden internacional.

En términos de poder, el análisis de las prácticas nos remite al poder indirecto, el que no se aplica de manera directa sobre las estructuras sino aquel que afecta a las relaciones sociales. Barnett y Duvall lo subdividen en dos tipos de poder, el poder productivo y el poder institucional<sup>54</sup>. En el poder productivo tienen un papel destacado el discurso, los procesos sociales y los sistemas de conocimiento a través de los que se crean, se experimentan y se transforman los significados que pasan a crear lo normal. Por poder institucional se entiende la capacidad de un actor para conformar las instituciones de manera que afecten a otros actores, mediante la introducción de pautas de actuación. Como veremos, las prácticas entendidas como discurso y como pautas de actuación nos permiten explicar el desarrollo normativo de la agenda MPS en el Consejo a pesar del contexto desfavorable.

El discurso ocupa un lugar destacado en nuestro análisis. Neumann ha escrito que «los cambios en el discurso político amplio abren la posibilidad de nuevas prácticas»<sup>55</sup>. Es el caso evidente del discurso sobre seguridad humana que enmarca la Res. 1325. La narrativa de la seguridad humana, que supone trasladar el referente de la seguridad del Estado (seguridad nacional) al individuo, introdujo un nuevo paradigma a la hora de abordar los problemas de la agenda de seguridad. Así, la Res. 1325 se traduce a nivel de paradigma político (*policy paradigm*)<sup>56</sup> en aproximación global (*comprehensive approach*)<sup>57</sup>, que aúna seguridad, desarrollo y Derechos Humanos o, lo que es lo mismo, en prevención de conflictos. Así, la manera de definir la seguridad subyacente en la Res. 1325 va a tener consecuencias prácticas sobre la expansión de las funciones del Consejo. Como veremos en el próximo apartado, las siguientes resoluciones reforzarán dicha aproximación global desarrollando la dimensión de prevención de conflictos, tanto a nivel de discurso como de instrumentos de actuación.

Las pautas de actuación, que conforman las prácticas, nos remiten en el caso de la Res. 1325 a lo que Keohane ha definido como estándares liberales de legitimidad en las organizaciones multilaterales<sup>58</sup>, tales como inclusión o

<sup>54</sup> BARNETT, M. y DUVAL, R., «Power in International Politics», *International Organization*, vol. 59, enero de 2005, pp. 39-75.

<sup>55</sup> NEUMANN, I., *At home with the diplomats. Inside a European Foreign Ministry*, Cornell, Cornell U. P., 2012, p. 176.

<sup>56</sup> *Policy paradigm* hace referencia no solo a objetivos e instrumentos sino también a la naturaleza de los problemas a abordar. Véase HALL, P., «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain», *Comparative Politics*, vol. 25, abril de 1993, pp. 275-296.

<sup>57</sup> BUZAN, B., WAEVER, O. y DE WILDE, J., *Security: A new framework for analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

<sup>58</sup> KEOHANE, R., «The contingent legitimacy of multilateralism», en NEWMAN, E., THAKUR, R. y TIRMAN, J. (eds.) *Multilateralism under challenge. Power, International Order and Structural Change*, Tokyo, United Nations University Press, 2006, p. 509.

diversidad de representación, transparencia y rendición de cuentas. En otros términos, una manera de actuar definida habitualmente como modelo liberal de buen gobierno (*good governance*). Adler apunta que las prácticas adquieren significado dentro de las comunidades de prácticas, que define como «estructuras sociales intersubjetivas que constituyen el marco normativo y epistémico para la acción, pero que son, a la vez, personas, gente real que, trabajando en red, a través de las fronteras nacionales o de las divisiones en las organizaciones o en los marcos gubernamentales, inciden en los acontecimientos políticos, sociales y económicos»<sup>59</sup>. Lo que en el caso de la Res. 1325 nos remite a un colectivo que, como hemos visto, implica a los miembros permanentes del Consejo (jerárquicamente diferenciados de los demás), a los no permanentes, a la maquinaria institucional de NNUU fuera del propio Consejo y, finalmente, a la sociedad civil, que ha tenido un papel destacado en el desarrollo normativo de la agenda MPS.

En suma, las prácticas se desarrollan, difunden e institucionalizan a través de la repetición del discurso y de las pautas de actuación. La idoneidad de determinadas prácticas, y no de otras, es una muestra de la distribución del poder en una institución multilateral. De ahí que desafiar el *statu quo* en el caso de la Res. 1325, generada en un contexto de humanitarismo liberal, pase por revisar las prácticas establecidas para redefinirlas o formularlas de manera diferente. Los siguientes apartados están dedicados al análisis de la evolución normativa de la agenda MPS, a través de las prácticas desarrolladas en las ocho resoluciones que conforman el proceso, con la intención de abordar la contestación por parte de los soberanistas emergentes (apartado 4) y la difusión por parte de miembros no-permanentes del Consejo (apartado 5), centrándonos en el caso de la Res. 2242.

#### 4. CONTESTACIÓN DE PRÁCTICAS POR PARTE DE SOBERANISTAS EMERGENTES

La Res. 1325 es una «resolución productiva» en términos de consolidación normativa y de implementación<sup>60</sup>. Ha generado consenso normativo entre los miembros (permanentes) del Consejo de Seguridad si tenemos en cuenta que tras ella se han adoptado siete resoluciones más, siempre por unanimidad. Ahora bien, una aproximación a la misma desde las prácticas nos permite ver la confrontación entre la base liberal de la norma y la contestación soberanista. Para sustanciar este argumento, el apartado centra su atención en los Debates Abiertos del Consejo sobre MPS y, dentro de lo posible, en las negociaciones de los borradores de resolución. Del análisis de los mismos se desprende la contestación de las prácticas liberales vinculadas a la Res. 1325, por parte de Rusia, China y otros Estados que hemos calificado de sobera-

<sup>59</sup> ADLER, E., «Resilient liberal international practices», en DUNNE, T. y FLOCKHART, T., *op.cit.*, nota 1, p. 153.

<sup>60</sup> OTTO, D., *op.cit.*, nota 32, p. 240.

nistas emergentes, dado que dicha contestación supone, metafóricamente, el regreso de la idea de soberanía frente a la de humanidad. A efectos de análisis hemos clasificado la contestación de las prácticas en dos grandes grupos: el primero, relacionado con la expansión de funciones del Consejo y el segundo con los estándares liberales de legitimidad en las organizaciones internacionales. Antes de entrar en ello, un primer apartado nos aproxima al desarrollo normativo del proceso MPS que asienta las prácticas, hoy contestadas.

#### 4.1. Desarrollo normativo y tensión participación vs. protección

El consenso en torno a la Res. 1325, apuntado más arriba, se vincula al carácter vago de la norma, ya que «se puede entender y aplicar de maneras diversas»<sup>61</sup>. Según Robles Carrillo se trata de una resolución declarativa que genera una doble problemática<sup>62</sup>: por una parte, carencia de mecanismos garantistas, en el sentido de que reconoce derechos y establece principios y objetivos pero sin crear mecanismos de implementación, y, por otra parte, diferencia entre sus objetivos, protección y participación, con dos articulaciones normativas diferentes (Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos).

El posterior desarrollo normativo (siete resoluciones entre 2008 y 2015) y la práctica operativa del Consejo llevan a dos conclusiones ampliamente recogidas en la literatura. La primera conclusión, ya mencionada, es que la agenda MPS se ha implementado de manera decidida a nivel operativo o bien desde el propio Consejo, a través de los mandatos de las misiones de paz y de la adopción de sanciones<sup>63</sup> o bien a través de los programas de acción de organizaciones regionales (OTAN, Unión Africana, Liga de Estados Árabes) y de los planes nacionales de acción, puestos en marcha por 70 Estados<sup>64</sup>. La segunda conclusión nos dice que la Res. 1325 se ha desarrollado de manera desigual, priorizando la dimensión humanitaria, la de protección, por encima de la dimensión de derechos, la de participación. Solo tres de las ocho resoluciones adoptadas (1889, 2122 y 2242) tienen un fuerte componente de participación. Desde la academia se ha hablado de tensión entre participación y protección<sup>65</sup>, al mismo tiempo que de erosión del potencial transformador del proceso MPS vinculado al empoderamiento de las mujeres en la sociedad.

<sup>61</sup> JOACHIM, J. y SCHNEIKER, A., «Changing discourses, changing practices? Gender mainstreaming and security», *Comparative European Politics*, vol. 10, 2012, núm. 5, p. 528.

<sup>62</sup> ROBLES CARRILLO, M., «Mujer, paz y seguridad en la ONU», en ROBLES CARRILLO, M. (coords.), *Género, conflictos armados y seguridad. La asesoría de géneros en operaciones*, Granada, Universidad de Granada, 2012, p. 162.

<sup>63</sup> Security Council Report, «Women, Peace and Security: Sexual Violence in Conflict and Sanctions», *Cross Cutting Reports*, abril de 2013, p. 2.

<sup>64</sup> Véase <http://www.peacewomen.org/member-states> (consultada 20 de mayo de 2016).

<sup>65</sup> KIRBY, P. y SHEPHERD, L. J., «The futures past of the Women, Peace and Security Agenda», *International Affairs*, vol. 92, 2016, núm. 2, pp. 380-381.

Visto desde la lógica tradicional del Consejo, el desequilibrio entre participación y protección a favor del último hay que entenderlo, paradójicamente, como un impulso para el desarrollo normativo del proceso MPS. El impulso y reorientación en el Consejo se explica, en buena medida, por el liderazgo asumido por Estados Unidos para la adopción de tres resoluciones centradas en la protección, 1820 (2008), 1888 (2009) y 1960 (2010), que se adoptaron a raíz de las atrocidades cometidas contra mujeres y niñas en la República Democrática del Congo<sup>66</sup>.

La Res. 1820 (2008) se centra en la lucha contra la violencia sexual<sup>67</sup>, poniendo especial énfasis en el enjuiciamiento de los responsables. Inició un proceso paralelo al de la Res. 1325, la convocatoria anual de un Debate Abierto en torno a la violencia sexual en conflicto, además de un proceso de seguimiento de la implementación a través de informes periódicos del Secretario General.

La Res. 1888 (2009) complementó la Res. 1820 en términos orgánico-institucionales, con la creación del representante especial del Secretario General para violencia sexual en conflicto y la decisión de considerar la violencia sexual en conflicto como criterio para la adopción de sanciones en el Consejo.

La Res. 1889 (2009) destaca por su dimensión operativa, con la demanda al Secretario General de elaborar indicadores para verificar la aplicación de la Res. 1325 por parte tanto de NNUU como de sus Estados miembros y de otras organizaciones internacionales.

La Res. 1960 (2010) se centra en nuevas medidas para hacer frente a la violencia sexual con la introducción de mecanismos de monitoreo, análisis e información, más la incorporación de asesores de género y asesores de protección de mujeres en las misiones sobre el terreno.

La Res. 2106 (2013) abordó el fin de la impunidad y la consecución de una justicia eficaz para los crímenes de violencia sexual en conflicto, además de tratar la rendición de cuentas en relación a la misma. Vinculó de manera directa la responsabilidad nacional a la hora de abordar la violencia sexual con el empoderamiento político y económico de las mujeres como mecanismo de prevención de conflicto a largo plazo.

La Res. 2122 (2013) retomó los aspectos de participación actualizándolos institucionalmente y destacando los temas de información en la organiza-

<sup>66</sup> La República Democrática del Congo ha recibido la triste distinción de ser la capital mundial de las violaciones. Según la campaña *Stop Rape in Conflict* más de 400.000 mujeres sufrieron violaciones en dicho país entre 2006 y 2007, [http://www.stoprapeinconflict.org/dr\\_congo](http://www.stoprapeinconflict.org/dr_congo) (consultada 22 de enero de 2014).

<sup>67</sup> La información sobre esta y las siguientes resoluciones, hasta 2012, procede de fuentes diversas. Información sistematizada en Civil Society Dialogue Network, *Women, Peace and Security in EU Common Security and Defence Policy Missions*, Bruselas, 21 de junio de 2011. En España, véase ROBLES CARRILLO, M., *op. cit.*, nota 62; ABRIL STOFFELS, R., «Las Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre mujer, paz y seguridad: objetivos, logros y desafíos para las operaciones de paz», en VÁZQUEZ GÓMEZ, E. A. *et al.*, *op. cit.*, nota 9, pp. 61-100.

ción. Identificó a ONU Mujeres como la entidad básica a la hora de proveer asesoramiento e información. Solicitó al Secretario General la puesta en marcha de un examen de alto nivel sobre la implementación de la Res. 1325 de cara al Debate Abierto del año 2015<sup>68</sup>.

Finalmente, en octubre de 2015 se presentaron los resultados de dicho examen y se adoptó la Res. 2242, bajo presidencia española del Consejo. La misma será motivo de atención en el apartado 5.

#### 4.2. Prevención de conflictos y expansión de las funciones del Consejo

Desde la adopción de la Res. 1325 el Consejo se reúne anualmente en forma de Debate Abierto para «seguir ocupándose activamente de la cuestión» tal y como prescribe la resolución. Dichos Debates, calificados de *site of practice* en el sentido de que son el fórum para seguir el discurso sobre MPS en la comunidad política de NNUU<sup>69</sup>, reúnen a los miembros del Consejo más otros miembros de NNUU. Además, por invitación del presidente del Consejo, asisten representantes de agencias de NNUU, de organizaciones regionales y de ONGs, para expresar su opinión en torno a la implementación de la Res. 1325. Los Debates Abiertos pueden ser precedidos por encuentros confidenciales bajo la fórmula Arria<sup>70</sup>, en los que representantes de la sociedad civil y otros actores informan al Consejo. Desde la adopción de la Res. 1820, como se ha dicho, se organiza un Debate Abierto sobre violencia sexual en conflicto para discutir sobre la información recibida de la representante especial y las recomendaciones sugeridas por el informe del Secretario General. Dichos debates, a pesar de ser considerados por algunos como poco productivos<sup>71</sup> tienen cada vez más participantes. Se han convertido en un «buen barómetro» para conocer la aceptación de la resolución adoptada por el Consejo entre los Estados, en general, y en un «amplificador» de los compromisos asumidos por los mismos<sup>72</sup>. El análisis de las intervenciones en dichos debates, así como la información en torno a las negociaciones sobre el texto de las resoluciones constituyen el material empírico necesario para concluir sobre la contestación en torno a las prácticas desarrolladas en el marco de la agenda MPS.

Hay que recordar que las ocho resoluciones sobre MPS se han adoptado por unanimidad. Sin embargo, a diferencia de la Res. 1325, las siguientes han

<sup>68</sup> Sobre las dos resoluciones adoptadas en 2013, véase Security Council Report, «Women, Peace and Security: Sexual Violence in Conflict and Sanctions», *Cross Cutting Reports*, abril de 2014.

<sup>69</sup> Cook, S., «The “woman in conflict” at the UN Security Council: a subject of practice», *International Affairs*, vol. 92, 2016, núm. 2, pp. 359-360.

<sup>70</sup> Mecanismo informal del Consejo, existente desde 1992 y utilizado por primera vez por el representante de Venezuela Diego Arria, por el que un miembro del Consejo organiza un encuentro a puerta cerrada y fuera de la sala del Consejo para obtener información por parte de expertos.

<sup>71</sup> Cook, S., *op. cit.*, nota 69, p. 359.

<sup>72</sup> Entrevista con investigadora de *Security Council Report*, Nueva York, 22 de abril de 2016.

sido más complicadas. A partir de 2008 el escenario no ha variado por lo que responde a las ONGs, fuertemente organizadas y muy activas, pero si en lo relativo a las coaliciones de Estados en NNUU. La Res. 1325 fue el resultado de una combinación entre *like minded countries* liberales y Estados africanos. En los últimos años se puede hablar de una constelación de Estados (soberanistas emergentes) que han reaccionado contra prácticas consideradas intrusivas y contra la expansión de funciones del Consejo. Los analistas apuntan que hoy en día, miembros permanentes y no permanentes del Consejo, han mostrado deseos de dar un paso atrás<sup>73</sup>.

Ese paso atrás afecta a las prácticas que, como hemos visto en nuestro marco de análisis, se desarrollan, difunden e institucionalizan a través de la repetición del discurso y de las pautas de actividad. Empecemos por las prácticas derivadas del discurso. La Res. 1325 es un paradigma si entendemos el discurso como poder. Así, la seguridad humana comporta aproximación global y, en consecuencia, expansión de las funciones del Consejo<sup>74</sup>, que tanto China como Rusia ven con recelo.

La serie de resoluciones sobre MPS ha reforzado la aproximación global desarrollando prácticas que facilitan la dimensión de prevención de conflictos. Es el caso de la creación de la figura de representante especial del Secretario General para la violencia sexual en conflicto, con un mandato amplio, o la elaboración por parte del Secretario General de informes con orientaciones para el Consejo. En los últimos años estas prácticas son cada vez más contestadas. Así, China, Rusia u otros países destacados han mostrado reservas en relación con prácticas que comprometen al Consejo con una agenda cada vez más amplia que comporta la aceptación de una visión preventiva de la seguridad. Los analistas que siguen el funcionamiento del Consejo apuntaban en un Informe de 2013 que «estamos frente a una dinámica de argumentación por parte de China, Pakistán o Rusia que favorece una interpretación más restringida del tema MPS de cara al propio trabajo del Consejo»<sup>75</sup>. Se puede ilustrar con dos casos: el mandato de la representante especial y el lenguaje usado en las resoluciones.

Primero, la existencia de propuestas para limitar el mandato de la representante especial. Dado que su trabajo implica llamar la atención del Consejo sobre conflictos potenciales en una lógica de prevención, por definición comporta ampliar la agenda del Consejo «desde fuera». Así, en 2013, durante las negociaciones para la Res. 2106, bajo presidencia británica, «se produjo una controversia con fuertes reacciones por parte de algunos miembros contra [...] el mandato de la representante especial sobre violencia sexual»<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> Security Council Report, abril de 2013, *op. cit.*, p. 2.

<sup>74</sup> TORRECUADRADO GARCÍA-LOZANO, S., «La expansión de las funciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: problemas y posibles soluciones», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XXII, 2012, pp. 365-406.

<sup>75</sup> Security Council Report, «What's in Blue», 17 de octubre de 2013, <http://www.whatsinblue.org/> (consultada 15 de junio de 2014).

<sup>76</sup> *Ibid.*

Segundo, cada vez es más conflictivo el uso del lenguaje a la hora de redactar las resoluciones sobre MPS. Por ejemplo, durante la negociación de la Res. 2122 (2013) se contestó el concepto genérico de conflicto utilizado hasta ese momento. Algunos países plantearon la necesidad de un término más concreto tal como situaciones calificadas por el Consejo de constitutivas de amenaza para la paz y la seguridad. Finalmente, se llegó a un acuerdo en torno a «conflictos armados y situaciones post-conflicto»<sup>77</sup>.

No son los únicos, pero estos dos ejemplos ilustran como algunos Estados intentan reconceptualizar la agenda MPS en los términos más tradicionales de la aproximación a la seguridad por parte del Consejo. Limitar el ámbito de los mandatos y restringir las definiciones es una manera de modificar prácticas establecidas y, con ello, se erosiona el objetivo de prevención de conflictos propio del proceso MPS.

#### **4.3. Estándares liberales de legitimidad en las organizaciones internacionales**

Las prácticas, tal y como apunta nuestro marco de análisis, se desarrollan y se institucionalizan tanto a partir del discurso, como hemos visto, como en base a las pautas de actividad. En este sentido, las resoluciones MPS han desarrollado una serie de pautas de actividad basadas en los estándares liberales de legitimidad en las organizaciones multilaterales. Se trata de estándares propios del proceso interno, como representatividad, transparencia o rendición de cuentas, que asientan prácticas que actualmente se ven amenazadas, ya que son asimiladas con erosión de la soberanía y, por ello, encuentran resistencia entre los Estados soberanistas en NNUU. Así, los últimos años se observa una clara resistencia en relación con prácticas desarrolladas por el marco normativo MPS en relación tanto con la representatividad o inclusión como con la transparencia y con la rendición de cuentas.

Primero, la representatividad o inclusión es un argumento fundamental para la legitimidad interna de las instituciones internacionales<sup>78</sup>. En el caso de la Res. 1325 ha sido fundamental. El propio proceso MPS nació aparejado a los Debates Abiertos del Consejo en los que participan aquellos Estados no miembros que lo solicitan y desde 2004, por iniciativa de la presidencia británica del Consejo, se institucionalizó la invitación a representantes de la sociedad civil. Aunque la sociedad civil tiene un rol constitutivo en todo el proceso y las resoluciones lo ratifican, cada vez se cuestiona más el nivel y la oportunidad de su participación en ámbitos diversos del proceso. Así, durante la negociación de la Res. 2106 (2013) Azerbaiyán, China, Pakistán y Rusia expresaron su preocupación por el hecho de que el mandato de la representante especial para la violencia sexual le permitiera interactuar con

<sup>77</sup> Security Council Report, «What's in Blue», 24 de abril de 2014, <http://www.whatsinblue.org/> (consultada 15 de junio de 2014).

<sup>78</sup> KEOHANE, R., *op. cit.*, nota 58, p. 509.

actores no-estatales<sup>79</sup>. Asimismo, en el Debate Abierto de 2011 India mostró su malestar por el hecho de que algunas ONGs participaran en la elaboración por parte del Secretario General de indicadores de evaluación<sup>80</sup>. Frente a la participación de la sociedad civil, muy valorada desde una aproximación liberal en términos de legitimidad del proceso, miembros destacados de NNUU promueven la re-apropiación de la agenda MPS por el Estado y se oponen a lo que Wiseman llama prácticas diplomáticas trans-westfalianas y diplomacia no estatal en NNUU<sup>81</sup>.

Segundo, las prácticas relacionadas con la transparencia (monitoreo) en el caso de la Res. 1325 se han visto cada vez más contestadas a pesar de las declaraciones contenidas en las resoluciones. Se pueden mencionar ejemplos diversos a lo largo de los años. Durante el Debate Abierto del año 2007, Rusia se opuso a cualquier propuesta que comportara supervisión de la implementación de los planes nacionales de acción<sup>82</sup>. En este tema, por ejemplo, China mostró una actitud más acomodaticia, al defender que el monitoreo del cumplimiento de los planes de acción se limitara al caso de aquellos países que estuvieran en situación post-conflicto<sup>83</sup>. Otro ejemplo está relacionado con la redacción de la Res. 2122 (2013). El borrador final omitió dos temas relacionados con la transparencia del proceso MPS que estaban en el documento previo redactado por el Reino Unido, que en tanto que relator (*penholder*<sup>84</sup>) es el encargado habitualmente de elaborar los borradores de las resoluciones del proceso MPS. Por una parte, desapareció toda mención a la figura de un asesor en materia de género y de protección de mujeres con la función de monitorear los abusos en materia de Derechos Humanos por parte del personal de NNUU. Por otra parte, se pasó de una referencia genérica a la necesidad de supervisar que las tropas de las misiones de paz no incluyan ningún violador de Derechos Humanos a que el tema quede en manos del Secretario General y de los países contribuyentes de tropas<sup>85</sup>. En este punto se evidencia la tensión entre la soberanía nacional de los Estados contribuyentes y la política de tolerancia cero en relación a la explotación sexual y a los abusos por parte del personal de NNUU.

<sup>79</sup> Security Council Report, «Women, Peace and Security: Sexual Violence in Conflict and Sanctions», *Cross Cutting Reports*, abril de 2014, p. 5.

<sup>80</sup> CHOWDHARY H. E. Mrs., Security Council Open Debate on Women, Peace and Security, 28 de octubre de 2011, [http://www.peacewomen.org/security\\_council\\_monitor/debate-watch/all-debates/38/security-council-open-debate-on-women-peace-and-security-october-2011#statements](http://www.peacewomen.org/security_council_monitor/debate-watch/all-debates/38/security-council-open-debate-on-women-peace-and-security-october-2011#statements) (consultada 10 de junio de 2014).

<sup>81</sup> WISEMAN, G., «Diplomatic practices at the United Nations», *Cooperation and Conflict*, vol. 50, 2015, núm 3, pp. 1-18.

<sup>82</sup> ROGACHEV, Mr., Security Council Open Debate on Women, Peace and Security, 23 de octubre de 2007, S/PV.5766, [http://www.peacewomen.org/security\\_council\\_monitor/debate-watch/all-debates/6/open-debate-on-women-peace-and-security-october-2007](http://www.peacewomen.org/security_council_monitor/debate-watch/all-debates/6/open-debate-on-women-peace-and-security-october-2007) (consultada 15 de junio de 2014).

<sup>83</sup> ZHENMIN, L., Open Debate of the Security Council on Women, Peace and Security, 23 de octubre de 2007, [http://www.peacewomen.org/security\\_council\\_monitor/debate-watch/all-debates/6/open-debate-on-women-peace-and-security-october-2007](http://www.peacewomen.org/security_council_monitor/debate-watch/all-debates/6/open-debate-on-women-peace-and-security-october-2007) (consultada 15 de junio de 2014).

<sup>84</sup> *Penholder* es un término relativamente nuevo en el vocabulario del Consejo para denominar al Estado encargado de redactar la resolución y presidir las negociaciones a continuación, en torno a un tema de la agenda.

<sup>85</sup> Security Council Report, octubre de 2013, *op.cit.*

Tercero, las prácticas de rendición de cuentas para luchar contra la impunidad de la violencia sexual en los conflictos se ha convertido en un tema tan controvertido —identificación de casos y países concretos— que el Informe del Secretario General de 2014 no incluyó la sección habitual sobre rendición de cuentas y sus recomendaciones específicas al Consejo, omitiendo cualquier referencia a la remisión al Tribunal Penal Internacional (TPI)<sup>86</sup>. Esta omisión fue el resultado de objeciones de algunos Estados en relación con toda mención al TPI. Es el caso de Rwanda, que durante su periodo en el Consejo (2013-2014) objetó contra toda remisión a dicho Tribunal. China centra su discurso en los tribunales nacionales y rechaza el TPI como mecanismo de rendición de cuentas<sup>87</sup>.

En suma, en NNUU hay una coalición de Estados que claramente muestran su voluntad de reformular las prácticas basadas en ideas liberales de manera más westfaliana, menos intrusiva. Es simbólico que, por primera vez, en el proceso MPS, la Res. 2106 (2013) hiciera mención del «respeto por la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de todos los Estados».

## 5. PRÁCTICAS DIPLOMÁTICAS Y DINÁMICA DEL CONSEJO: EL CASO DE ESPAÑA EN LA RESOLUCIÓN 2242

La Res. 2242 (2015) es el último avance en la agenda MPS y es una muestra más de que «nadie discute la agenda a nivel normativo»<sup>88</sup>. El análisis de dicha resolución, desde el ámbito de las prácticas, nos permite constatar tanto la continuidad de la contestación por parte de los soberanistas emergentes como la influencia ejercida por miembros no permanentes del Consejo, a través del uso de las prácticas diplomáticas, de cara al reforzamiento de la agenda en su totalidad (normas y prácticas). El apartado centra su atención en el papel desempeñado por España, en el marco de la comunidad diplomática propia de la agenda MPS. Para ello aborda sucesivamente el examen de alto nivel sobre MPS, desarrollado entre 2014 y 2015, y la negociación y posterior Debate Abierto en torno a la Res. 2242.

### 5.1. Comunidad diplomática y examen de alto nivel

España asumió una nueva posición en la comunidad diplomática MPS en el momento en que ocupó una silla de miembro no permanente del Consejo (para el bienio 2015-2016). La noción de comunidad diplomática de NNUU comporta interacciones de un Estado a nivel bilateral, multilateral y, tam-

<sup>86</sup> Security Council Report, abril de 2014, *op. cit.*

<sup>87</sup> Security Council Report, «What's in Blue», 27 de octubre de 2014, <http://www.whatsinblue.org/> (consultada 16 de enero de 2015).

<sup>88</sup> Entrevista representante NGOWG, Nueva York, 19 de abril de 2016.

bién, polilateral<sup>89</sup>; esto es, relaciones del Estado con actores no-estatales y, de modo muy particular en el caso MPS, con ONGs. España se reposicionó en dicha comunidad diplomática en un momento especialmente sensible, con el examen de alto nivel sobre MPS en marcha coincidiendo con el quince aniversario de la Res. 1325.

En dicho contexto España hizo de la agenda MPS un elemento articulador de su política exterior. El «género como interés nacional en el marco del Consejo» ha sido estudiado por Basu, quien, a partir de la acción de personalidades concretas (Hillary Clinton, como secretaria de Estado, o William Hague, como ministro de asuntos exteriores británico) señala que «MPS se ha convertido en un área temática importante para la articulación de las políticas exteriores de un buen número de miembros de NNUU»<sup>90</sup>.

El programa de España como miembro no permanente del Consejo destaca entre sus líneas de acción temática la diplomacia preventiva y la protección de civiles y el respeto del derecho internacional humanitario<sup>91</sup>. En ambos casos dedica especial atención a la aplicación de la Res. 1325. El hecho de ver el Consejo como «un Consejo de Seguridad basado en la prevención»<sup>92</sup>, en palabras del director general para NNUU, es un indicador de que España asume el discurso de la seguridad humana (marco en el que se inscriben, como hemos visto, las prácticas que facilitan la prevención de conflictos) y la consiguiente aproximación global que ha llevado a la expansión de las funciones del Consejo, frente a la que Rusia y otros Estados han mostrado reticencias. Ello implica que España, presidenta rotatoria del Consejo durante el Debate Abierto de octubre de 2015, tendrá que gestionar dicha división si pretende avanzar en la agenda MPS.

Impulsar la agenda MPS constituye, a nivel programático, «una prioridad de España para su presidencia del Consejo de Seguridad»<sup>93</sup>. En términos de comunidad diplomática, ello comporta que España ha de gestionar una red de relaciones bilaterales con otros Estados, con la maquinaria de NNUU y con las ONGs. En el ámbito bilateral supone una fuerte interacción con el Reino Unido que, en tanto que relator en la agenda MPS, condiciona los movimientos de todo miembro no permanente pro-activo en dicha área a la hora de negociar nuevas resoluciones. Eso será lo que ocurra con la Res. 2242. En cuanto a ONU Mujeres, al frente del examen de alto nivel en marcha, y a las ONGs, España comparte su marco ideacional. En su candidatura al Consejo,

<sup>89</sup> WISEMAN, G., *op.cit.*, nota 81, p. 12.

<sup>90</sup> BASU, S., *op. cit.*, nota 30, p. 263.

<sup>91</sup> Programa España 2015-2016. Miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CSNU2015-2016/Paginas/IndiceCSNU2015-2016.aspx> (consultada 18 de febrero de 2015).

<sup>92</sup> «Javier Sanabria: España potenciará el papel de la mujer en la resolución de conflictos durante su presidencia del Consejo de Seguridad», *Europa Press*, 7 de febrero de 2015, <http://www.unav.edu> (consultada 23 de marzo de 2015).

<sup>93</sup> *Mujeres, paz y seguridad: Una prioridad española en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*, Ministerio de Asuntos Exteriores, sin fecha. Véase también PALACIÁN DE INZA, B., «Resolución 2242: invertir para prevenir», *Política Exterior*, 22 de octubre de 2015.

España señaló la igualdad de género como «uno de los objetivos principales de la política exterior y de la diplomacia española, incluyendo entre las diez razones que avalaban su aspiración al asiento no permanente en NNUU la de dar a los derechos humanos y a la igualdad de género y a la plena participación de las mujeres en la construcción de la paz la dimensión que les corresponde para garantizar la seguridad y la estabilidad»<sup>94</sup>. De esta manera, España asienta su política, junto con ONU Mujeres y las ONGs, en la relación positiva entre la participación de las mujeres y la construcción de la paz.

El examen de alto nivel finalizó con la presentación en octubre de 2015 de un «Estudio Mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325»<sup>95</sup>, encargado por el Secretario General a Radhika Coomaraswamy, quien contó con el asesoramiento de un grupo consultivo de alto nivel y con la secretaría de ONU Mujeres. El proceso, sin embargo, tuvo dificultades desde su inicio. A raíz del Debate Abierto, de octubre de 2014, se patentizaron las reticencias de China y Rusia frente al Estudio así como frente a la persona nombrada para dirigirlo, conocida por su independencia y decisión a la hora de afrontar cortapisas en su cargo anterior (Representante Especial para Niños y Conflictos Armados). El objetivo de China y Rusia, distanciar los resultados del Estudio del trabajo del Consejo, se tradujo en la modificación del texto de la declaración presidencial vinculada al debate de 2014. Así, desapareció del texto inicial la referencia al nombramiento de Coomaraswamy y la demanda a los Estados de apoyar el trabajo para el Estudio<sup>96</sup>. En contraposición a la actitud chino-ruso se constituyó un Grupo de Amigos del Estudio Mundial co-presidido por Canadá, Chile, Japón, Namibia e Irlanda, con la intención de facilitar los trabajos. El Estudio, basado en un meticuloso trabajo de investigación empírica y en un dilatado proceso de participación de Estados, organizaciones internacionales y sociedad civil, ofrece dos cosas importantes. La primera es analítica (y estructural), se demuestra, a través de evidencias cuantitativas, cómo la participación de las mujeres en los procesos de paz los hace más sostenibles. La segunda es prescriptiva, una serie de recomendaciones que sirven de base para una nueva resolución.

Ahí España compartió la propuesta de las ONGs de poner en marcha el proceso para adoptar una nueva resolución no solo celebratoria, con motivo del quince aniversario, sino para mejorar los mecanismos de implementación (rendición de cuentas, mecanismos de participación e información)<sup>97</sup>. En ese sentido, se produce una convergencia entre las prioridades españolas, los objetivos de las ONGs y las recomendaciones del Estudio Mundial. El capítulo 11 del Estudio, sobre el funcionamiento del Consejo, constituye la base con

<sup>94</sup> SOLANAS, M., «Mujeres, paz y seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325», *ARI 44/2015*, 15 de septiembre de 2015, <http://www.realinstitutoelcano.org> (consultada 2 de octubre de 2015).

<sup>95</sup> *Prevenir los conflictos. Transformar la justicia. Garantizar la paz. Estudio mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, 2015, <http://wps.unwomen.org/es/global-study/focus-areas> (consultada 25 de enero de 2016).

<sup>96</sup> Security Council Report, *What's in blue*, 27 de octubre de 2014 <http://www.whatsinblue.org/> (consultada 15 de enero de 2015).

<sup>97</sup> Entrevista representante NGOWG, Nueva York, 19 de abril de 2016.

la que trabajará España como impulsora en dicho órgano de la adopción de una nueva resolución.

## 5.2. Liderazgo español, sociedad civil y reforzamiento de las prácticas

La embajadora estadounidense en NNUU, Samantha Power, inició su intervención en el Debate Abierto, celebrado el 13 y 14 de octubre, reconociendo el liderazgo de España en relación al «empoderamiento de las mujeres»<sup>98</sup>. Es una opinión extendida en la comunidad diplomática de NNUU. El propio Estudio Mundial menciona «el liderazgo de España en relación al examen de la agenda MPS» al indicar que habitualmente es un miembro no permanente el que mantiene el tema vivo en las discusiones del Consejo<sup>99</sup>. Ciertamente, la falta de liderazgo sostenido<sup>100</sup> en el caso de la agenda MPS ha permitido que algunos miembros no permanentes, como ya ocurrió con Namibia en el caso de la Res. 1325<sup>101</sup>, asuman un papel determinante. Ha sido el caso de España para la Res. 2242.

Estamos frente a un caso de lo que Pouliot ha definido como la «jerarquía basada en la práctica» (*hierarchy in practice*), una jerarquía que coexiste con la jerarquía estructural, basada en la distribución de capacidades entre los Estados y/o en ventajas institucionales, como los asientos permanentes en el Consejo. El argumento de Pouliot es que la prevalencia de la gobernanza multilateral (NNUU, OTAN) de las agendas de seguridad genera nuevas estratificaciones sociales en base a las competencias diplomáticas, de tal manera que los representantes de los Estados destinados en las organizaciones internacionales hacen uso de las oportunidades y de los constreñimientos en una situación dada y compiten por posicionarse gracias a su habilidad en las prácticas diplomáticas<sup>102</sup>. «Saber cómo jugar el juego en Nueva York es importante [...]. No es solo una cuestión de conocer las reglas sino también saber cómo usarlas y cuándo [...]. Es cuestión de dominar las prácticas»<sup>103</sup>. Los analistas destacan dos aspectos que en el caso de la Res. 2242 han sido fundamentales, las habilidades de diplomáticos individuales<sup>104</sup> y la importancia del bilateralismo en el marco de las negociaciones multilaterales.

<sup>98</sup> S/PV.7533, p. 15.

<sup>99</sup> *Prevenir los conflictos*, op.cit., p. 345.

<sup>100</sup> *What's in blue*, 19 de mayo de 2015, <http://www.whatsinblue.org> (consultada de 27 de octubre 2015).

<sup>101</sup> Véase TRYGGESTAD, T. L., op.cit., nota 33.

<sup>102</sup> POULIOT, V., «Hierarchy in practice: Multilateral diplomacy and the governance of international security», *European Journal of International Security*, vol. 1, part. 1, 2016, pp. 5-26. Este argumento se aplica en el caso relevante de la Res. 1973. Véase ADLER-NISSEN, R. y POULIOT, V., «Power in practice: Negotiating the international intervention in Libya», *European Journal of International Relations*, vol. 20, 2014, núm. 4, pp. 889-911.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 23; BASU, S., op. cit., nota 30. Las entrevistas realizadas en Madrid y Nueva York y en los ámbitos gubernamentales y de la sociedad civil certifican la importancia del papel desempeñado

El proceso liderado por España, que acaba con la adopción de la Res. 2242, supone un reforzamiento de las prácticas, discurso y pautas de actuación. El proceso puesto en marcha por la representación española en Nueva York (con la coordinación establecida regularmente con Madrid) comporta interacciones diversas en el marco de la comunidad MPS durante varios meses, a lo largo de los cuales hay que destacar una reunión de partida con ONGs y agencias de NNUU (marzo), la organización de una reunión fórmula Arria del Consejo (mayo), la redacción del texto de la resolución, en tanto que correlator junto al Reino Unido, la negociación del mismo (especialmente con Rusia) y, finalmente, la elaboración de una *concept-note*<sup>105</sup> para guiar el Debate Abierto (punto de conclusión del examen de alto nivel) presidido por España<sup>106</sup>.

La función de España a lo largo del proceso tiene, desde la dimensión de las prácticas, una doble vertiente: por una parte, trasladar a la resolución el discurso (empoderamiento de las mujeres, prevención de conflictos) y las pautas de actuación (rendición de cuentas, participación de la sociedad civil) que las ONGs y el Estudio Mundial tradujeron en propuestas concretas y, por otra parte, hacer uso de las habilidades diplomáticas propias de la comunidad MPS para facilitar el consenso a pesar de las reticencias existentes en el marco del Consejo. Analistas de la agenda MPS habían destacado que la resolución saldría adelante si incidía en dos aspectos, la lucha contra el extremismo violento y la mejora de la implementación de las resoluciones a través de nuevos compromisos de funcionamiento por parte del Consejo<sup>107</sup>.

La Res. 2242, en efecto, incorpora en tres párrafos la lucha contra el extremismo violento y contra el terrorismo, vinculando dicha agenda con la agenda MPS. Esta ampliación de la agenda MPS que se explica por el contexto (Boko Haram como caso destacado) ha generado rechazo entre algunos Estados (India lo rechazó durante el Debate Abierto)<sup>108</sup> y divisiones entre las ONGs, NGOWG lo apoyó, mientras que otras ONGs o el Estudio Global han manifestado reticencias por el peligro de instrumentalización de la agenda MPS<sup>109</sup>.

Ahora bien, dada la aproximación de este artículo, lo realmente relevante de la Res. 2242 tiene que ver con el lenguaje utilizado y con las pautas de

---

por parte de diplomáticos españoles de la representación en Nueva York, en términos de negociación y de visualización de la agenda MPS.

<sup>105</sup> *High Level review of SC Resolution 1325 (2005): from rhetoric to effective results. Open Debate of the Security Council*, 13 de octubre de 2015.

<sup>106</sup> Seguimiento de todo el proceso en MESA, M., «XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad», en MESA, M. (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-2016*, Madrid, Ceipaz, 2016, pp. 137-168.

<sup>107</sup> Security Council Report, *October 2015 Monthly Forecast. Women, Peace and Security*, [www.securitycouncilreport.org](http://www.securitycouncilreport.org) (consultada 21 de noviembre de 2015).

<sup>108</sup> S/PV.7533, p. 65.

<sup>109</sup> Entrevista representante de *Womens International League for Peace and Freedom*, Madrid, 16 de febrero de 2016. Véase NI AOLAIN, F., «The “war on terror” and extremism: assessing the relevance of the Women, Peace and Security Agenda», *Foreign Affairs*, vol. 92, 2016, núm. 2, pp. 275-291.

actuación incorporadas<sup>110</sup>. En términos de lenguaje, la convergencia entre las preferencias expresadas por España (prevención de conflictos) y las prioridades de la sociedad civil (NGOWG), que enfatizaba la participación significativa de las mujeres y la prevención de conflictos<sup>111</sup>, facilitó la interacción y dio como resultado un discurso que refuerza: 1. la inclusión (factor fundamental para la legitimidad en la labor de las organizaciones internacionales) a través de referencias al empoderamiento de las mujeres y a participación de la sociedad civil, y 2. el paradigma de la seguridad humana a través de la aproximación preventiva a los conflictos.

Finalmente, el tema más conflictivo en términos de negociación con los miembros del Consejo y, en particular, con Rusia tuvo que ver con mecanismos que se proponían de cara a mejorar la implementación de la agenda MPS desde el Consejo. En ese sentido, España como co-relatora adoptó propuestas del Estudio Mundial de cara a hacer frente a necesidades detectadas para mejorar la aplicación de la agenda MPS (acrecentar la calidad de la información y del análisis recibido por el Consejo, generar rendición de cuentas desde las misiones en materia MPS, recibir información desde la sociedad civil). El objetivo perseguido era reforzar políticamente la agenda MPS en el marco del Consejo, a través de los mecanismos de información y de rendición de cuentas.

El resultado de la dura negociación (toda la semana anterior a la adopción de la resolución en la que España facilitó el resultado de los encuentros a tres, con Reino Unido y Rusia) es el párrafo 5 de la Res. 2242, en el que, tras la frase de precaución de «con arreglo a la práctica y los procedimientos establecidos», el Consejo expresa la intención de convocar un grupo oficioso de expertos sobre MPS de cara a posibilitar mayor supervisión y coordinación de las actividades de implementación. Además expresa su intención de invitar a la sociedad civil (organizaciones de mujeres) a que participen en reuniones del Consejo sobre casos concretos de países. Con estas dos expresiones de voluntad se abre la puerta a una mayor rendición de cuentas por parte de las misiones y a la participación de la sociedad civil en los temas de la agenda del Consejo, a título informativo.

El Debate Abierto, que siguió a la adopción de la resolución, dejó claro que existe consenso en torno al componente normativo de la agenda MPS (protección/participación), pero que no ocurre lo mismo con las prácticas para su implementación, ni en lo relativo a los mecanismos de actuación ni al discurso. Así Rusia, tras apuntar que «la preparación de este documento ha sido una tarea difícil y ambiciosa» indicó que votó a favor de la resolución propuesta por España y Reino Unido, a pesar de no estar de acuerdo

<sup>110</sup> Para una evaluación general de la resolución por parte de la diplomacia española véase LORENZO OUTÓN, J., «La Resolución del Consejo de Seguridad 2242 (2015) sobre Mujeres, Paz y Seguridad: pasar de la teoría a la práctica», *Análisis*, enero/marzo de 2016, pp. 1-5.

<sup>111</sup> Véase NGOWG, *Open Letter to Permanent Representatives to the UN: Recommendations on the Security Council Open Debate on Women, Peace and Security and the High Level Review of SCE 1325 (2000)*, 5 de octubre de 2015.

con la creación de nuevos mecanismos<sup>112</sup>. En el mismo sentido se manifestó China, indicando que hay que ser prudentes a la hora de crear nuevos mecanismos<sup>113</sup>. En cuanto al discurso, el rechazo por parte de Rusia, China, India o Pakistán<sup>114</sup> de la expansión de funciones por parte del Consejo limita la aproximación global y, con ello, el discurso de seguridad humana implícito en la agenda MPS tal y como es defendida desde España.

Finalmente, España aportó una novedad en el ámbito de las prácticas de cara a la rendición de cuentas, dimensión contestada por Rusia y China, desde una aproximación soberanista. Tras el Debate Abierto, el embajador español remitió al Secretario General un documento, compilado por NGOWG y *Women's International League for Peace and Freedom* a propuesta de España, que recoge los compromisos asumidos por los Estados y por las organizaciones regionales durante el debate, con el propósito, en palabras del embajador español, de «servir para rendir cuentas en los próximos años»<sup>115</sup>.

## 6. CONCLUSIONES

La Res. 2242 sobre MPS, adoptada por el Consejo en octubre de 2015 con un papel destacado de España, justifica este artículo por razones de oportunidad, pero no lo motiva. La motivación de la autora va más allá y tiene que ver con las transformaciones estructurales del sistema internacional en nuestros días; en concreto, con la contestación normativa asociada a los cambios en la estructura de poder material. En efecto, la emergencia de nuevas potencias y, en términos amplios, del Sur global se ha traducido en una fuerte contestación del orden internacional liberal y, en concreto, de los marcos normativos propios del humanitarismo liberal (Protección de Civiles; Niños y Conflictos Armados; MPS; Responsabilidad de Proteger) propiciados en el umbral del siglo XXI por la coalición entre Estados liberales, organizaciones de la sociedad civil y maquinaria de Naciones Unidas.

En publicaciones anteriores hemos estudiado el caso de la Responsabilidad de Proteger, como «norma sociológica emergente»<sup>116</sup>, llegando a la conclusión, aplicable de manera general, que el debate normativo entre humanitarismo liberal y soberanismo es constitutivo; en otras palabras, estructura la sociedad internacional actual<sup>117</sup>. Hay que esperar, por lo tanto, controversia normativa en dichas agendas. Pues bien, la agenda MPS nos plantea un reto analítico desde el momento que, a pesar de tratarse de un marco normativo propio del humanitarismo liberal, no es contestada normativamente; al contrario, se ha reforzado con ocho resoluciones consecutivas que desarrollan su

<sup>112</sup> S/PV.7533, p. 96.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 22, p. 21, p. 73 y p. 65.

<sup>115</sup> OYARZUN, R., Carta dirigida al Secretario General, núm. 436/VOG/mma.

<sup>116</sup> BARBÉ, E., «Instituciones, normas y conflictos», *op. cit.*, nota 9, p. 794.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 791.

doble base normativa (protección de civiles y participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos); si bien de manera desigual, en favor de la protección. Este artículo ha abordado dicho reto analítico. En otras palabras, ha intentado explicar el desarrollo normativo de la agenda MPS en un contexto de desafío soberanista, que en este caso se traduce en las reticencias de China y Rusia en el Consejo. ¿Cómo explicamos el desarrollo normativo de la agenda MPS, en general, y la Res. 2242, en particular?

En palabras de un diplomático español, la agenda MPS es un «tema poco conflictivo»<sup>118</sup>. De ello podemos derivar dos supuestos que han articulado el presente artículo. El primero, político, la agenda MPS es una ventana de oportunidad para un miembro no permanente del Consejo que desee reforzar perfil y asumir liderazgo. El segundo, analítico, la agenda MPS se ha consolidado normativamente en un contexto de cambio institucional gracias a que la contestación se ha concentrado en las prácticas que sirven para interpretar e implementar las normas. Así, el presente artículo ha hecho de las prácticas su unidad de análisis, entendiendo que las prácticas permiten abordar tanto los procesos de cambio como los de consolidación normativa dentro de una lógica de redistribución del poder en la sociedad internacional. La idoneidad de determinadas prácticas, y no de otras, es una muestra de la distribución del poder en las instituciones multilaterales. En otras palabras, las prácticas son poder.

El artículo se ha centrado en explicar la controversia generada en torno a las prácticas desarrolladas en el ámbito MPS. Así, un grupo de Estados soberanistas, en el que destaca Rusia, ha reaccionado contra prácticas que han tendido a expandir las funciones del Consejo y contra prácticas consideradas intrusivas. En otras palabras, se da una erosión de la base liberal de la agenda MPS que, desde la adopción de la Res. 1325, ha desarrollado un discurso propio de la prevención de conflictos y unas pautas de actuación en línea con los estándares liberales de legitimidad en las organizaciones internacionales. A través del análisis de los Debates Abiertos del Consejo sobre MPS y, dentro de lo posible, de las negociaciones de los borradores de resolución se constata la contestación de las prácticas liberales vinculadas a la agenda MPS, por parte de Rusia, China y otros Estados soberanistas (India y Pakistán se manifiestan de manera destacada en los Debates).

A nivel del discurso, por ejemplo, los textos aprobados en los últimos años han dado lugar a una redefinición de los conceptos, de tal manera que se erosiona la aproximación de prevención de conflictos, enraizada en la agenda MPS, y se regresa a los términos tradicionales de la seguridad en el Consejo. A nivel de las pautas de actuación, se da un repliegue en todo aquello que tiene que ver con representatividad, transparencia y rendición de cuentas, ya que es asimilado por los soberanistas con erosión de la soberanía. Es significativo el rechazo de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de la agenda en NNUU. También se puede hacer mención de las

<sup>118</sup> Entrevista, Madrid 17 de febrero de 2016.

dificultades para desarrollar mecanismos colectivos de transparencia de cara a supervisar a las tropas de NNUU desplegadas en operaciones de paz o la desaparición en los informes del Secretario General de referencias a países concretos en los apartados de lucha contra la impunidad de la violencia sexual en conflicto. En suma, el artículo identifica una voluntad extendida entre miembros de NNUU de reformular las prácticas de manera más westfaliana, menos intrusiva de lo que se concibió con la adopción de la Res. 1325 en el año 2000.

A partir de dicho contexto, el artículo dedica atención especial al caso de la Res. 2242, precedida por un proceso de revisión de alto nivel que acabó con un Estudio Mundial. Este caso nos muestra tanto la limitación de la contestación por parte de los soberanistas como las potencialidades de las prácticas diplomáticas implementadas por España en tanto que miembro no permanente del Consejo. El liderazgo de España, reconocido por la comunidad diplomática, permite constatar que estamos frente a una agenda sin liderazgo sostenido en el Consejo y, de ahí, la ventana de oportunidad que tienen los miembros no permanentes, que España aprovechó. En efecto, España compartió la propuesta de las ONGs de poner en marcha el proceso para adoptar una nueva resolución no solo celebratoria, con motivo del quince aniversario, sino para mejorar los mecanismos de implementación (rendición de cuentas, mecanismos de participación e información). En ese sentido, se produjo una convergencia entre las prioridades españolas, los objetivos de las ONGs y las recomendaciones del Estudio Mundial. El proceso liderado por España acabó con una resolución que supone un reforzamiento de las prácticas liberales, a nivel de discurso (enfaticar participación de las mujeres y prevención de conflictos) y a nivel de pautas de actuación, ya que la Res. 2242 incorpora un grupo oficioso de expertos para supervisar las actividades de implementación de la agenda MPS, además de invitar a la sociedad civil a participar en reuniones del Consejo sobre países concretos.

Ahora bien, el Debate Abierto que siguió a la adopción de la Res. 2242 recogió las opiniones contrarias a dichas innovaciones tanto por parte de Rusia como de China u otros Estados (India, Pakistán). El porqué de la aceptación por parte Rusia, el país más reticente en la negociación, de dichas innovaciones en el sentido de reforzar estándares de representatividad y de transparencia, nos remite a las habilidades de diplomáticos españoles para facilitar el consenso en un «tema poco conflictivo», a pesar de las reticencias existentes en el marco del Consejo. Ello nos conduce, de nuevo, a las prácticas. Pouliot y Cornut, destacados académicos de la teoría de las prácticas, han escrito que «la manera cómo las personas hacen las cosas es esencial para entender los macro-fenómenos como el orden, las instituciones y las normas»<sup>119</sup>. En suma, la relación entre normas y poder en el marco de las instituciones multilaterales puede ser compleja y a veces, como nos muestra este artículo, las prácticas nos permiten entender mejor las dinámicas institucionales en momentos de cambio en el orden internacional.

---

<sup>119</sup> POULIOT, V. y CORNUT, J., «Practice theory and the study of diplomacy», *op. cit.*, nota 52, p. 300.

## RESUMEN

CONTESTACIÓN NORMATIVA Y CONSEJO DE SEGURIDAD:  
LA AGENDA DE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD O DE LA RESOLUCIÓN 1325  
A LA RESOLUCIÓN 2242

La Resolución 1325 constituyó un giro normativo en el Consejo de Seguridad, al incluir el empoderamiento de las mujeres como factor de paz y de seguridad internacional. Quince años después y, a pesar de ser un símbolo del humanitarismo liberal, no genera controversia normativa en el Consejo. Sin embargo, este artículo desvela que existe controversia en el ámbito de las prácticas (narrativa, rendición de cuentas, inclusión de la sociedad civil, transparencia) a causa del soberanismo emergente entre los miembros de Naciones Unidas. La presidencia española en el Consejo, en octubre de 2015, lideró la adopción de la Resolución 2242. El proceso puso de manifiesto las reticencias de Rusia y China con respecto a las prácticas derivadas del paradigma de prevención de conflictos propio de la agenda de Mujeres Paz y Seguridad, defendido por España.

**Palabras clave:** Mujeres, paz y seguridad, Consejo de Seguridad, Resolución 1325; Resolución 2242, contestación normativa, teoría de prácticas, presidencia española del CSNU.

## ABSTRACT

NORMATIVE CONTESTATION THE SECURITY COUNCIL: WOMEN, PEACE AND  
SECURITY AGENDA OR FROM RESOLUTION 1325 TO RESOLUTION 2242

Resolution 1325 was a normative turn in the Security Council, by including the women's empowerment as a factor for international peace and security. Fifteen years later and despite being a symbol of liberal humanitarianism, the Resolution does not produce normative controversy in the Council. However, this article reveals that there is practices controversy (narrative, accountability, inclusiveness of civil society, transparency) because of emerging sovereignism among the UN members. Spain, holding the UNSC presidency in October 2015, led the adoption of Resolution 2242. The process revealed the Chinese and Russian reluctances regarding the practices based on the conflict prevention paradigm underpinning the Women, peace and security agenda, supported by Spain.

**Keywords:** Women, peace and security, Security Council, Resolution 1325, Resolution 2242, normative contestation, practice theory, UNSC Spanish presidency.