

Universidad de Costa Rica

Sede Rodrigo Facio

Facultad de Derecho

Tesis para optar por el grado académico de Licenciatura en Derecho

**“Las condiciones jurídicas para la participación de las mujeres en el proceso de paz en
Afganistán durante el período 2020-2021”**

Valeria Rodríguez Quesada

Carné B66075

2023



12 de enero de 2023
FD-79-2023

Dra. Marcela Moreno Buján
Decana.
Facultad de Derecho

Estimada señora:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de la estudiante: Valeria Rodríguez Quesada, carné B66075 denominado: "Las condiciones jurídicas para la participación de las mujeres en el proceso de paz en Afganistán durante el período 2020-2021" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

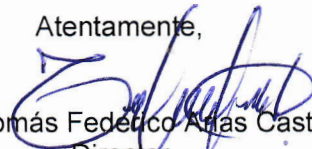
Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 35 de RTFG que indica: *"Los miembros del tribunal examinador recibirán para su evaluación una versión completa sin codificar del documento final de TFG, que señale claramente las secciones confidenciales de este. En la defensa pública se eliminará o clasificará la información definida como confidencial"*.

Tribunal Examinador

		FIRMA	FECHA
Informante	Dra. Ariana Macaya Lizano		
Presidente	Lic. Esp. José Thompson Jiménez		
Secretario	Dr. Luis Diego Brenes Villalobos		
Miembro	MSc. Rita Maxera Herrera		
Miembro	Dr. Sergio I. Moya Mena		

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **27 de enero 2023**, a las 6:00 pm. en el cuarto piso de la Facultad.

Atentamente,


MSc. Tomás Federico Arias Castro
Director
Área de Investigación



LCV
Cc: arch.

Recepción
Tel.: 2511-4032
recepcion.fd@ucr.ac.cr

Consultorios Jurídicos
Tel.: 2511-1521
accionsocial.fd@ucr.ac.cr

Casa de Justicia
Tel.: 2511-1558
administrativacasajusticia.fd@ucr.ac.cr



12 de enero de 2023
FD-79-2023

Dra. Marcela Moreno Buján
Decana.
Facultad de Derecho

Estimada señora:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de la estudiante: Valeria Rodríguez Quesada, carné B66075 denominado: "Las condiciones jurídicas para la participación de las mujeres en el proceso de paz en Afganistán durante el período 2020-2021" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 35 de RTFG que indica: ***"Los miembros del tribunal examinador recibirán para su evaluación una versión completa sin codificar del documento final de TFG, que señale claramente las secciones confidenciales de este. En la defensa pública se eliminará o clasificará la información definida como confidencial"***.

Tribunal Examinador

Informante	Dra. Ariana Macaya Lizano
Presidente	Lic. Esp. José Thompson Jiménez
Secretaria	Dr. Luis Diego Brenes Villalobos
Miembro	MSc. Rita Maxera Herrera
Miembro	Dr. Sergio I. Moya Mena

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **27 de enero 2023**, a las 6:00 pm. en el cuarto piso de la Facultad.

Atentamente,

MSc. Tomás Federico Arias Castro
Director
Área de Investigación



LCV
Cc: arch.

San José, 28 de noviembre de 2022

Señor

Dr. Tomás Federico Arias Castro

Director

Área de Investigación

Estimado señor:

Quien suscribe, ARIANA MACAYA LIZANO, actuando en mi condición de DIRECTORA de la tesis de grado denominada “Las condiciones jurídicas para la participación de las mujeres en el proceso de paz en Afganistán durante el período 2020-2021”, realizada por la estudiante VALERIA RODRÍGUEZ QUESADA (carné B66075), le comunico que he aprobado el trabajo de forma satisfactoria, en virtud de que cumple con los requisitos de forma y de fondo que exige la Universidad de Costa Rica.

La temática tratada por la estudiante es novedosa, abarca un problema que no ha sido investigado en nuestro país desde el ángulo propuesto por la investigación y que puede tener diversas implicaciones en el Derecho Internacional Público y los Derechos Humanos. La investigación cumple con los objetivos propuestos y realiza una reflexión sobre la importancia de garantizar la participación desde un enfoque ascendente, durante todos los procesos de paz y toma de decisiones sobre las mujeres, la paz y la seguridad internacionales.

Según lo indicado, me complace extender la presente carta de aprobación, con el fin de que se proceda con la defensa de la tesis en la fecha y hora que se sirva fijar.

Atentamente,

San José, 14 de noviembre del 2022

Señor

Dr. Tomás Federico Arias Castro

Director

Área de Investigación

Estimado señor Director:

Hago de su estimable conocimiento que, en mi condición de LECTOR de la tesis de grado denominada “Las condiciones jurídicas para la participación de las mujeres en el proceso de paz en Afganistán durante el período 2020-2021”, realizada por la egresada VALERIA RODRÍGUEZ QUESADA (carné B66075), he leído el trabajo descrito, mismo que cumple con los requisitos de forma y de fondo que exige la Universidad de Costa Rica para una investigación de esta naturaleza.

Por ello, me complace extender la presente carta de aprobación, con el fin de que se proceda con la defensa de la tesis en la fecha y hora que se sirva fijar.

Con mis mejores saludos,

José Thompson Jiménez

LECTOR

Señor

Dr. Tomás Federico Arias Castro

Director

Área de Investigación

Estimado señor:

Quien suscribe, SERGIO I. MOYA MENA, actuando en mi condición de LECTOR de la tesis de grado denominada “Las condiciones jurídicas para la participación de las mujeres en el proceso de paz en Afganistán durante el período 2020-2021”, realizada por la estudiante VALERIA RODRÍGUEZ QUESADA (carné B66075), me permito comunicar que he leído el trabajo descrito, mismo que cumple con los requisitos de forma y de fondo que exige la Universidad de Costa Rica.

Según lo indicado, me complace extender la presente carta de aprobación, con el fin de que se proceda con la defensa de la tesis en la fecha y hora que se sirva fijar.

San José, 14 de noviembre del 2022

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sergio I. Moya Mena', written in a cursive style.

CARTA DE REVISIÓN FILOLÓGICA

Por este medio, yo, **Maritza Marlene Mena Campos**, filóloga, incorporada al **Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes Costa Rica (Colypro)**, con el carné de colegiación N.º 10766, vecina de Cuatro Reinas, Tibás, provincia de San José, y portadora de la cédula de identidad N.º 2-0298-0751, hago constar:

1. Que he revisado el proyecto de graduación en modalidad de tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, denominado **Las condiciones jurídicas para la participación de las mujeres en el proceso de paz en Afganistán durante el período 2020-2021.**
2. Que el **proyecto de graduación** de cita es sustentado por la estudiante **Valeria Rodríguez Quesada**, carné universitario número **B66075**, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
3. Que al documento se le han hecho las correcciones pertinentes, relativas a la claridad de la redacción, coherencia textual, ortografía y puntuación; riqueza, propiedad y precisión léxicas; uso pertinente de extranjerismos; adecuación morfosintáctica, uso de conectores, cohesión de los párrafos. Sobre la elaboración de las referencias textuales, al igual que las citas directas y su respectiva presentación, se corroboró lo relativo a la unidad de estilo.

Dado en Tibás a los dieciocho días del mes de noviembre de dos mil veintidós.

Maritza Mena Campos
Filóloga - Carné 10766
COLYPRO

Mena



Dedicatoria

A mi mamá, que una vez me dijo que ningún sueño era demasiado grande, y le creí. Gracias por permitirme cumplir nuestro sueño de estudiar Derecho juntas.

A mi papá, el primer abogado que conocí. A él, que le debo esta profesión, le prometo honrarla.

A Fabiola, Antonio y Andrés, por aspirar a lo alto, y dejarme la barra por los cielos.

A Grego, compañero de utopías. Por ser un estero de sabiduría, compasión y ternura en nuestro caótico paso por la Universidad.

A las mujeres que siguen resistiendo desde el Sur Global, por confrontar el despojo y la injusticia, y no renunciar a que un día, por fin, divisaremos la emancipación de nuestros pueblos.

Agradecimientos

A la profesora Ariana, a quien debo mi profunda admiración. El curso de la historia mejoraría si todas las facultades de derecho se llenaran de profesoras como usted.

A Sergio, por su abnegada mentoría. Mi eterno agradecimiento por abrir camino, y ser un referente.

Al profesor Joseph, quien desde mi primer año de universidad me confió la obstinada idea de estudiar el islam desde la disciplina del Derecho.

A Marco, por el apoyo incondicional en este proceso. Por ser compañero de investigación y procesos políticos, y primo por elección.

Al proyecto político Alternativa, que, a punta de sueños, juventud y rebeldía, sabrá permanecer a través del tiempo.

A la Universidad Pública, que me abrazó desde la secundaria, y me transformó en la persona que soy ahora.

Índice General

<i>Dedicatoria</i>	<i>i</i>
<i>Agradecimientos</i>	<i>ii</i>
<i>Resumen</i>	<i>iv</i>
<i>Glosario de términos provenientes de las lenguas árabe y pastún</i>	<i>iv</i>
<i>I. Introducción</i>	<i>1</i>
<i>II. Metodología</i>	<i>11</i>
<i>Capítulo I. El pluralismo jurídico presente en Afganistán</i>	<i>17</i>
Sección I. La noción de pluralismo jurídico	<i>17</i>
Sección II. Los órdenes normativos en Afganistán.....	<i>26</i>
Conclusiones del capítulo.....	<i>86</i>
<i>Capítulo II. La resolución 1325 del Consejo de Seguridad: un análisis crítico</i>	<i>87</i>
Sección I. La resolución 1325 en perspectiva histórica	<i>88</i>
Sección II. Naturaleza jurídica de la Resolución 1325	<i>95</i>
Sección III. Mecanismos de implementación de la resolución 1325	<i>97</i>
Sección IV. La importancia política de la resolución 1325	<i>100</i>
Sección V. Análisis crítico de la resolución 1325.....	<i>101</i>
Conclusiones del capítulo.....	<i>127</i>
<i>Capítulo III. Las condiciones jurídicas que inciden en la participación de las mujeres dentro del proceso de paz en Afganistán</i>	<i>129</i>
Sección I. Las condiciones jurídicas ligadas a la ocupación y la cooperación internacional .	<i>129</i>
Sección II. Las condiciones jurídicas nacionales	<i>132</i>
Sección III. Las condiciones jurídicas locales	<i>162</i>
Conclusiones del capítulo.....	<i>165</i>
<i>Capítulo IV. La aplicabilidad y aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Afganistán durante el período 2020-2021</i>	<i>168</i>
Sección I. La aplicabilidad de la resolución 1325 en el conflicto en Afganistán	<i>169</i>
Sección II. La aplicación de la resolución 1325 en Afganistán durante el período 2020-2021	<i>174</i>
Conclusiones del capítulo.....	<i>190</i>
<i>III. Conclusiones</i>	<i>191</i>
<i>VI. Recomendaciones</i>	<i>195</i>
<i>VI. Anexos</i>	<i>198</i>

Glosario de términos provenientes de las lenguas árabe y pastún

Aleya: verso dictado en el Corán.

Baad: consiste en una práctica tradicional en la que se intercambian niñas con el fin de resolver disputas familiares.

Baia: juramento de fidelidad hacia el Profeta.

Chiita: correspondiente a la denominación islámica compuesta por los seguidores de Abu al-Hasan Ali ibn Abi Tálib, primo y yerno del profeta.

Deobandi: corriente islámica que buscaba unificar la sociedad musulmana en su lucha por vivir dentro de los confines de un Estado colonial gobernado por no musulmanes.

Dushman: enemigo.

Escuela hanafi: una de las cuatro escuelas de razonamiento jurídico dentro del islam suní, y la más utilizada en el mundo islámico.

Fiqh: jurisprudencia islámica.

Fitra: naturaleza humana.

Hadiz o hadices: dichos que se le atribuyen al profeta Muhammad.

Hazara: corresponde a uno de los grupos étnicos minoritarios de Afganistán, predominantemente chiita, proveniente de la región de Hazaristán.

Hijab: velo islámico.

Jirga: asamblea para definir asuntos de interés de la comunidad.

Madrasa/s: escuela de formación islámica.

Mahram: acompañante masculino.

Mehman: invitado.

Mubáhala: mecanismo para la averiguación de la verdad; consiste en una especie de confrontación verbal u ordalía. Al finalizar, la justicia divina designa la parte ganadora.

Pastún: grupo etnolingüístico mayoritario en Afganistán.

Pashtunwali: código de conducta local seguido por la etnia pastún.

Sharía: ley islámica.

Shura: consulta a los musulmanes.

Sunnah: nombre con el que se le conoce a la práctica del profeta Muhammad.

Suní: correspondiente a la denominación islámica compuesta por los seguidores de la sunnah.

Talib: estudiante.

Tawhid: principio islámico que establece la unicidad de Dios.

Ulema: erudito islámico.

Umma: comunidad de musulmanes en el mundo.

Resumen

Desde el año 2000, el Consejo de Seguridad reconoció, por medio de su resolución 1325, la necesidad de asegurar la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz. Doctrinariamente se considera la participación como un derecho civil y político; sin embargo, también se trata de un derecho inextricablemente vinculado a la satisfacción de otras necesidades y derechos. De forma sui generis, este derecho debe estar precedido por el ejercicio de otra serie de condiciones y derechos. En el mismo sentido, las negociaciones de paz en Afganistán durante el período 2020-2021 estuvieron precedidas por una serie de condiciones jurídicas que determinaron la efectiva participación de las mujeres.

Como hipótesis de investigación, se estableció que la ausencia de mecanismos para hacer efectiva la resolución 1325, la inexistencia de legislación regional sobre el tema, la baja facticidad del Derecho interno, la interpretación deobandí del islam realizada por el Talibán, y los códigos de conducta locales son condiciones jurídicas que inciden en la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz para el caso de Afganistán durante el período 2020-2021. Para ello, se definió como objetivo general, determinar las condiciones jurídicas que inciden en la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz para el caso de Afganistán durante el período 2020-2021.

La hipótesis de investigación planteada resultó parcialmente cierta. En primer lugar, es correcto afirmar que la ausencia de mecanismos para hacer efectiva la resolución 1325, diseñados desde un enfoque ascendente, condicionó el ejercicio del derecho de participación durante las negociaciones de paz. También es cierto que la baja facticidad del derecho interno implicó que, durante el período, el derecho de participación fuese ejercido de forma limitada, pues otros ordenamientos como el Pashtunwali obtuvieron primacía frente al derecho estatal; y se constató que los códigos de conducta locales fueron determinantes para la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz durante el período analizado. Sin embargo, no resultó cierto que la legislación regional fuese inexistente, pues fue posible verificar la existencia de normas e instrumentos de política pública relativas al derecho a la participación política de las mujeres, en el marco de la Organización para

la Cooperación Islámica. En particular, su carta constitutiva, la Comisión Permanente Independiente de Derechos Humanos; la Declaración de los Derechos Humanos en el Islam y el Plan de Acción para el Avance de la Mujer. Ni tampoco resultó cierto que la interpretación deobandí del islam fuera especialmente relevante para condicionar el derecho de participación, pues se denotó que la doctrina del Talibán depende más del Pashtunwali, que de una pureza teológica respecto de la doctrina deobandí.

Este estudio describe el pluralismo jurídico presente en Afganistán durante el período 2020-2021; seguidamente, realiza un análisis crítico de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en los conflictos armados; luego, identifica las condiciones jurídicas internacionales, regionales y locales que inciden en la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en el conflicto en Afganistán durante el período 2020-2021; y por último, evalúa la aplicabilidad y aplicación jurídica de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en el conflicto en Afganistán durante el período 2020-2021.

En cuanto a la metodología, la investigación propuesta se enmarcó en un enfoque cualitativo, y se planteó desde una lógica inductiva. Se consideró que el uso de distintas técnicas, enfoques y orientaciones resulta de sumo valor, debido a que permite realizar un ejercicio de triangulación y contraste de los hallazgos de la investigación, posibilitando, de esta manera, reflejar la complejidad del contexto que se analiza y, aún mejor, garantizar la validez de los resultados obtenidos. Así, antes que un interés por alcanzar purismos metodológicos, la utilización y complemento de varios métodos y técnicas de investigación facultó la obtención de un resultado que comprenda las particularidades contextuales, las estructuras normativas y la interrelación entre ambas; por consiguiente, los resultados de investigación fueron dotados de validez y relevancia empíricas.

Para la obtención de la información, se utilizaron distintas técnicas, tales como un proceso de relevamiento de datos y lectura de noticias, informes, actas, documentos jurídicos (resoluciones, decretos, legislación nacional e internacional), análisis e interpretaciones normativas que posibilitaran conocer la situación particular, técnicas de observación, análisis empírico, exégesis,

síntesis de noticias y análisis de coyuntura.

A lo largo de la investigación se pudo constatar que la ineficacia práctica del derecho a la participación política en Afganistán no se debe exclusivamente a la deficitaria implementación de la resolución 1325 —es decir, a una relación norma-eficacia—, sino, antes bien, encuentra sus bases en esta misma resolución. Por consiguiente, si se reconoce que el derecho a la participación es dependiente de las condiciones contextuales, la idea de promover una participación efectiva desde un enfoque *top-down*, y en uno de los órganos con menor legitimidad a nivel internacional, sería la causa de su propia ruina.

Además, fue posible constatar que las negociaciones de paz en Afganistán durante el período 2020-2021 fueron excluyentes, y desarrolladas por medio de eventos convocados por una comunidad internacional preocupada por sus intereses geopolíticos, situación que terminó por minar el estatus y los derechos humanos de las mujeres tras el *impasse* de las negociaciones. Ninguno de los acuerdos alcanzados estableció disposiciones específicas de relevancia que permitieran asegurar los derechos humanos de las mujeres, ni hacer cumplir las disposiciones explicitadas en la resolución 1325; incluso, las consultas locales con mujeres estuvieron desconectadas del proceso nacional, aparte de no vincular los resultados de la negociación. Además, aunque desde 2004 Afganistán contaba con un sistema político basado en cuotas para las mujeres, estas dejaron de constituir un instrumento de política pública cuando se estaba disputando la distribución del poder político; así las cosas, ni cuantitativa ni cualitativamente la participación de las mujeres fue garantizada.

Lo anterior permitió constatar que, debido a que no se abordaron adecuadamente las condiciones que incidían sobre su participación, desde un enfoque ascendente, las negociaciones de paz en Afganistán durante el período 2020-2021 fueron excluyentes; además, se desarrollaron por medio de eventos convocados por una comunidad internacional que priorizó sus intereses geopolíticos; todo lo cual terminó por minar el estatus y los derechos humanos de las mujeres afganas.

Ficha bibliográfica

Rodríguez Quesada, Valeria. *Las condiciones jurídicas para la participación de las mujeres en el proceso de paz en Afganistán durante el período 2020-2021*. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica, 2023. xiii y 236.

Directora: Dra. Ariana Macaya Lizano.

Palabras claves: participación, mujeres, proceso de paz, resolución 1325, Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad, pluralismo jurídico, Afganistán.

I. Introducción

I.A. La resolución 1325 en perspectiva histórica

Históricamente, la guerra no ha sido solo un asunto de hombres. Desde tiempos antiguos, se han registrado prácticas de guerra que instrumentalizan a las mujeres a través de distintos medios. Desde los conflictos en que participaron los griegos, romanos y hebreos, en los cuales las mujeres, junto con las tierras y el ganado, formaban parte del botín de guerra¹, pasando por las situaciones de violación y esclavitud de las mujeres troyanas, descritas en *La Ilíada*, en el Antiguo Testamento, e incluso recientemente, en los siglos XIX y XX, donde cometer violaciones sexuales era considerado como una ofensa contra los hombres, no así contra la mujer violada, pues los hombres de los pueblos invadidos percibían la violación de “sus” mujeres como un símbolo de humillación², así, también, según explica Magallón, numerosos datos acreditan la participación y el apoyo de las mujeres a la guerra, sea mediante la producción de material bélico, el apoyo logístico, o del modo particularmente específico señalado por Virginia Woolf, en *Tres Guineas: admirando a los héroes*³.

De forma paralela, el paradigma de la guerra ha dado un giro sustancial durante el último siglo. De la guerra entendida como grandes ejércitos dominados por hombres que se enfrentaban entre sí, a partir de la II Guerra Mundial la guerra ha pasado a librarse principalmente contra civiles⁴, o lo que Smith llama como “el paradigma de la guerra entre la gente”. Se trata de un:

Marco conceptual que refleja la dura realidad de que no hay un campo de batalla aislado en el que se involucren los ejércitos, ni hay necesariamente ejércitos, definitivamente no en todos los lados. Para ser claro: no se trata de una guerra asimétrica (...). La guerra entre la gente es diferente: es una realidad en la que la gente en las calles, las casas y los campos, toda la gente, en cualquier lugar, es el campo de

¹ Elizabeth Odio Benito, “De la violación y otras agresiones a la integridad sexual como crímenes sancionados por el Derecho Internacional Humanitario (crímenes de guerra)”. En *Ensayos en honor de Fernando Volio Jiménez*, editado por Lorena González Volio (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998): 262-296.

² Odio Benito, “De la violación y otras agresiones a la integridad sexual como crímenes sancionados por el Derecho Internacional Humanitario (crímenes de guerra)”, 269.

³ Carmen Magallón Portolés, “De la reclamación de la paz a la participación en las negociaciones, el Feminismo Pacifista”. En *Feminismo/s* 9 (2007): 22.

⁴ Mientras que las bajas civiles antes de la I Guerra Mundial eran de alrededor de un 5%, durante la II Guerra Mundial estas llegaron a abarcar el 65% de las bajas totales. En la actualidad, entre el 75% y 90% de las bajas de la guerra son civiles, y entre estas la mayoría corresponden a mujeres, niñas y niños.

batalla. Los enfrentamientos militares pueden tener lugar en cualquier lugar: en presencia de civiles, contra civiles, en defensa de civiles. Los civiles son los blancos, los objetivos a ganar, tanto como una fuerza opuesta⁵.

Asimismo, con cada vez mayor frecuencia los mecanismos convencionales de guerra se entrelazan con estrategias no convencionales, o lo que se conoce como guerra híbrida. Esta es definida por Mansoor como “un conflicto que involucra una combinación de fuerzas militares convencionales e irregulares (guerrillas, insurgentes y terroristas), que podría incluir tanto a actores estatales como no estatales, con el objetivo de lograr un propósito político común”⁶.

Esta reformulación del fenómeno de la guerra ha tenido importantes consecuencias para el derecho internacional humanitario, principalmente por cuanto esta rama del derecho internacional prohíbe, mediante los convenios de Ginebra⁷, los ataques indiscriminados contra civiles, y tipifica la violencia sexual en los conflictos como crímenes de guerra por medio del Estatuto de la Corte Penal Internacional⁸.

En la década de los noventa, con el acaecimiento del genocidio ruandés y los graves crímenes cometidos durante la guerra de los Balcanes, el derecho internacional experimentó una evidente crisis de legitimidad, que se hizo extensiva al Sistema de Naciones Unidas y, principalmente, a su órgano encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: el Consejo de Seguridad. La respuesta de la comunidad internacional ante dichos acontecimientos no solo fue tardía, sino además insuficiente. Así, tras la constitución de los tribunales que juzgarían estos crímenes (el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, en adelante TPIY, y el

⁵ Rupert Smith, citado por Sergio I. Moya, *A tu servicio oh Hussein: Las milicias chiitas y la lucha contra el Estado islámico* (San José: Observatorio de la Política Internacional, 2019), 16-17.

⁶ Peter R. Mansoor, *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 2.

⁷ Tales son: el I Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña; el II Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar; el III Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra en el mar; y el IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, todos del 12 de agosto de 1949.

⁸ *Estatuto de Roma*, Corte Penal Internacional/2002.

Tribunal Penal Internacional para Ruanda, en adelante TPIR), fueron juzgados graves acontecimientos en los que mediaron distintas formas atroces de violencia contra las mujeres⁹.

Los sucesos de los que fueron víctimas miles de mujeres en la guerra que se libró en la antigua Yugoslavia a partir de 1991 merecieron la atención de la entera comunidad internacional. Desde los órganos y organismos de Naciones Unidas hasta las organizaciones no gubernamentales (ONG), pasando por la gran prensa internacional y las academias, brutales agresiones sexuales fueron denunciadas. Las violaciones masivas y el uso siniestro de toda suerte de abusos sexuales, como parte de estrategias militares, sembraron pavor, asombro y repudio en el mundo entero¹⁰.

Fue precisamente el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia el primero en reconocer que la violencia sexual sobre los cuerpos de las mujeres constituía un crimen de guerra¹¹. Posteriormente, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda declaró culpable a Jean-Paul Akayesu¹² por instigar actos de violación contra mujeres tutsi como una forma de genocidio, y luego, en el Estatuto de Roma, de la Corte Penal Internacional, se acordó tipificar la violación, la esclavitud sexual, la prostitución y la esterilización forzadas, así como el embarazo forzoso, como crímenes competencia de este Tribunal.

Ante esto, un movimiento internacional liderado por la sociedad civil, bajo el nombre de la Coalición sobre la Mujer y la Paz y la Seguridad Internacionales, compuesto por más de 200 organizaciones no gubernamentales, ejerció presiones para que el Consejo de Seguridad emitiera una resolución que considerara el papel de las mujeres en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, además de abogar por la protección de sus derechos humanos durante todas las etapas de los conflictos armados. Ello culminó en la adopción de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el año 2000, en una sesión abierta, liderada por Namibia, que en ese momento ocupaba la presidencia del órgano.

⁹ Según la Organización de las Naciones Unidas, se calcula que entre 100 000 y 250 000 mujeres fueron violadas durante los tres meses que duró el genocidio en Ruanda, y 60 000 en la antigua Yugoslavia.

¹⁰ Odio Benito, “De la violación y otras agresiones a la integridad sexual como crímenes sancionados por el derecho internacional humanitario (crímenes de guerra)”, 267.

¹¹ Estatuto del Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia/1993.

¹² Corte Penal Internacional/ Fiscalía c. Akayesu/2 de septiembre de 1998.

Sin embargo, la aprobación de esta normativa no debe entenderse como una concesión graciosa de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Otto interpreta esta aprobación como el resultado de un juego de reforzamiento mutuo de legitimidad entre el Consejo y las organizaciones de mujeres¹³. Siguiendo este argumento, Barbé señala:

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. Por otro lado, las ONGs [sic] ofrecían legitimidad 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 anterior¹⁴.

Desde entonces nace lo que se le conoce como la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad (en adelante MPS), la cual fue ampliada posteriormente con nueve resoluciones del Consejo de Seguridad, que complementaron sus alcances y definiciones, además de dotarla de una considerable fuerza normativa^{15, 16}.

Adicionalmente, en el año 2013, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (en adelante Comité de la CEDAW) adoptó su Observación General número 30 sobre “las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos”, a partir de la cual reconoció que la aplicación de la Convención se extiende a la prevención de conflictos, los conflictos armados internacionales y no internacionales, las situaciones de ocupación extranjera y otras formas de ocupación, así como la fase posterior al conflicto. Incluso,

¹³ Dianne Otto, “The Security’s Council Alliance of Gender Legitimacy: The Symbolic Capital of Resolution 1325”. In *Fault lines of International Legitimacy*, ed. Hilary Charlesworth y Jean-Marc Coicaud (Cambridge: Cambridge U.P., 2010), 241.

¹⁴ Esther Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad: La agenda de Mujeres, Paz y Seguridad o de la Resolución 1325 a la Resolución 2242”, *Revista Española de Derecho Internacional* 68, n.º 2 (julio-diciembre 2016): 111, <http://dx.doi.org/10.17103/redi.68.2.2016.1.03>.

¹⁵ Milán Requena Casanova, “La aplicación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los procesos de paz: la participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 34 (2017): 34, <https://doi.org/10.17103/reei.34.04>.

¹⁶ Las resoluciones que componen la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad son la resolución 1820 de 2008, la resolución 1888 de 2009, resolución 1889 de 2009, resolución 1960 de 2010, resolución 2106 de 2013, resolución 2122 de 2013, resolución 2242 de 2015, resolución 2467 de 2019, y resolución 2493 de 2019.

la Observación reconoce otros contextos que no se reconocen jurídicamente como conflictos armados, pero, aun así, pueden generar situaciones especialmente preocupantes en torno a la violencia contra las mujeres. Además, de esta observación se desprende que los Estados Parte de la CEDAW, al presentar sus informes sobre el cumplimiento de dicho instrumento, deberán informar al Comité sobre las medidas adoptadas para cumplir con los compromisos adquiridos en el marco de la agenda MPS¹⁷.

No obstante, a pesar de que la resolución 1325 se adopta por consenso, lo mismo que la emisión de resoluciones posteriores que amplían sus alcances, la agenda MPS no ha estado exenta de contestación. Barbé expone cómo los Estados que llama “soberanistas” han venido contestando esta normativa de corte liberal. En tal sentido, “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”¹⁸, y que impone una serie de derechos y obligaciones que chocan con el ejercicio del poder de las potencias militares. De igual forma, la agenda MPS ha sido ampliamente criticada por la carencia de mecanismos para su implementación, así como por su laxitud y ambigüedad, lo que brinda un amplio margen de acción, y dificulta sus posibilidades de eficacia.

Según ha sido reconocido por la doctrina, la agenda MPS abarca cuatro pilares principales que han orientado la labor de las Naciones Unidas, los Gobiernos y la sociedad civil, a saber: prevención, participación, protección, y asistencia y recuperación. Tanto los pilares de prevención, protección, como asistencia y recuperación se ubican jurídicamente en la rama del derecho internacional humanitario, pues ponen el foco en la necesidad de luchar contra la violencia sexual en los conflictos y la impunidad. De otro modo, el eje de participación ha sido enmarcado por la doctrina en el derecho internacional de los derechos humanos, pues procura hacer efectivo el derecho de las mujeres a la participación en todos los niveles de adopción de decisiones en la solución de conflictos y los procesos de paz (resolución, mediación, negociación, reconstrucción y gobernanza posterior al conflicto), así como la igualdad de género. Sin embargo, tal como lo explica Requena, existe un amplio consenso doctrinario en que

¹⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer/ Observación General número 30/2013.

¹⁸ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 119.

La agenda MPS se ha desarrollado a través de su eje preventivo, priorizando la dimensión humanitaria, por encima del eje de participación, que incide en el liderazgo político de las mujeres en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz. Sólo tres de las ocho resoluciones que componen la agenda (1889, 2122 y 2242), tienen un fuerte componente de participación vinculado al empoderamiento de las mujeres en la sociedad. Por tanto, existe una brecha de género en un ámbito esencial en la agenda como es el empoderamiento político de la mujer¹⁹.

De cualquier forma, la resolución 1325 constituyó un hito en las relaciones internacionales, por cuanto pasó del reconocimiento de un rol pasivo de las mujeres como víctimas de los conflictos armados, hacia la consideración de que estas pueden ser agentes activas de los procesos de conflicto y pacificación, y que, para este respecto, sus derechos de participación deben ser reconocidos y asegurados.

Sin embargo, el Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre *Las mujeres, la paz y la seguridad* para el año 2021 reconoce que la implementación de la resolución 1325 ha sido deficiente. Hasta el 31 de diciembre de 2020, solo el 5,2 % del personal militar que servía en operaciones de paz eran mujeres, porcentaje inferior a la meta del 6,5 % que se habían fijado las Naciones Unidas para 2020²⁰. Asimismo, en los países que se encuentran en una situación de conflicto o posconflicto, las mujeres solo ocupan el 18,9 % de los escaños parlamentarios, frente al porcentaje mundial del 25,5 %, que de todas maneras es demasiado bajo²¹.

En 2020, las mujeres representaban solo el 23% de las delegaciones que formaban parte de procesos de paz dirigidos o codirigidos por las Naciones Unidas. Asimismo, aunque comenzó a aumentar el porcentaje de acuerdos de paz que contienen disposiciones de género, la proporción del 28,6 % sigue siendo muy inferior al máximo del 37,1% registrado en 2015, y ninguno de los acuerdos de alto al fuego, concertados entre 2018 y 2020, incluía disposiciones de género²². En

¹⁹ Requena Casanova, “La aplicación de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los procesos de paz,” 6.

²⁰ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del secretario general,” *Consejo de Seguridad*, 27 de septiembre de 2021, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/S_2021_827_S.pdf

²¹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del secretario general,” 3.

²² Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del secretario general,” 2.

consecuencia, el Informe *Las mujeres, la paz y la seguridad del año 2021*, emitido por el secretario general de las Naciones Unidas, reconoce que “hay que seguir centrándose en aumentar el número de mujeres que trabajan en operaciones de paz”²³, lo cual pone en evidencia que, a pesar de los avances durante las últimas dos décadas, para una implementación efectiva de la agenda MPS existe un largo camino por recorrer.

I.B. Afganistán: la construcción de paz en un contexto de guerra permanente

En Afganistán, luego de cuatro décadas de guerra permanente, el retorno del Régimen Talibán al poder abrió nuevas interrogantes sobre el futuro de los derechos humanos de las mujeres. Aunque este país emitió un Plan de Acción Nacional sobre la implementación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad en el año 2015, las negociaciones de paz estuvieron muy lejos de ser inclusivas. La presentación del nuevo gobierno del Régimen Talibán en septiembre de 2021, con una nómina carente de representación femenina, dejó claro que, desde una perspectiva identitaria, la concentración del poder seguiría en manos de los hombres.

La guerra en Afganistán tiene varios antecedentes clave que se remontan a cuatro décadas atrás. En primer lugar, es menester hacer referencia al golpe de Estado liderado por el Partido Democrático Popular de Afganistán, de orientación marxista, el cual tuvo lugar la noche del 27 de abril de 1978. A partir de entonces, surgió una guerra proxy²⁴, en la que el gobierno de Jimmy Carter financiaba a los oponentes del régimen prosoviético, conocidos como los muyahidines²⁵ y, por otro lado, la Unión Soviética dirigió sus apoyos al nuevo régimen. Es así como, frente a un escenario de inestabilidad política cada vez más evidente, el 24 de diciembre de 1979, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) comenzó la invasión a Afganistán, bajo la justificación de luchar contra la intervención secreta de los Estados Unidos.

Para la década de 1980, la guerra proxy²⁶ se intensificó. Por un lado, la URSS aumentó sus tropas en montos que rondaron los diez mil efectivos durante los primeros años (1981, 1982 y 1984), con el fin de adquirir un mayor control sobre el territorio; mientras que los muyahidines,

²³ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del secretario general”, 14.

²⁴ Se refiere a una guerra subsidiaria, en la cual dos o más potencias se enfrentan en el territorio de un tercer Estado.

²⁵ La palabra muyahidín se deriva del término “yihad”, el cual tiene distintas acepciones en el idioma árabe como “lucha”, “esfuerzo” y “guerra”. En este caso, su traducción literal sería “los que hacen la yihad”.

²⁶ Una guerra *proxy* consiste en un conflicto armado en el que existe un patrocinio de fuerzas convencionales o irregulares que se encuentran fuera del orden constitucional del Estado o Estados en disputa.

apoyados militarmente por Arabia Saudí y Estados Unidos, y entrenados por Pakistán, fueron adquiriendo apoyos locales que pusieron en entredicho la legitimidad estatal.

Dicho contexto facilitaría el posterior surgimiento del movimiento talibán durante los años noventa: los campos de refugiados en que crecieron miles de afganos, y las madrasas a las que acudían con el fin de desarrollar conocimientos teológicos, fueron el caldo de cultivo que permitió el surgimiento de esta vertiente salafista yihadista del islam. Su nombre se deriva del plural de la palabra “talib” – que significa estudiante en árabe–, y sus líderes eran provenientes de las regiones más empobrecidas y conservadoras al sudeste de Afganistán²⁷.

En 1989 fueron retiradas las tropas soviéticas y, ante el vacío de poder, Afganistán se vio sumido en una guerra civil. Finalmente, el régimen comunista colapsó en abril de 1992, de manera que Kabul se convirtió en foco de conflicto entre los distintos grupos muyahidines. Sin embargo, en septiembre de 1996, con el apoyo de la inteligencia pakistaní, los talibanes toman la capital y cumplen su objetivo principal, que se ha mantenido incólume hasta la actualidad: controlar Kabul y, consecuentemente, construir un emirato islámico basado en la *sharía*²⁸, lo cual realizan sobre la base de una versión muy singular de la escuela deobandí del islam²⁹ que, aunada a su origen pastún y el código de conducta practicado por dicha etnia, derivaron en una interpretación muy particular sobre el estatus que debían ocupar las mujeres en la sociedad.

Tras una serie de atentados que se llevaron a cabo el 11 de septiembre de 2001, los cuales fueron propiciados por al Qaeda y dirigidos por Osama bin Laden –cuyas bases y campos de entrenamiento se encontraban en Afganistán–, y ante un pedido de entrega de los responsables solicitado por el Gobierno de Estados Unidos al Régimen Talibán, el cual tuvo resultados

²⁷ Valeria Rodríguez Quesada, “El papel de las mujeres en las negociaciones de paz en Afganistán: una continuación de la guerra por otros medios”, *Reportes del CEMOAN* 38 (octubre 2021): 5.

²⁸ Rodríguez Quesada, “El papel de las mujeres en las negociaciones de paz en Afganistán”, 6.

²⁹ El movimiento deobandí toma su nombre de una madrasa tradicional establecida en 1867 en la ciudad norindia de Deoband. El fundador de la escuela, Maulana Qasim Nanotvi, estaba preocupado por la posibilidad de que los musulmanes de la India adoptaran y aceptaran las costumbres occidentales. Su madrasa, por tanto, marcó el inicio de un movimiento de adhesión a un modo de vida religioso tradicional. Los deobandís explican la decadencia de las sociedades islámicas por haber sido seducidas por los aditamentos amorales y materialistas de la occidentalización. Según ellos, los musulmanes han perdido las bendiciones de Alá porque se han desviado de las enseñanzas originales del profeta Muhammad y de las costumbres prístinas de sus primeros seguidores. Haqqani Husain, “The Ideologies of South Asian Jihadi Groups”. *Current Trends in Islamist Ideology* (2005): 20-21, <https://carnegieendowment.org/files/Ideologies.pdf>

infructíferos, los Estados Unidos dirigieron una “coalición global contra el terrorismo”, que tuvo por objeto la invasión al territorio afgano, por medio de la operación llamada *Enduring Freedom*.

En tan solo dos meses, las fuerzas de ocupación lograron hacerse con todo el territorio y derrocar al Régimen Talibán, ante lo cual se estableció la Conferencia de Bonn –en la que no participaron representantes del anterior Régimen Talibán–. Durante la citada conferencia, en el año 2004, se alcanzó un acuerdo para establecer una administración transitoria y promulgar una nueva Constitución. Desde entonces, hasta la toma de los talibanes del poder en agosto de 2021, se instauró una administración gubernamental, caracterizada por su fragilidad, la tercerización de los servicios gubernamentales y una corrupción endémica. Ergo, la erradicación del Talibán nunca fue una realidad. De hecho, el grupo reorganizó su estrategia territorial y militar, y logró mantener una ofensiva permanente que, veinte años después, y tras la ejecución de la operación *Resolute Support* para el retiro de las tropas estadounidenses, se haría nuevamente con el control gubernamental de Kabul el día 15 de agosto de 2021³⁰.

Afganistán es un Estado de vastas complejidades, en el cual convergen múltiples ordenamientos jurídicos y sociales, que podrían incidir en la eficacia de dicha resolución; y explicarían algunos de los obstáculos para su implementación. Por este motivo, esta investigación se propone analizar cuáles son las condiciones jurídicas que deben garantizarse para lograr un efectivo cumplimiento de la resolución 1325 en Afganistán, con el fin de trascender los enfoques de traducción de normas que desconocen las realidades locales en las que estas pretenden ser puestas en ejecución, y en su lugar, establecer algunas pautas para una verdadera transformación de los contextos mediante el derecho.

Los procesos de construcción de paz implican no solo la culminación de conflictos armados, sino, sobre todo, una redistribución del poder político. En ese sentido, la participación de las mujeres se vuelve un derecho impostergable, lo cual fue puesto de relieve por el Estudio Mundial sobre la aplicación de la resolución 1325, al afirmar una correlación positiva entre participación efectiva y significativa de las mujeres en los procesos de paz, por un lado, y la sostenibilidad de las conversaciones y consecución del acuerdo, por el otro³¹. Asimismo,

³⁰ Rodríguez, “El papel de las mujeres en las negociaciones de paz en Afganistán”, 9.

³¹ Requena Casanova, “La aplicación de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los procesos de paz”, 24.

La evidencia empírica indica que la inclusión de la mujer tiene un impacto positivo en el proceso y los resultados de la paz. Un estudio sobre 40 procesos de paz en 35 países durante las últimas tres décadas, encontró que la inclusión e influencia de las mujeres en los procesos de paz resulta en mayores posibilidades de alcanzar un acuerdo de paz, implementar ese acuerdo y en la sostenibilidad del acuerdo a largo plazo³².

Por consiguiente, el estudio de la participación de las mujeres en los procesos de paz en esta investigación no reviste únicamente un interés académico, sino que deviene necesario para el aseguramiento de la sostenibilidad de los procesos de pacificación y reconstrucción de los tejidos sociales en el largo plazo.

Como problema de investigación, se plantea que, a pesar de los numerosos esfuerzos dirigidos desde la sociedad civil, la Organización de las Naciones Unidas, los Estados Parte de las Naciones Unidas y los distintos órganos que contribuyen a la implementación de la Agenda MPS, la participación efectiva de las mujeres dentro de las negociaciones de paz está lejos de ser una realidad, en tanto las concepciones que se tienen sobre el derecho internacional desde una perspectiva *top-down* han implicado una deficiente implementación de la Agenda.

Tomando como base el proceso de negociación de paz³³ en Afganistán, la presente investigación buscará dar luces para encontrar nuevas posibilidades que permitan asegurar una adecuada implementación de la agenda, en atención a las particularidades jurídicas que podrían determinar la baja participación de las mujeres durante las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz.

Para ello, se plantea como hipótesis de investigación que la ausencia de mecanismos para hacer efectiva la resolución 1325, la inexistencia de legislación regional sobre el tema, la baja facticidad del derecho interno, la interpretación deobandí del islam realizada por el Talibán, igual que los

³² Parmila Nazary, Nassir Ul Haq Wani y Ahmad Khalid Hatam, “Women in Peace Process in Afghanistan: Meaningful Participation and its Impact”, *Kardan Journal of Social Sciences and Humanities* 3, n.º 2 (2020): 18-19 [traducido mediante DeepL Traductor].

³³ El proceso de negociación de paz en Afganistán se llevó a cabo mediante diversos encuentros: conversaciones de paz sostenidas en Rusia, Irán y Catar —donde tuvieron lugar las negociaciones entre el Talibán y Estados Unidos, y el diálogo intraafgano—³³, así como mecanismos internos impulsados desde las instancias gubernamentales de la sociedad civil, los organismos internacionales y la República Islámica de Afganistán, en los que hubo participación de los niveles nacional y local.

códigos de conducta locales, son condiciones jurídicas que influyen en la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz para el caso de Afganistán durante el período 2020-2021.

Lo anterior se desarrolla a partir de los siguientes capítulos: el capítulo I da cuenta del pluralismo jurídico en Afganistán, a partir de una descripción de los órdenes internacional, regional, estatal y de otras expresiones normativas étnicas y religiosas no estatales presentes en Afganistán.

El segundo capítulo contiene un análisis crítico de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en los conflictos armados, con el fin de dimensionar la resolución 1325 desde una perspectiva histórica, que tome en cuenta su contestación normativa y mecanismos de implementación.

El capítulo III analiza las condiciones jurídicas internacionales, regionales, nacionales —en el período anterior y posterior a la toma del control por parte del Régimen Talibán— y locales, que inciden en la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en el conflicto en Afganistán durante el período 2020-2021.

Por último, el capítulo IV evalúa la aplicabilidad y aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en el conflicto en Afganistán durante el período 2020-2021, a partir de una constatación de la participación cuantitativa y cualitativa de las mujeres en las conversaciones de paz sostenidas en ese período, y una descripción de los balances y perspectivas para su aplicación futura.

II. Metodología

La investigación propuesta se enmarca en el enfoque cualitativo, pues busca analizar la participación de las mujeres en el contexto afgano a partir de su complejidad, seleccionando al respecto aquellos datos e información que resulten útiles para la comprensión del fenómeno jurídico local. En consonancia con la propuesta de Denzin y Lincoln (1994), se pretende hacer

hincapié en la construcción social de la realidad, la relación sujeto-fenómeno y las constricciones del contexto que condicionan la investigación, en procura de explicar cómo se produce la experiencia social a partir de sus especificidades y cuáles son los significados dominantes que inciden en el ejercicio del derecho de participación. Estos autores definen la investigación cualitativa de la siguiente forma:

Es un multimétodo focalizado, incluyendo interpretación y aproximaciones naturalistas a su objeto de estudio. Esto significa que los investigadores cualitativos estudian las cosas en su situación natural, tratando de entender o interpretar los fenómenos en términos de los significados que la gente les otorga³⁴.

Es decir, que el valor de los resultados de la investigación depende de que exista un acercamiento fidedigno a la situación particular, así como de la adecuación con las representaciones sociales que inciden sobre la *agencia*³⁵ de los sujetos, en este caso, las mujeres. Así, “su solidez yace en el conocimiento que proporciona acerca de la dinámica de los procesos sociales, del cambio y del contexto social y en su habilidad para contestar, en esos dominios, a las preguntas *¿Cómo?* y *¿Por qué?*”³⁶.

En el mismo sentido, la investigación se plantea desde una lógica inductiva; esto es, que se construye el conocimiento desde lo particular a lo general, descomponiendo un todo en sus partes, con el fin de establecer regularidades o conclusiones generales, derivadas de los elementos particulares. De hecho, no se persigue la intención de alcanzar verdades universalizables, sino que el interés estriba en lograr resultados de investigación que permitan conocer los obstáculos para la implementación de normas internacionales ante contextos particulares. Para ello, se considera que el uso de distintas técnicas, enfoques y orientaciones resulta de sumo valor, por cuanto permite realizar un ejercicio de triangulación y contraste de los hallazgos de la investigación, permitiendo de esta manera reflejar la complejidad del contexto que se analiza y, aún mejor, garantizar la validez de los resultados obtenidos.

Para la obtención de la información, se utilizaron distintas técnicas. En primer lugar, se

³⁴ Norman K. Denzin e Ivonna S. Lincoln, “Introduction: Entering the Field of Qualitative Research”. En *Handbook of Qualitative Research*, ed. Norman K. Denzin, e Ivonna S. Lincoln. (California: Sage, 1994), 2 [traducido mediante DeepL Traductor].

³⁵ El concepto de *agencia*, extraído de la obra de Amartya Sen, será entendido en esta investigación como la capacidad que debe reconocérsele a los sujetos, y en este caso a las mujeres, para autodeterminarse.

³⁶ Irene Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de investigación cualitativa* (Barcelona: Gedisa, 2006), 25.

realizó un proceso de relevamiento de datos y lectura de noticias, informes, actas, documentos jurídicos (resoluciones, decretos, legislación nacional e internacional), análisis e interpretaciones normativas que permitan conocer la situación particular, técnicas de observación, análisis empírico, exégesis, síntesis de noticias y análisis de coyuntura³⁷.

Respecto a la población por estudiar, esta investigación se enfoca en las mujeres que participaron de las negociaciones de paz durante los años 2020-2021. Más que la descripción de sus situaciones personales e historias de vida, se procurará comprender los condicionantes sociales y normativos que inciden en las nociones sobre participación, a partir del lugar que se les confiere dentro de los ordenamientos en disputa.

La investigación buscará vincular los tres niveles del conocimiento en el derecho descritos por Villabella; tales son:

1. El que aborda los prolegómenos doctrinales de la ciencia, así como los paradigmas, teorías, conceptos y principios de cada una de las disciplinas que la integran.
2. El que estudia aspectos del ordenamiento jurídico relacionados con la creación, vigencia y eficacia de las normas.
3. El relativo a la aplicación del derecho y la actividad hermenéutica de los operadores jurídicos³⁸.

Así, se trata de una investigación mixta, entendida esta como “aquella que en un mismo proceso trabaja sobre teoremas, conceptos, principios o leyes, y a la par, estudia empíricamente el objeto”³⁹. Además, conforme a los objetivos y el marco teórico propuestos, se hará uso del análisis histórico, con el fin de comprender el contexto en que se ubica la resolución 1325 y el período de transición en que se encuentra Afganistán, el método de análisis-síntesis, “utilizado para estudiar normas, instituciones, procedimientos, conceptos, etcétera, que necesitan descomponerse en sus estructuras para caracterizarlas”⁴⁰, y el método sistémico-estructural-funcional, el cual permite comprender el objeto dentro del entramado de relaciones en el que se integra.

³⁷ Ver cuadro 1.

³⁸ Carlos Manuel Villabella Armengol, “Los métodos en la investigación jurídica: algunas precisiones”, 924.

³⁹ Villabella Armengol, “Los métodos en la investigación jurídica: algunas precisiones”, 926.

⁴⁰ Villabella Armengol, “Los métodos en la investigación jurídica: algunas precisiones”, 937.

En conclusión, antes que un interés de alcanzar purismos metodológicos, se considera que la utilización y complemento de varios métodos y técnicas de investigación, permitirá la obtención de un resultado que comprenda las particularidades contextuales, las estructuras normativas y la interrelación entre ambas, al dotar los resultados de investigación de validez y relevancia empíricas. El cuadro 1 resume la metodología de análisis propuesta para los distintos órdenes normativos en Afganistán.

Cuadro 1. Metodología de análisis para los órdenes normativos presentes en Afganistán

Orden normativo	Instrumentos jurídicos	Técnicas de investigación	Método de análisis
Derecho internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Declaración Universal de los Derechos Humanos. - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. - Resoluciones del Consejo de Seguridad: <ul style="list-style-type: none"> • 1325 (2000). • 1820 (2009) • 1888 (2009) • 1889 (2010) • 1960 (2011) • 2106 (2013) • 2122 (2013) • 2242 (2015) • 2467 (2019) • 2493 (2019) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lectura de actas. • Análisis de coyuntura. • Análisis de interpretaciones normativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Método hermenéutico. • Análisis histórico. • Análisis-síntesis.
Derecho regional	<ul style="list-style-type: none"> - Carta Constitutiva de la Organización para la Cooperación Islámica. - Declaración de los Derechos Humanos en el Islam. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de noticias. • Análisis de coyuntura. • Análisis de interpretaciones normativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Método sistémico-estructural-funcional.

	- Plan de Acción para el Avance de la Mujer.		
Derecho interno	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución Política del año 2004. - Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán. - Plan de Acción Nacional para la implementación de la resolución 1325 en Afganistán. - Decretos emitidos por el Régimen Talibán en 2021. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de coyuntura • Análisis e interpretaciones normativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis – síntesis • Análisis histórico.
Ordenamiento religioso (<i>sharía</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Corán - Sunnah. - Hadices. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exégesis. • Lectura de análisis teológicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis histórico. • Método sistémico-estructural-funcional.
Códigos de conducta locales	<ul style="list-style-type: none"> - Pashtunwali. - Estatutos jurídicos personales practicados por la minoría chiita. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis e interpretaciones normativas. • Lectura de etnografías y análisis contextuales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis histórico. • Método sistémico-estructural-funcional.

Fuente: Elaboración propia.

Como hipótesis de investigación, se plantea que “la ausencia de mecanismos para hacer efectiva la resolución 1325, la inexistencia de legislación regional sobre el tema, la baja facticidad del derecho interno, la interpretación deobandí del islam realizada por el Talibán, igual que los códigos de conducta locales, son condiciones jurídicas que condicionan la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz para el caso de Afganistán durante el período 2020-2021”.

En cuanto a la justificación, la investigación propuesta se ubica en un contexto de transformación del fenómeno de la guerra, respecto del cual el derecho internacional se encuentra llamado a brindar respuestas oportunas. Para ello, y desde una perspectiva que contradice el

tradicional análisis *top-down* en las investigaciones sobre esta rama, se propone la presente investigación, con el fin de comprender las limitaciones ante las que se encuentra esta rama del derecho, en relación con posibles confrontaciones con el pluralismo jurídico local, así como sobre fenómenos cada vez más complejos como la guerra híbrida, en la cual se enfrentan una multiplicidad de actores, que requieren procesos de pacificación más diversos e inclusivos.

Desde el año 2000, el Consejo de Seguridad ha emitido normativa sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en los conflictos armados, reafirmando así el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, además de subrayar la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad⁴¹.

Aunque la implementación de la agenda MPS ha sido un tema recurrentemente discutido en numerosos foros internacionales, en Costa Rica se trata de un tema poco conocido, con un amplio desinterés sobre sus posibilidades de implementación y las obligaciones que se derivan de esta. Frente a dicha realidad, esta investigación permitiría aglutinar el estudio de esta agenda en torno a líneas de investigación que con frecuencia ocupan un lugar secundario dentro de las discusiones jurídicas, tales como el estudio de los ordenamientos jurídicos no convencionales, la teología islámica, la perspectiva de género en el derecho, la geopolítica, la teoría crítica del derecho y las relaciones internacionales, pero que resultan de gran relevancia para comprender la coyuntura actual. Se trata de enfoques desde los cuales se pueden realizar vastas aportaciones para el comienzo de nuevas perspectivas de investigación en la Facultad de Derecho, capaces de posibilitar la urgente incorporación de perspectivas interdisciplinarias, e incluso, la introducción de nuevos conceptos para la acción política.

Para ello, como objetivo general se define determinar las condiciones jurídicas que inciden en la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz para el caso de Afganistán durante el período 2020-2021. A su vez, se establecen cuatro objetivos específicos; tales son: describir el pluralismo jurídico presente en Afganistán durante el período 2020-2021; realizar

⁴¹ Resolución 1325/2000, de 31 de octubre, de Consejo de Seguridad.

un análisis crítico de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en los conflictos armados; identificar las condiciones jurídicas internacionales, regionales y locales que inciden en la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en el conflicto en Afganistán durante el período 2020-2021, y evaluar la aplicabilidad y aplicación jurídica de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en el conflicto en Afganistán durante el período 2020-2021.

Capítulo I. El pluralismo jurídico presente en Afganistán

Del carácter meramente complementario del derecho consuetudinario [se] debe desconfiar. Con razón líderes indígenas responden a los antropólogos de derecho (y a los políticos) lo siguiente: Nuestra producción se llama artesanía, y la de ustedes es industria. Nuestra música es folklore y la de ustedes es arte, nuestras normas son costumbres y las de ustedes derechos⁴².

Sección I. La noción de pluralismo jurídico

Muy a pesar de las ficciones jurídicas sobre la soberanía estatal, el Estado es una unidad heterogénea, campo de disputa política en el que convergen múltiples intereses, voluntades y ordenamientos. Así, la idea sobresimplificadora de un mundo dividido en una serie de unidades

⁴² André Hoekema, “Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario”, *El otro Derecho*, n.ºs 26-27 (2002): 67-68, <https://doi.org/10.1080/07329113.2021.1937858>.

estatales soberanas⁴³, con su propio territorio, no es sostenible desde una ciencia social que se asuma comprometida con la descripción factual de la realidad⁴⁴.

Las perspectivas sobre lo que se considera Derecho tampoco son unívocas. De acuerdo con la conceptualización que se asuma, podrá considerarse una visión restringida donde se considere derecho aquellos órdenes que emanen exclusivamente del Estado, o bien, es posible asumir la existencia de una amplia diversidad de órdenes jurídicos, con mayor o menor grado de juridicidad. De acuerdo con Sánchez-Castañeda, un sistema jurídico puede no ser relevante o indiferente para otro. Sin embargo, esto no le quita la característica de orden jurídico a ese orden considerado como irrelevante, pues este es autosuficiente por sí mismo⁴⁵.

A su vez, Griffin ha llamado la atención, al aducir que las ciencias jurídicas se han ocupado del estudio de lo deontológico, antes que lo ontológico; es decir, que “las concepciones sobre lo que el derecho es han reflejado la idea de lo que el Derecho debe ser (...). A partir de esta idea, el pluralismo jurídico estará constituido por los hechos observables por [la persona científica] mientras que el centralismo jurídico será un mito^{46, 47}”.

De seguido, se hará una breve descripción del monismo jurídico, para luego alcanzar una comprensión sobre los orígenes del pluralismo jurídico, su conceptualización, postulados y debates teóricos recientes.

⁴³ Como afirma De Sousa Santos, el Estado-nación ha sido la escala y el espacio-tiempo más central del derecho durante los últimos doscientos años, particularmente en los países del centro del sistema mundo. Sin embargo, su importancia fue posible solo porque las otras dos dimensiones espacio-temporales, la local y la transnacional, fueron declaradas inexistentes formalmente por la teoría política liberal hegemónica. Boaventura de Sousa Santos, *Construyendo las epistemologías del sur: para un pensamiento alternativo de alternativas* (Buenos Aires: CLACSO, 2018): 195, http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181203040448/Antologia_Boaventura_Vol2.pdf.

⁴⁴ Jairo Vladimir Llano Franco, “Pluralismo jurídico, diversidad cultural, identidades, globalización y multiculturalismo: perspectiva desde la ciencia jurídica”, *Novum Jus*, 10 n.º 1 (enero - junio 2016): 60, doi: 10.14718/NovumJus.2016.10.1.3

⁴⁵ Alfredo Sánchez-Castañeda, “Los orígenes del pluralismo jurídico”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Universidad Nacional Autónoma de México (2006), 484.

⁴⁶ En el mismo sentido, De Sousa Santos afirma que “si se mira la vida sociojurídica de las sociedades europeas de la época del movimiento codificador [época en que se instauró el centralismo jurídico], se hace claro que la reducción del derecho al derecho estatal era, antes que todo, el resultado de un credo político y que la realidad empírica estaba del lado de los pluralistas jurídicos”. Boaventura de Sousa Santos, *La globalización del Derecho: Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación* (Bogotá: UNIBIBLOS, 1998), 24.

⁴⁷ Pablo Ianello, “Pluralismo jurídico”, *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho* 1 (2015): 773-774.

I.A. El centralismo jurídico

El centralismo o monismo jurídico es un paradigma derivado de los enfoques positivistas, que establece que el derecho emana únicamente de las normas que el Estado considera como tales. Para Hans Kelsen, las normas jurídicas son aquellas que son creadas por un acto jurídico. Así, este autor considera que “el Derecho es solamente un sistema de normas a las cuales los hombres prestan o no conformidad”⁴⁸. Consecuentemente, “los actos por los cuales estas normas son creadas y aquellos con los cuales se relacionen solo tienen importancia para el derecho así concebido en la medida en que son determinados por normas jurídicas”⁴⁹. Es decir, Kelsen hace depender la existencia jurídica de una norma de su validez, sin que para ello quepan consideraciones morales⁵⁰ o de eficacia. Así, dice este autor, una norma que no ha sido “puesta”, sino solamente “supuesta”, no pertenece al dominio de la realidad⁵¹.

Para la teoría pura de Kelsen, en tanto “nadie puede servir a dos señores”, es necesario garantizar que el Estado sea la única fuente de construcción de normas, en un sistema jurídico que pudiera resultar autopoietico. De hecho, Kelsen equipara las nociones de Estado y derecho⁵², una unidad que se caracterizaría por su hermetismo e inmutabilidad:

La concepción monista del derecho parte de la idea de que el derecho sólo existe en la forma de un sistema único y universal: O bien el sistema jurídico global toma en cuenta los fenómenos jurídicos descritos como constituyendo otro derecho (...) quedando la unidad restaurada por medio de este sistema global que asume el conjunto o bien los fenómenos del pretendido derecho diferente quedan

⁴⁸ Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho* (Buenos Aires: EUDEBA, 1960): 43.

⁴⁹ Kelsen, *Teoría pura del derecho*, 44.

⁵⁰ Para Kelsen, el derecho positivo y la moral son dos órdenes normativos distintos uno del otro. Aunque ello no implica negar que el derecho positivo puede en ciertos casos autorizar la aplicación de normas morales, es preciso que no haya relación de delegación del derecho a la moral o de la moral al derecho. Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, 50-53.

⁵¹ Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, 19.

⁵² Para Wolkmer, La concepción kelseniana de la “entidad jurídica estatal” refleja un “mundo monista formado por una serie de ordenamientos subordinados a una jerarquía de grados sucesivos [...] de extensión y eficacia decrecientes, desde el ordenamiento internacional hasta el Estado, a las entidades autárquicas, a las personas jurídicas públicas, a las fundaciones etc.”. Más allá de la simple coacción, la identidad del Estado y del derecho permite considerar el Estado esencialmente como el orden jurídico políticamente centralizado. La propuesta “científica” de Kelsen descarta el dualismo Estado-derecho, fundiéndolos, de tal modo que el derecho es el Estado, y el Estado es el derecho positivo. Antonio Carlos Wolkmer, *Pluralismo jurídico: Fundamentos de una nueva cultura del Derecho* (Madrid: Editorial Dykinson, 2018), 60.

fuera, no integrados en el sistema, en estado salvaje, y no pueden ser calificados como auténtico derecho, siendo considerados, todo lo más como sub-derecho⁵³.

Según Griffiths, el centralismo jurídico es un legado de las revoluciones burguesas y de la hegemonía liberal que fortalecieron el vínculo entre el derecho y el derecho estatal. Ello derivó en que los demás órdenes normativos fueran considerados inferiores, y, por tanto, encuadrados jerárquicamente como instancias subordinadas al derecho y al aparato institucional del Estado⁵⁴. Así, el centralismo jurídico se sostiene sobre la denegación de otras posibilidades jurídicas —y consecuentemente, otras racionalidades—, las cuales deben supeditarse a la satisfacción de los postulados del derecho estatal. De ello se desprende que, para De Sousa Santos, la búsqueda del pluralismo jurídico implicaría el descubrimiento de la alteridad⁵⁵. Como advierte De la Torre Rangel, el derecho moderno,

Pretendiendo ser un Derecho igual y suponiendo la igualdad de los hombres sin tener en cuenta los condicionamientos sociales concretos, produce una ley abstracta, general e impersonal. Al establecer una norma igual y un tratamiento igualitario para unos y otros, el Derecho positivo capitalista, en nombre de la igualdad abstracta de todos los hombres, consagra en realidad las desigualdades concretas⁵⁶.

I. B. Orígenes históricos del pluralismo jurídico

La presencia de distintos órdenes jurídicos en una unidad territorial no es reciente. Para Wolkmer, es posible constatar la existencia de un pluralismo jurídico en el Imperio romano. En primer lugar, porque los romanos no impusieron estrictamente sus normas a los pueblos conquistados, aplicando en ciertos casos el *jus gentium* o derecho de gentes, e incluso incorporando normas de origen extranjero. Pero, además, porque a la par que la existencia de dos fuentes de

⁵³ Sánchez-Castañeda, “Los orígenes del pluralismo jurídico”, 475.

⁵⁴ Griffiths citado por Hoekema, *Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario*, 51.

⁵⁵ Boaventura de Sousa Santos, *Derecho y emancipación* (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012), 175.

⁵⁶ De la Torre Rangel, citado por Antonio Carlos Wolkmer, *Pluralismo jurídico: Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*. (Sevilla: Editorial Dykinson, 2018), 54.

origen estatal, como lo son el *jus privatum* o *jus civile*, los juristas podían aplicar el *jus publicum*, que no era precisamente ley estatal, sino derecho establecido por el Estado.

Más tarde, “con la decadencia del Imperio Romano de Occidente y la consolidación política de los pueblos nórdicos en Europa, se afirmó la idea de que a cada individuo le sería aplicado el Derecho de su pueblo y de su comunidad local”⁵⁷. Además, a partir de la institución de la “personalidad de las leyes” se reconoció la pluralidad normativa dentro del Imperio, destacándose la existencia de cuatro órdenes jurídicos; tales eran: un “derecho señorial”, fundado en la función militar; un “derecho canónico”, basado en los principios cristianos; un “derecho burgués”, sustentado en la actividad económica, y, finalmente, un “derecho real”, que pretend[ía] incorporar a los demás, en nombre de la centralización política⁵⁸.

Sin embargo, a través de los siglos XVII y XVIII, el absolutismo monárquico y la burguesía desencadenan el proceso de uniformización burocrática que eliminaría la estructura medieval de las organizaciones corporativas, así como sometería el pluralismo legal y judicial⁵⁹, lo cual habría sido posible a raíz del surgimiento de una racionalización política centralizadora. “Evidentemente, la normatividad propiciada por el Estado liberal y el contractualismo político generado por el orden burgués, favorece una racionalización jurídica, una racionalización positivista fundada en la presunción de la universalidad y la neutralidad de las reglas estatales”⁶⁰.

De acuerdo con Reale y Wolkmer, es posible encontrar las bases teóricas de la cultura jurídica monista en la obra de Hobbes, para quien, en todos los Estados:

El legislador es únicamente el soberano. [...] el legislador es aquel que hace la ley. Y sólo el Estado prescribe y ordena el cumplimiento de aquellas reglas que llamamos leyes. [...] el Estado, o sea, el soberano es el único legislador. Por la misma razón, nadie puede revocar una ley ya hecha, a no ser el soberano. [...] E igualmente [...] nadie puede hacer leyes a no ser el Estado, pues nuestra obligación es únicamente para con el Estado. Las leyes naturales [...] no son propiamente leyes.

⁵⁷ Wolkmer, *Pluralismo jurídico*, 152.

⁵⁸ Wolkmer, *Pluralismo jurídico*, 191.

⁵⁹ Alejandro Rosillo Martínez, “Fundamentos del pluralismo jurídico desde la filosofía de la liberación”, *Derechos en Acción* (verano 2016/2017): 58.

⁶⁰ Wolkmer, *Pluralismo jurídico*, 65.

[...] Solo después de instituido el Estado ellas efectivamente se hacen leyes, nunca antes, pues entonces pasan a ser órdenes del Estado, por lo tanto, también leyes civiles, pues es el poder soberano que obliga a los hombres a obedecerlas⁶¹.

No obstante, el primer contexto en que se instalaría un centralismo jurídico sería en la República francesa posrevolucionaria, y específicamente, con la emisión del Código napoleónico, que integró los diversos ordenamientos hacia una legislación común. Posteriormente, con el advenimiento de los Estados-nación, así como los procesos de colonización, se trataría de una tendencia cada vez más evidente⁶², que terminó por permear en el derecho internacional y la propia existencia del principio de soberanía.

En el campo teórico, Eugen Ehrlich fue el primero en hablar de un derecho viviente y de la posibilidad de una pluralidad de sistemas jurídicos⁶³, quien indicaba que el punto central del derecho se encontraba en la sociedad misma, y que ese derecho viviente podía ser conocido utilizando distintas fuentes, tales como la observación directa de la vida social, las transformaciones, los hábitos, los usos de todos los grupos, incluso de aquellos grupos no reconocidos jurídicamente como sujetos⁶⁴.

A partir de los procesos de descolonización de Asia y África, de un capitalismo industrial en expansión, y gracias a los aportes desde la sociología y la antropología, surgieron posiciones antipositivistas⁶⁵, que buscaban demostrar que “aquello que había sido denominado como ‘derecho’ por los juristas a partir del siglo XVII y XVIII resultaba insuficiente para explicar una gran cantidad de comportamientos observados en diferentes sociedades no occidentales”⁶⁶.

⁶¹ Thomas Hobbes, *Leviatã* 2.^a ed. (São Paulo: Abril Cultural, 1979), 161-164.

⁶² De hecho, para Sánchez-Castañeda, “el Estado moderno nació de la eliminación y de la absorción de esa pluralidad de sistemas jurídicos”. Sánchez-Castañeda, “Los orígenes del pluralismo jurídico”, 483.

⁶³ Sánchez-Castañeda, “Los orígenes del pluralismo jurídico”, 477.

⁶⁴ Sánchez-Castañeda, “Los orígenes del pluralismo jurídico”, 477.

⁶⁵ Según De Sousa Santos, el concepto de pluralismo jurídico se originó a finales del siglo XIX en la filosofía jurídica antipositivista europea como una reacción contra la reducción del derecho al derecho estatal llevada a cabo por el movimiento de codificación y elaborada por el positivismo jurídico. Se trató de una reacción contra el centralismo o el exclusivismo estatal, fundada en un argumento según el cual el derecho estatal estaba en realidad lejos de ser exclusivo y en algunos casos incluso no era central en la ordenación normativa de la vida social. Boaventura de Sousa Santos, *Sociología jurídica crítica para un nuevo sentido común en el derecho* (Bogotá: ILSA, 2009), 61.

⁶⁶ Ianello, “Pluralismo jurídico”, 770.

De acuerdo con Norberto Bobbio, el éxito de la propuesta pluralista consistió en que fue capaz de incorporar una representación más adecuada de la realidad social, “precisamente en el momento en que la ebullición de las fuerzas sociales, consecuencia de la presión ‘cuestión social’, amenazaba hacer saltar –y en algunos países este salto ya se había producido– el aparato protector del Estado”⁶⁷, lo que despertó el interés de filósofos como Gierke, Hauriou, Santi Romano y Del Vecchio, e impulsó el desarrollo de esta corriente cuya producción teórica se mantiene hasta la actualidad.

I.C. Conceptualización del pluralismo jurídico

En la doctrina, es posible encontrar diversas definiciones para el pluralismo jurídico. En primer lugar, de acuerdo con Sánchez-Castañeda, “por pluralismo jurídico se entiende la posibilidad de que en un mismo momento coexistan varios sistemas jurídicos, lo que supone un pluralismo de sistema y no una pluralidad de mecanismos o de normas jurídicas”⁶⁸. Llano Franco lo define como “la superposición de sistemas jurídicos autónomos en un mismo espacio (pluralismo), que se entremezcla dinámicamente entre sí, perdiendo a menudo su pureza y dando lugar al surgimiento de fronteras difusas entre los órdenes jurídicos coexistentes (interlegalidad)⁶⁹. Para Ianello, el pluralismo jurídico corresponde a una “visión posmoderna del derecho, en la cual se da la coexistencia de espacios legales superpuestos interconectados e interrelacionados, y la vida de la gente está alcanzada por la inter-legalidad de dichos sistemas normativos”⁷⁰.

De Sousa Santos afirma que la concreción del pluralismo jurídico sucede cuando en un mismo espacio geopolítico están en vigor (oficialmente o no) más de un orden jurídico. Dicha pluralidad normativa podrá tener un fundamento económico, racial, profesional u otro; “puede corresponder a un período de ruptura social como, por ejemplo, un período de transformación revolucionaria; o bien, [...] de la conformación específica del conflicto de clases en un área determinada de la reproducción social [...]”⁷¹. Sin embargo, para efectos de esta investigación, por resultar la definición más abarcadora y adecuada al contexto por analizar, se tomará como referencia la

⁶⁷ Bobbio, citado por Wolkmer, *Pluralismo jurídico*, 153.

⁶⁸ Sánchez-Castañeda, “Los orígenes del pluralismo jurídico”, 475.

⁶⁹ Llano Franco, “Pluralismo jurídico, diversidad cultural, identidades, globalización y multiculturalismo”, 56.

⁷⁰ Ianello, “Pluralismo jurídico”, 767.

⁷¹ Wolkmer, *Pluralismo jurídico*, 191.

definición aportada por Antonio Carlos Wolkmer, para quien el pluralismo jurídico hace referencia a “la multiplicidad de manifestaciones y prácticas jurídicas existentes en un mismo espacio sociopolítico, intervenidas por conflictos o consensos, pudiendo ser o no oficiales y teniendo su razón de ser en las necesidades existenciales, materiales y culturales”⁷².

En consecuencia, el pluralismo jurídico reconoce que el derecho estatal es tan solo uno más de los sistemas jurídicos existentes, validando así la posibilidad de que existan otros sistemas normativos no estatales, derivados de estructuras como la religión o las relaciones étnicas. Se trata de una postura analítica interdisciplinaria, que procura comprender el fenómeno jurídico a partir de los conflictos, necesidades y reivindicaciones de los espacios sociales, en busca de atender la “insuficiencia y el agotamiento del modelo clásico occidental de legalidad positiva”⁷³, y promover el impulso de nuevos derechos desde posibilidades colectivas.

De acuerdo con Ianello, el denominador común que se puede encontrar en los estudios sobre pluralismo jurídico es un desplazamiento del estudio de las normas generadas por el aparato propio del Estado, a otras formas de ordenamiento generadas más allá de los límites del Estado⁷⁴. Así, el análisis pluralista diluye las relaciones entre soberanía y territorialidad, entre Estado y derecho, y admite su existencia como entidades separadas, de manera que puede existir derecho sin Estado. Sin embargo, como coinciden los autores aquí citados, el pluralismo no tiene por objeto enfrentar al derecho estatal, sino ubicarlo en un contexto dinámico y complejo, dando cuenta de esta manera de la existencia de otros campos que cumplen las mismas funciones normativas que el derecho estatal, cuya falta de reconocimiento oficial no obstaculiza sus efectos de juridicidad. En este sentido, su especificidad no está en negar o minimizar el derecho estatal, sino en reconocer que este es apenas una de las muchas formas jurídicas que pueden existir en la sociedad⁷⁵.

I. D. Tipología del pluralismo jurídico

La tipología más tradicional del pluralismo jurídico es propuesta por Griffiths, para quien existen dos tipos de pluralismo jurídico: el fuerte y el débil. El primero refiere a “una situación en

⁷² Wolkmer, *Pluralismo jurídico*, 30.

⁷³ Rosillo Martínez, “Fundamentos del pluralismo jurídico desde la filosofía de la liberación”, 70.

⁷⁴ Ianello, “Pluralismo jurídico”, 771.

⁷⁵ Rosillo Martínez, “Fundamentos del pluralismo jurídico desde la filosofía de la liberación”, 61.

la que no toda la ley es ley estatal ni es administrada por un conjunto único de instituciones legales estatales, y en el que la ley, por lo tanto, no es ni sistemática ni uniforme”⁷⁶. Y el pluralismo jurídico débil hace referencia a un sistema en el que “el soberano (implícitamente) ordena (o la norma general valida, etc.) diferentes cuerpos de leyes para diferentes grupos de la población”⁷⁷. A lo anterior, Llano agrega:

En aquellos casos en los que el Derecho estatal decide reconocer la existencia de otros ordenamientos jurídicos para lograr su afán totalitario, subordinándolos y condicionando su validez, se debe hablar de un pluralismo jurídico aparente, el cual solo puede ser entendido haciendo referencia a un orden social o jurídico determinado⁷⁸.

En sentido similar, Hoekema considera que el pluralismo jurídico formal surge en aquellos casos en los que el Estado reconoce la existencia de distintos sistemas jurídicos, y el pluralismo jurídico social es aquel que se presenta cuando el derecho oficial no ha reconocido los distintos ordenamientos socialmente presentes⁷⁹.

Sin embargo, para Magali Vieno Copa P.:

No existe un pluralismo “igualitario”, sino un pluralismo jurídico de “ocultamiento” que si contrapone a un “pluralismo jurídico propio” que está subordinado y asimilado al orden jurídico imperante. Este “pluralismo jurídico de ocultamiento” encubre “nuevas formas de exclusión en el interior de los espacios institucionales, de los procedimientos y del desarrollo normativo. (...)”⁸⁰.

Finalmente, German Palacio distingue cinco tipos de pluralismo en el espacio latinoamericano; tales serían: a) Pluralismo en sociedades que viven en una situación colonial; b) Pluralismo dentro de la “formación social capitalista” (desarrollado por Boaventura de S. Santos); c) Pluralismo en sociedades con presencia de varias etnias o pueblos, viviendo bajo la égida de un

⁷⁶ John Griffiths, “What is legal pluralism?”, *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* (2013): 5, doi: 10.1080/07329113.1986.10756387.

⁷⁷ Griffiths, “What is legal pluralism?”, 5.

⁷⁸ Llano Franco, “Pluralismo jurídico, diversidad cultural, identidades, globalización y multiculturalismo: perspectiva desde la ciencia jurídica”, 66.

⁷⁹ Hoekema citado por Llano Franco, “Pluralismo jurídico, diversidad cultural, identidades, globalización y multiculturalismo”, 65.

⁸⁰ Wolkmer, *Pluralismo jurídico*, 196.

Estado-nación; d) Pluralismo en sociedades cuya complejidad permite la coexistencia de submundos o subculturas; y e) Pluralismo en períodos de transición⁸¹.

I.E. El pluralismo jurídico: una contingencia histórica

Más allá de la conceptualización de pluralismo antes esbozada, es menester advertir sobre el uso ideológico del pluralismo jurídico. Se trata de un tema sobre el cual Wolkmer y De Sousa Santos han llamado la atención, que sucede cuando la existencia de un pluralismo jurídico fuerte dentro de una sociedad se observa como intrínsecamente positivo. Esta investigación se distancia de los usos lingüísticos que asocian características benignas con la existencia del pluralismo, pues, así como el Estado puede reproducir las más grandes atrocidades por medio del ejercicio del poder, así también lo pueden hacer los órdenes normativos al margen del derecho estatal.

Por tanto, el pluralismo jurídico, antes que una aspiración, es una contingencia histórica. Al reconocerse, puede fungir como una herramienta valiosa que logre constatar la distribución y el ejercicio del poder en las distintas sociedades, y dar cuenta de situaciones de alteridad y conflicto, en contra de la concepción modernista del derecho que habría legitimado un “juridicidio masivo; esto es, la destrucción de prácticas y concepciones jurídicas que no se ajustaban al canon jurídico modernista”⁸². En su lugar, constatar la existencia de una legalidad plural al margen del Estado permitiría representar nuevas racionalidades, intereses y necesidades de quienes antes no fueran reconocidos como sujetos de derechos.

Sección II. Los órdenes normativos en Afganistán

A continuación, se describirá la regulación sobre el derecho a la participación en las expresiones normativas que componen el pluralismo jurídico en Afganistán durante el período 2020-2021. Para ello, se guiará un análisis desde lo general hasta lo particular; es decir, una contextualización en tres niveles: del derecho a la participación en el ordenamiento jurídico internacional, pasando por sus mecanismos convencionales y no convencionales; el Derecho regional, presente en las diversas organizaciones regionales de las cuales forma parte Afganistán,

⁸¹ Wolkmer, *Pluralismo jurídico*, 197.

⁸² De Sousa Santos, *Derecho y emancipación*, 55.

para posteriormente considerar las fuentes de derecho estatal —antes y después de la llegada del Régimen Talibán— y, por último, los órdenes étnicos y religiosos presentes en Afganistán.

II. A. El ordenamiento jurídico internacional

En el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos⁸³ (SUDH) existen mecanismos convencionales y extraconvencionales para garantizar los derechos humanos. En relación con el tópico que analiza este trabajo, cual es la participación política de las mujeres en los procesos de paz, es posible identificar varios instrumentos de derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas: en primer lugar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante DUDH) —que tiene un carácter no convencional—, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP), y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), ambos instrumentos de carácter convencional.

También, existen otros mecanismos extraconvencionales que se desprenden del contenido de la Carta de las Naciones Unidas. Tales son: los procedimientos establecidos en el marco del Consejo de Derechos Humanos, y las resoluciones atinentes a la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad, emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, disposiciones que se describen a continuación.

II.A.1. la Declaración Universal de los Derechos Humanos

Promulgada el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos sentó las bases para el nacimiento del SUDH, y fungió como inspiración para los demás tratados universales sobre derechos humanos. Sin embargo, como hace notar Bregaglio, “la DUDH fue una afirmación de buenas intenciones emitida voluntariamente por los Estados, no un documento que obligara a éstos jurídicamente ni que tuviera carácter vinculante”⁸⁴, por lo que de ella no se desprenden mecanismos que posibiliten el reclamo ante posibles violaciones a los derechos que allí se consagran.

⁸³ El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos nace en el seno de la ONU, y se refiere al conjunto de mecanismos orientados a proteger los derechos de todas las personas en el marco de esta organización internacional.

⁸⁴ Renata Bregaglio, “Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos,” en *Protección Multinivel de Derechos Humanos*, eds. George Rodrigo Bandeira Galindo, René Urueña y Aida Torres Pérez (Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2013), 93.

Aun así, del texto de la Declaración es posible extraer diversos principios, así como derechos y libertades (30 en específico) que serían tutelados por el entonces incipiente derecho internacional de los derechos humanos. En su preámbulo, reconoce la igualdad de derechos entre hombres y mujeres⁸⁵; luego, su artículo primero, de utilidad para la interpretación de los demás artículos, reza lo siguiente: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”⁸⁶.

Propiamente, en cuanto al contenido sustantivo de la declaración, se destacan el artículo 2, que establece el principio de no discriminación, al reconocer que “toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”⁸⁷; el numeral 6, que establece el derecho de todo ser humano al reconocimiento de su personalidad jurídica; el artículo 7, que reza lo siguiente: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”⁸⁸.

Resulta importante destacar el artículo 21.1, que reconoce que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos⁸⁹, y el numeral 28, que destaca el derecho de toda persona a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos⁹⁰, lo que posteriormente devendría en la aprobación de los pactos internacionales sobre derechos civiles y políticos, y sobre derechos económicos, sociales y culturales.

II.A.2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) constituyó “el paso más importante para la incorporación de los derechos contenidos en la Declaración Universal de

⁸⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos/1948, de 10 de diciembre, de Asamblea General.

⁸⁶ La DUDH no tiene el carácter de un tratado internacional, por lo que no se encuentra sujeto a ratificación de los Estados. Sin embargo, su fuerza normativa se desprende de su carácter originario del SUDH, y de que varios de sus artículos serían reproducidos en posteriores tratados internacionales de derechos humanos.

⁸⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos/1948, de 10 de diciembre, de Asamblea General.

⁸⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos/1948, de 10 de diciembre, de Asamblea General.

⁸⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos/1948, de 10 de diciembre, de Asamblea General.

⁹⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos/1948, de 10 de diciembre, de Asamblea General.

Derechos Humanos a un régimen de obligaciones positivas, vinculantes sobre los Estados”⁹¹. El PIDCP fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y fue ratificado por Afganistán el 24 de enero de 1983, de lo que se desprende su aplicabilidad directa dentro del territorio.

Relativo a la materia, este texto contiene diversos numerales que tutelan el derecho de participación. En primer lugar, se encuentra el artículo 1, que a la letra dice:

Artículo 2 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter⁹².

Por medio del artículo 3, los Estados parte se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto⁹³. El artículo 16 reconoce el derecho a la personalidad jurídica, mientras el 26 dispone que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. Para ello, establece que se deberá prohibir toda discriminación y garantizar a todas las personas “protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”⁹⁴. Específicamente, sobre el derecho de participación, el artículo 25 estipula:

⁹¹ Guadalupe Barrera, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (México D. F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012), <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1194#page=1>.

⁹² Declaración Universal de los Derechos Humanos/1948, de 10 de diciembre, de Asamblea General.

⁹³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos/1966, de 16 de diciembre, de Asamblea General.

⁹⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos/1966, de 16 de diciembre, de Asamblea General.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.⁹⁵

Como puede inferirse, se trata de una regulación mucho más detallada sobre el derecho de participación respecto de lo establecido en la DUDH, al reconocer el derecho de acceso a la función pública, así como el derecho al sufragio en sus dimensiones activa y pasiva.

Es preciso mencionar que se estableció, de forma conexas al tratado, el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966, y cuya entrada en vigor fue, al igual que el PIDCP, el 23 de marzo de 1976. Este instrumento complementa el contenido del Pacto y amplía sus mecanismos de cumplimiento por medio de las comunicaciones o quejas individuales. Según el artículo 1.º:

Todo Estado Parte en el Pacto que llegue a ser parte en el presente Protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado Parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. El Comité no recibirá ninguna comunicación que concierna a un Estado Parte en el Pacto que no sea parte en el presente Protocolo⁹⁶.

No obstante, Afganistán aún no ha adherido al Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Consecuentemente, y no reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos para analizar comunicaciones individuales. Tampoco reconoce la competencia del Comité para recibir las denuncias estatales que se establecen en el artículo 41 del Pacto; así las cosas, solo se encuentra sometido a dos mecanismos de cumplimiento; tales son:

⁹⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos/1966, de 16 de diciembre, de Asamblea General.

⁹⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos/1966, de 16 de diciembre, de Asamblea General.

los informes periódicos⁹⁷ y las observaciones generales⁹⁸ (ambos regulados en el artículo 40 del Pacto), como se encuentra visible en la tabla a continuación.

Tabla 1. Mecanismos de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aplicables a Afganistán

Estado Parte	Informes periódicos	Observaciones generales	Denuncias estatales	Comunicaciones individuales
Afganistán	Sí	Sí	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, debe hacerse referencia a la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, en la cual el tribunal se refiere a la aplicabilidad del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en tiempos de guerra. Al respecto, observó que la protección del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no cesaba en tiempos de guerra⁹⁹, salvo lo dispuesto en el artículo 4, relativo a situaciones excepcionales, el cual establece lo siguiente:

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las

⁹⁷ Mediante este mecanismo de control los [E]stados [P]arte de los convenios envían informes periódicos a los comités, señalando las medidas (administrativas, legislativas, judiciales) que han adoptado para la correcta implementación de las obligaciones establecidas, así como los progresos hechos en cuanto al respeto de estos derechos en su jurisdicción. El Comité, luego de examinar cada informe, dialogará con los Estados en cuestión con el objeto de identificar logros y fallas en la práctica legislativa y administrativa del ordenamiento interno de los Estados y en relación con el respeto y la efectiva aplicación interna de los derechos consagrados en los convenios de referencia. Bregaglio, “Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos”, 97.

⁹⁸ Todos los comités, en virtud de la competencia para examinar informes y emitir observaciones finales, pueden, a partir del examen de los informes y de la información transmitida por los Estados parte, adoptar observaciones y recomendaciones generales, que interpretan las disposiciones de los pactos y aclaran el alcance de las obligaciones de los Estados parte en virtud de estos. Bregaglio, “Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos”, 98.

⁹⁹ Corte Internacional de Justicia, Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares / 8 de julio de 1996, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>, párr.25.

demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión¹⁰⁰ (el subrayado no es del original).

Es decir, aunque el derecho de participación puede suspenderse en virtud de este artículo, y de conformidad con los procedimientos indicados, ello no podrá alegarse en los casos en que llegare a implicar una situación de discriminación, como podría ser el caso de un acceso diferenciado, para hombres y mujeres, respecto al derecho de participación (ver capítulos III y IV).

II.A.3. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

La CEDAW fue firmada por Afganistán el 14 de agosto de 1980 (al año siguiente de su aprobación) y ratificada sin reservas por el mismo Estado el 5 de marzo de 2003. Por su especificidad, este instrumento resulta más abarcador del tema que se analiza en este trabajo. Desde su preámbulo, se reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres¹⁰¹. Del mismo modo, recuerda que:

La discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, constituye un obstáculo para el

¹⁰⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos/1966, de 16 de diciembre, de Asamblea General.

¹⁰¹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer/1979, de 18 de diciembre, de Asamblea General.

aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad¹⁰².

Por último, el preámbulo reafirma el convencimiento de que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz¹⁰³. En cuanto al articulado de la Convención, el artículo 1.º define la discriminación contra la mujer como:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera¹⁰⁴.

Adicionalmente, se define la obligación de que los Estados parte tomen, en las distintas esferas, y en particular en lo político, social, económico y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, que aseguren el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en igualdad de condiciones con el hombre¹⁰⁵. En este sentido, los Estados parte se encuentran obligados a tomar todas las medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres; b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la

¹⁰² Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer/1979, de 18 de diciembre, de Asamblea General.

¹⁰³ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer/1979, de 18 de diciembre, de Asamblea General.

¹⁰⁴ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer/1979, de 18 de diciembre, de Asamblea General.

¹⁰⁵ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer/1979, de 18 de diciembre, de Asamblea General.

responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos¹⁰⁶.

En cuanto a los compromisos para asegurar la participación política de las mujeres, el artículo 7 establece que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, garantizando al respecto los siguientes derechos de las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país¹⁰⁷.

En el mismo sentido, el artículo 8 determina que los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales¹⁰⁸. El artículo 15 menciona que los Estados deberán reconocer la igualdad de hombres y mujeres ante la ley, y enuncia que “los Estados parte reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad”¹⁰⁹. Finalmente, el numeral 24 establece el compromiso de los Estados parte de adoptar todas las medidas necesarias en el

¹⁰⁶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer/1979, de 18 de diciembre, de Asamblea General.

¹⁰⁷ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer/1979, de 18 de diciembre, de Asamblea General.

¹⁰⁸ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer/1979, de 18 de diciembre, de Asamblea General.

¹⁰⁹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer/1979, de 18 de diciembre, de Asamblea General.

ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la Convención¹¹⁰.

Al igual que en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la CEDAW contiene un protocolo adicional cuya adhesión permite a los Estados reconocer la competencia del Comité para recibir y considerar las comunicaciones, función que en este caso se encuentra en manos del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Sin embargo, Afganistán no ha reconocido dicha competencia. Consecuentemente, los mecanismos disponibles para hacer valer el cumplimiento de los derechos consignados en esta Convención serían, en el presente caso, los informes periódicos (artículo 18) y las observaciones generales (artículo 21), como puede observarse en la tabla 2.

Tabla 2. Mecanismos de cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres aplicables a Afganistán

Estado Parte	Informes periódicos	Observaciones generales	Denuncias estatales	Comunicaciones individuales	Investigaciones de oficio
Afganistán	Sí	Sí	No	No	No

Fuente: Elaboración propia.

II.A.4. Mecanismos extraconvencionales

Como se esbozó anteriormente, los mecanismos extraconvencionales se desprenden del contenido de la Carta de las Naciones Unidas; tal es el caso de los procedimientos especiales monitoreados por el Consejo de Derechos Humanos. De acuerdo con el artículo 63 de la Carta, el Consejo Económico y Social tiene entre sus funciones la de hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de [todas las personas], y la efectividad de tales derechos y libertades¹¹¹. En ese sentido se creó en 1946 la

¹¹⁰ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer/1979, de 18 de diciembre, de Asamblea General.

¹¹¹ Carta de las Naciones Unidas/1945, de 26 de junio, de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional.

Comisión de Derechos Humanos, un importante foro de discusión de los derechos humanos que existiría hasta el 2006, año en que sería transformado por el hoy llamado Consejo de Derechos Humanos.

El Consejo de Derechos Humanos “tiene la tarea de velar por los derechos humanos en todo el planeta, emitiendo recomendaciones donde quiera que se den violaciones de los mismos [*sic*] y ‘examinando’ permanentemente sus avances y problemas en cada país del mundo”¹¹². Para el cumplimiento de tales fines, el Consejo realiza anualmente el Examen Periódico Universal, en el que se evalúa la situación de los derechos humanos de todos los Estados por quinquenios.

Este examen se realiza mediante el nombramiento de tres relatores provenientes de distintos grupos regionales, los cuales deberán levantar un informe con el resumen de las actuaciones, conclusiones y recomendaciones formuladas al Estado examinado, que deberá ser presentado ante el pleno del Consejo. Una vez revisado el informe, el pleno, conformado por 47 Estados, deberá emitir un informe final, el cual contendrá las recomendaciones que el Estado examinado deberá implementar antes de la próxima revisión. En consecuencia, se trata de un mecanismo de seguimiento; el cual, aunque permite llamar la atención sobre violaciones a derechos humanos, no garantiza su implementación.

II.A.4.a. La Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad sentó las bases para lo que se conoce como la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), iniciada por el Consejo de Seguridad en el año 2000, pero complementada posteriormente por otras nueve resoluciones que robustecieron dicha normativa. Tales son, la resolución 1820 de 2008; resolución 1888 de 2009; resolución 1889 de 2009; resolución 1960 de 2010; resolución 2106 de 2013; resolución 2122 de 2013; resolución 2242 de 2015; resolución 2467 de 2019, y resolución 2493 de 2019, cuyos contenidos serán descritos infra.

Según Barbé, la resolución 1325 tiene dos enmarques normativos. Por una parte, en el derecho internacional humanitario, de ahí su implementación centrada en luchar contra la violencia sexual en los conflictos. Por otra parte, la misma resolución se enmarca en los derechos humanos y específicamente en la igualdad de género. De ello se deriva una implementación enfocada en la

¹¹² Bregaglio, “Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos”, 120.

participación de las mujeres en las situaciones de conflicto y posconflicto (resolución, mediación, negociación, reconstrucción posconflicto)¹¹³.

Aunque la agenda MPS tiene por objeto transversalizar el género en las discusiones sobre paz y seguridad internacionales, esta se sustenta sobre cuatro pilares, tales son: la participación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones; la protección de las mujeres y niñas contra la violencia de género; la prevención de la violencia contra las mujeres, y los avances en las medidas de socorro y recuperación, el primero de los cuales será de especial interés a lo largo de este trabajo. En cuanto a su implementación,

En los últimos años, la agenda se ha seguido desarrollando mediante los tres exámenes sobre la paz y la seguridad de 2015, la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la evaluación de aplicación de la resolución 1325 que se realizó en 2015 a través del denominado Estudio mundial, así como a través de marcos normativos y planes de acción nacionales y regionales específicos¹¹⁴.

Además, son de importancia para esta agenda los estudios realizados por ONU-Mujeres, y los informes del secretario general que se encomiendan en varias de las resoluciones. La Agenda MPS establece además la obligación de los Estados de adoptar Planes de Acción Nacionales (PAN). En la actualidad, la base de datos del Women's International League of Peace and Freedom detalla que, hasta ahora, tan solo 98 miembros de las Naciones Unidas (o sea, un 51%) han adoptado un Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad, y de estos, solo 35 incluyen un presupuesto específico para su implementación, 31 incluyen referencias y acciones específicas hacia el desarme, y 70 asignan un rol específico a la sociedad civil para su implementación. En el caso de Afganistán, este país adoptó en 2015 el llamado Plan de Acción Nacional para la implementación de la resolución 1325, el que se describirá en el cuarto apartado sobre derecho estatal.

Adicionalmente, un precedente esencial para el avance de la Agenda, mencionado en tres de sus resoluciones (resoluciones 2242, 2467 y 2493), fue la recomendación general número 30

¹¹³ Barbé Izuel, "Contestación normativa y Consejo de Seguridad", 110.

¹¹⁴ Requena Casanova, "La aplicación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los procesos de paz", 34.

del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer¹¹⁵ (Comité CEDAW), emitida en el año 2013, a partir de la cual se solicitó a los Estados que, al presentar sus informes sobre el cumplimiento de la CEDAW, informen sobre las medidas adoptadas para cumplir con los compromisos adquiridos en el marco de la agenda MPS.

Más recientemente, con arreglo al mandato otorgado por el Consejo de Seguridad, se encuentra el Informe *Las mujeres, la paz y la seguridad*, emitido el 27 de septiembre de 2021 por el secretario general de las Naciones Unidas¹¹⁶. En dicho informe se demuestra que los esfuerzos para la participación de las mujeres en la dirigencia política, la paz y la seguridad siguen siendo insuficientes, al igual que su acceso a los recursos económicos y los procesos decisorios. El informe hace un recuento de la implementación de la Agenda durante el último año; del mismo modo realiza algunas alusiones a la situación en Afganistán, donde se documentó un número sin precedentes de asesinatos de mujeres afganas en 2020, entre los que se contaron los de activistas de la sociedad civil y periodistas, así como atentados contra académicas, vacunadoras e incluso juezas del Tribunal Supremo. Se destaca que no hubo mujeres entre las personas encargadas de negociar con los talibanes en 2020, y que cuando los delegados que representaban a los talibanes y al Gobierno de Afganistán se reunieron en Moscú en marzo de 2021 para negociar la paz, solo una mujer participó en las negociaciones. Además, señala que, tras la llegada de los talibanes al poder, se están evaporando los progresos conseguidos por las mujeres en materia de representación política.

Tras los elementos de contexto introducidos, se describirá el contenido de las resoluciones del Consejo de Seguridad que conforman la Agenda MPS. Para tales efectos, se ofrece el cuadro 2 como síntesis de las disposiciones que se refieren a la participación de las mujeres en los procesos de paz, tanto en sus preámbulos como en el contenido propio de las resoluciones.

¹¹⁵ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, “General recommendation Nr 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations”, *Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, November 1st, 2013. Recuperado el 13 de diciembre de 2021, <https://www.refworld.org/docid/5268d2064.html>.

¹¹⁶ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del secretario general”.

Cuadro 2. El contenido de las resoluciones de la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad

Resolución	Contenido general
1325 del año 2000	Establece un marco jurídico y político histórico, reconoce la importancia de la participación de las mujeres, así como de la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto y la gobernanza.
1820 del año 2008	Es la primera resolución en la que se reconoció la violencia sexual como táctica de guerra. Identifica la violencia sexual como problema para la paz y la seguridad internacional, que necesita una respuesta desde el punto de vista de la seguridad, y reconoce que esos actos pueden agudizar las situaciones de conflicto armado y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad. Señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad o un acto de genocidio.
1888 de 2009	Refuerza la resolución 1820, al instaurar el liderazgo, la aportación de conocimientos especializados y la mejora de la coordinación entre las diferentes personas interesadas e implicadas en respuesta a la violencia sexual asociada a las situaciones de conflicto.
1889 de 2009	Hace hincapié en la necesidad de fortalecer la aplicación y el seguimiento de la resolución 1325; insta a establecer indicadores mundiales, reitera el mandato de aumentar la participación de las mujeres y refuerza los llamamientos a incorporar la perspectiva de género en todos los procesos de adopción de decisiones, especialmente en las fases iniciales de consolidación de la paz después de un conflicto.
1960 de 2010	Proporciona un sistema de rendición de cuentas para acabar con la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto. Exige elaborar listas de agresores e informes anuales sobre sospechosos de cometer o ser responsables de actos de violencia sexual. Dispone la recopilación estratégica, coordinada y oportuna de información y presentaciones al Consejo de Seguridad sobre la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto, e insta a los Estados a asumir compromisos con plazos concretos para abordar la cuestión.
2106 de 2013	Agrega mayores detalles sobre el funcionamiento de las resoluciones anteriores sobre este tema. Reitera que todos los actores, incluyendo no solo el Consejo de Seguridad y las partes en los conflictos armados, pero todos los Estados Miembros y entidades de las Naciones Unidas, deben realizar más acciones para implementar los mandatos anteriores y combatir la impunidad por estos crímenes.
2122 de 2013	Esta resolución, con un importante énfasis en el eje de participación, se deriva de un informe referente a la materia realizado por el secretario general, por lo cual realiza un llamado de atención sobre los tímidos avances en el cumplimiento de la Agenda, y da cuenta de las dificultades y obstáculos para su efectiva implementación. En consecuencia, apunta a una mayor participación de las mujeres en tanto individuos o como sociedad civil organizada, para avanzar en el logro de los compromisos de la Agenda.
2242 de 2015	Considera la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad un componente central a la hora de abordar los retos del nuevo contexto de paz y seguridad mundial, lo que incluye un incremento del extremismo violento, mayores cifras de personas refugiadas y desplazadas internamente, y los impactos mundiales del cambio climático y las pandemias sanitarias. Insta a lograr una mayor participación y liderazgo de las mujeres y de las organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias para contrarrestar el extremismo violento y el terrorismo, y crea un grupo informal de personas expertas en mujeres, paz y seguridad para respaldar al Consejo en la implementación sistemática de sus compromisos en este ámbito. Impulsa metas nuevas y ambiciosas respecto a las cifras de mujeres encargadas del mantenimiento de la paz, inclusive mediante el uso de incentivos para los países que aportan contingentes. Reconoce la necesidad de que haya más mujeres líderes expertas en todos los niveles de la toma de decisiones; además, señala la necesidad de capacitar a las personas mediadoras sobre el impacto de los procesos inclusivos y cómo lograrlos, reconociendo

	claramente las evidencias que vinculan la participación de las mujeres con unos acuerdos de paz más sostenibles. Hace hincapié en la necesidad de abordar la brecha de financiación crítica de las organizaciones de mujeres, al señalar el Instrumento para la Aceleración Mundial sobre mujeres, paz y seguridad y acción humanitaria como un vehículo para atraer recursos, coordinar respuestas y acelerar la implementación.
2467 de 2019	Posiciona la violencia sexual relacionada con el conflicto como firmemente arraigada en la agenda más amplia de mujeres, paz y seguridad. Destaca los esfuerzos por la justicia y la rendición de cuentas. Pide apoyo y protección a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y llama a la atención sobre los problemas de los niños nacidos de violaciones.
2493 de 2019	Pide la plena aplicación de todas las resoluciones anteriores sobre la mujer, la paz y la seguridad. Solicita a la ONU que desarrolle enfoques específicos al contexto para la participación de las mujeres en todos los procesos de paz apoyados por la ONU, e insta a los Estados Miembros a asegurar y brindar apoyo oportuno para la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en todas las etapas de los procesos de paz, incluidos los mecanismos establecidos para implementar y monitorear los acuerdos de paz.

Fuente: Elaboración propia, con base en *ONU-Mujeres (2019)* y resoluciones correspondientes a la *Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad*¹¹⁷.

II.B. El derecho regional

En el continente asiático aún no existe un sistema regional de protección de los derechos humanos¹¹⁸. Sin embargo, Afganistán es miembro de pleno derecho de tres organizaciones de carácter regional; tales son: la Organización de Cooperación Regional de los Países de Asia del Sur (SAARC, por sus siglas en inglés), la Organización de Cooperación Económica (ECO, por sus siglas en inglés) y la Organización para la Cooperación Islámica (OCI). A continuación, se describirán las disposiciones de tales organizaciones que se relacionan con el objeto de estudio de la investigación.

La Organización de Cooperación Regional de los Países de Asia del Sur, como su nombre lo sugiere, es una organización que, en términos generales, constriñe su ámbito de competencia a la cooperación entre los Estados parte. Por ello, aunque en su preámbulo menciona su deseo de promover la paz, la estabilidad, la amistad y el progreso en la región mediante una estricta adherencia a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Movimiento de Países no Alineados, su carta constitutiva no tiene ninguna referencia al tema en cuestión. Por su parte, la Organización de Cooperación Económica, cuyo ámbito de competencias es análogo a la SAARC, no contiene disposiciones relativas a los derechos humanos aquí analizados.

¹¹⁷ Para mayor profundidad, ver anexo 1.

¹¹⁸ Máximo Carvajal Contreras, “Los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo LXVI (265): 406.

En cuanto a la OCI, su carta constitutiva ofrece un mayor detalle sobre el tema. En su preámbulo, la OCI se adhiere a los principios de las Naciones Unidas y al derecho internacional¹¹⁹, enuncia su determinación para promover y preservar los elevados valores islámicos de paz, compasión, tolerancia, igualdad, justicia y dignidad humana¹²⁰; para contribuir a la paz y seguridad internacionales, la comprensión y el diálogo entre civilizaciones, culturas y religiones¹²¹, para promover los derechos humanos y las libertades fundamentales, la buena gobernanza, el Estado de derecho, la democracia y la rendición de cuentas en los Estados miembros, de conformidad con sus sistemas constitucionales y legales¹²²; y para salvaguardar y promover los derechos de las mujeres y su participación en todas las esferas, de conformidad con la legislación de sus Estados miembros¹²³.

Con respecto a su contenido sustantivo, se establecen como objetivos de la OCI reafirmar su apoyo a los derechos de los pueblos, como se estipula en la Carta de la ONU y el derecho internacional¹²⁴; y promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidos los derechos de las mujeres, la niñez, la juventud, las personas adultas mayores y las personas con necesidades especiales, así como la preservación de los valores islámicos relativos a la familia¹²⁵.

El artículo 2 determina, entre los principios de la OCI, que todos los Estados miembros se comprometen a seguir los propósitos y principios de la Carta de la ONU¹²⁶, y que deberán defender y promover, a escalas nacional e internacional, la buena gobernanza, la democracia, los derechos

¹¹⁹ Carta de la Organización para la Cooperación Islámica/1969, de 25 de agosto, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹²⁰ Carta de la Organización para la Cooperación Islámica/1969, de 25 de agosto, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹²¹ Carta de la Organización para la Cooperación Islámica/1969, de 25 de agosto, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹²² Carta de la Organización para la Cooperación Islámica/1969, de 25 de agosto, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹²³ Carta de la Organización para la Cooperación Islámica/1969, de 25 de agosto, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹²⁴ Carta de la Organización para la Cooperación Islámica/1969, de 25 de agosto, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹²⁵ Carta de la Organización para la Cooperación Islámica/1969, de 25 de agosto, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹²⁶ Carta de la Organización para la Cooperación Islámica/1969, de 25 de agosto, de Organización para la Cooperación Islámica.

humanos y las libertades fundamentales, igual que el Estado de derecho¹²⁷. Además, como parte de su estructura organizativa, el artículo 5 establece la Comisión Permanente Independiente de Derechos Humanos como un órgano de la OCI, con el objetivo de promover los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, consagrados en los pactos y declaraciones de la organización y en los instrumentos de derechos humanos universalmente aceptados, de conformidad con los valores islámicos (artículo 15)¹²⁸.

Este órgano, instituido en el año 2011, se compone de 18 expertos independientes, y tiene una función consultiva de los Estados miembros, por medio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la organización. Sin embargo, sus resoluciones no son vinculantes.

Su trabajo consiste en el asesoramiento y asesoría legal a los Estados miembros, campañas de información e investigación y cooperación con otras organizaciones de derechos humanos. Por lo tanto, la Comisión no maneja casos de violaciones de derechos humanos como lo hacen, por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y las comisiones regionales de derechos humanos, sino que actúa como un órgano asesor, inspirado en el Comité Asesor de la ONU para el Consejo de Derechos Humanos¹²⁹.

Consecuentemente, este mecanismo no brinda legitimación activa hacia los individuos y la sociedad civil, sino que cualquier solicitud deberá ser realizada por conducto de los Estados miembros.

El 5 de agosto de 1990, la Organización para la Cooperación Islámica emitió la Declaración de los Derechos Humanos en el Islam, también conocida como Declaración de El Cairo. Esta fue revisada y modificada durante la 47.^a sesión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la organización, que tuvo lugar en Niamey, Níger, en el año 2020. Desde su preámbulo, esta declaración afirma que es deber de los Estados, más allá de sus sistemas políticos y económicos,

¹²⁷ Carta de la Organización para la Cooperación Islámica/1969, de 25 de agosto, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹²⁸ Carta de la Organización para la Cooperación Islámica/1969, de 25 de agosto, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹²⁹ Danish Institute for International Studies, “Islamic or Universal Human Rights? The OICS’s Independent Permanent Human Rights Commission,” *Danish Institute for International Studies*, marzo de 2012, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/59841/1/688944434.pdf> [traducido con DeepL Traductor].

promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, teniendo en cuenta las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos antecedentes históricos, culturales y religiosos¹³⁰. Además, toma en cuenta la Carta de la ONU, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes¹³¹. En el artículo 1 establece:

Todos los seres humanos forman una sola familia. Son iguales en dignidad, derechos y obligaciones, y no puede haber discriminación alguna por motivos de raza, color, idioma, sexo, religión, secta, opinión política, origen nacional o social, fortuna, edad, incapacidad u otra condición¹³².

El artículo 6, referente a los derechos de las mujeres, dispone lo siguiente:

a. Las mujeres y los hombres tienen la misma dignidad humana, derechos y responsabilidades según lo prescrito por las leyes aplicables. Cada mujer tiene su propio estatus legal e independencia financiera, y el derecho a conservar su apellido de soltera y linaje. b. El Estado tomará todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para eliminar las dificultades que impiden el empoderamiento de las mujeres, su acceso a una educación de calidad, atención básica en salud, empleo y protección laboral y el derecho a recibir igual remuneración por igual trabajo, así como su pleno disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la participación efectiva en todas las esferas de la vida, en todos los niveles. c. La mujer y la niña estarán protegidas contra todas las formas de discriminación, violencia, abuso y prácticas tradicionales nocivas. El Estado y la sociedad garantizarán tal protección (...).¹³³

¹³⁰ Declaración de los Derechos Humanos en el Islam/2020, de 28 de noviembre, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹³¹ Declaración de los Derechos Humanos en el Islam/2020, de 28 de noviembre, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹³² Declaración de los Derechos Humanos en el Islam/2020, de 28 de noviembre, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹³³ Declaración de los Derechos Humanos en el Islam/2020, de 28 de noviembre, de Organización para la Cooperación Islámica.

Más adelante, el artículo 8 reconoce el derecho a la personalidad jurídica, mientras el artículo 23 establece el derecho de toda persona a participar en la conducción de los asuntos públicos; al respecto, define:

Toda persona tiene derecho a participar, directa o indirectamente por medio de representantes libremente elegidos, en la administración de los asuntos públicos de su país. También tendrá derecho a asumir cargos públicos de conformidad con los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación, de conformidad con la legislación nacional.¹³⁴.

Por otra parte, aunque de carácter no vinculante, la Organización para la Cooperación Islámica emitió en 2016 un Plan de Acción para el Avance de la Mujer, el cual incluye entre sus objetivos la participación en la toma de decisiones; esto es, garantizar la representación política, económica, social y cultural de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones¹³⁵; como subobjetivos de dicho eje se establecen:

a) Promover la participación plena, igualitaria y efectiva de las mujeres en todos los niveles de los puestos de decisión. b) Promover el papel de la mujer en la sociedad y su contribución al desarrollo de sus comunidades y familias mediante la adopción de las medidas institucionales que sean necesarias. c) Garantizar que los Estados miembros de la OCI promuevan las acciones necesarias y las enmiendas legales a nivel nacional, local y comunitario en línea con sus compromisos internacionales hacia el empoderamiento de las mujeres en todas las esferas. d) Fomentar a través de la legislación, el acceso de las mujeres a la tecnología moderna, incluidas las TIC, a fin de promover su papel en la toma de decisiones y el proceso de desarrollo. e) Sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de aumentar la participación de las mujeres en los órganos de toma de

¹³⁴ Declaración de los Derechos Humanos en el Islam/2020, de 28 de noviembre, de Organización para la Cooperación Islámica.

¹³⁵ OIC Plan of Action for the Advancement of Women/2016, de 3 de noviembre, de Organización para la Cooperación Islámica.

decisiones. f) Alentar a las mujeres a través de diversos medios para que participen en los mecanismos de toma de decisiones¹³⁶.

Así también, en referencia al papel de las mujeres en los conflictos armados, el objetivo destaca al respecto:

Tomar todas las medidas preventivas y de protección necesarias para combatir las diferentes formas de violencia contra las mujeres en situaciones de conflicto armado y posconflicto, ocupación extranjera, desplazamiento forzado y otras formas de desastres provocados por el hombre, como el abuso sexual y la trata de personas. Los Estados miembros de la OCI también promoverán el papel de la mujer en la resolución de conflictos, la consolidación de la paz, el mantenimiento de la paz y el establecimiento de la seguridad.¹³⁷

Al igual que en el objetivo anterior, se establecen subobjetivos para este eje; tales son:

a. Garantizar una respuesta basada en el género para mujeres y niñas refugiadas, migrantes, desplazadas por conflictos armados y ocupación extranjera, y facilitar su acceso a zonas humanitarias seguras, refugio alimentario, educación y atención médica en tiempos de crisis. b. Tomar medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de las diferentes formas de violencia de género y abuso sexual, en situaciones de conflicto armado y posconflicto, brindando la asistencia necesaria a las víctimas y luchando contra la impunidad de los perpetradores. c. Apoyar el papel de las mujeres y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas a través de la reconciliación, el diálogo interreligioso e intercultural entre las partes en conflicto. d. Garantizar la participación de las mujeres en todos los pasos de los procesos de paz, incluida la negociación, la gestión de crisis y la finalización del conflicto. e. Alentar a los medios de comunicación a informar activamente sobre asuntos

¹³⁶ OIC Plan of Action for the Advancement of Women/2016, de 3 de noviembre, de Organización para la Cooperación Islámica [traducido con DeepL Traductor].

¹³⁷ OIC Plan of Action for the Advancement of Women/2016, de 3 de noviembre, de Organización para la Cooperación Islámica [traducido con DeepL Traductor].

relacionados con las diferentes formas de violencia contra las mujeres y las niñas, y también sus condiciones en la situación de guerras y conflictos armados para sensibilizar a la sociedad a nivel local, nacional e internacional. f. Promover la cooperación internacional en la lucha contra la violencia contra las mujeres y las niñas en los conflictos armados¹³⁸.

El Plan define los mecanismos de implementación para tales objetivos e incluye indicadores, responsables y marco temporal para su ejecución. Finalmente, debe decirse que en el año 2009 la Organización para la Cooperación Islámica lanzó la Organización para el Desarrollo de las Mujeres de la OCI, uno de los organismos especializados de esta organización, cuya membresía depende de la voluntad de los Estados parte. En virtud del artículo 6 del Estatuto de la Organización para el Desarrollo de las Mujeres de la OCI, los Estados miembros de la OCI tienen la posibilidad de adherirse a este organismo. Sin embargo, Afganistán aún no es miembro de la Organización para el Desarrollo de las Mujeres de la OCI.

II.C. Derecho estatal aplicable durante el período 2020-2021

En este apartado se describirá el derecho estatal aplicable a Afganistán durante el período 2020-2021; es decir, el período anterior y posterior a la toma de Kabul por parte de los talibanes en agosto de 2021. A continuación, por derecho estatal en Afganistán se entenderá el ordenamiento jurídico imperante, derivado de la Constitución Política del año 2004, cuya vocación es la de regular los aspectos de la mayoría de personas ciudadanas en Afganistán. Es decir, aunque en Afganistán existen normas emitidas por el Estado para regular los medios de vida de los grupos étnicos minoritarios, estos órdenes normativos no serán considerados en este apartado, sino en la sección quinta de este capítulo, titulada *Las expresiones normativas étnicas y religiosas*. Consecuentemente, se analizará el contenido de la Constitución Política de 2004, el Plan de Acción Nacional de Afganistán para dar cumplimiento a la resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, y las normas emitidas por el Régimen Talibán relativas a los derechos humanos de las mujeres.

¹³⁸ OIC Plan of Action for the Advancement of Women/2016, de 3 de noviembre, de Organización para la Cooperación Islámica [traducido con DeepL Traductor].

IV. C.1. La Constitución Política de 2004

Tras la invasión estadounidense en Afganistán, se llevaron a cabo los Acuerdos de Bonn, en los cuales se acordó promulgar una nueva Constitución Política. De acuerdo con el International Institute for Democracy and Electoral Assistance,

1. Las constituciones hacen mucho más que establecer un gobierno y regular sus relaciones con los ciudadanos. Para muchos Estados, se han convertido en herramientas de gestión de crisis. 2. Los beneficios de las constituciones diseñadas para Estados afectados por conflictos y profundamente divididos dependen de su capacidad para reconciliar grupos, abordar agravios intolerables y prevenir una mayor polarización y el deterioro del conflicto (...)¹³⁹.

Desde su preámbulo, la Constitución afgana reafirma la creencia en Dios Todopoderoso, la confianza en su voluntad divina, y su adherencia a la sagrada religión del islam¹⁴⁰. Observa la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁴¹; asimismo, se propone formar una sociedad libre de opresión, atrocidades, discriminación y violencia, basada en el Estado de derecho, la justicia social, la protección de la integridad y los derechos humanos, y la consecución de las libertades y derechos fundamentales de las personas¹⁴².

En cuanto a su contenido sustantivo, el artículo 1 define que Afganistán será una república islámica, independiente, unitaria e indivisible¹⁴³. El artículo 2 establece que el islam es la religión sagrada de la República Islámica de Afganistán¹⁴⁴; el 3, de especial importancia para la interpretación de todo el ordenamiento jurídico, dispone que ninguna ley en Afganistán podrá contravenir los principios y disposiciones de la sagrada religión del islam¹⁴⁵. Consecuentemente, las fuentes islámicas constituían la principal fuente del derecho de Afganistán.

El numeral 4 determina que la nación estará compuesta por todos los individuos que posean la ciudadanía de Afganistán, y que la palabra “afgano” deberá aplicarse para todo ciudadano de

¹³⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, “Constitution building after conflict: External support to a sovereign process”, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Mayo de 2011, <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1335#page=>, [traducido por DeepL Traductor].

¹⁴⁰ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁴¹ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁴² Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁴³ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁴⁴ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁴⁵ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

Afganistán, sin que ningún individuo pueda ser privado de la ciudadanía¹⁴⁶. El numeral 6 establece la obligación del Estado de proteger los derechos humanos y la igualdad entre todos los pueblos y tribus¹⁴⁷, mientras el artículo 7 estipula la obligación del Estado de observar la Carta de Naciones Unidas, los acuerdos interestatales, así como los tratados internacionales de los cuales Afganistán forme parte, y en particular, la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁴⁸.

El artículo 8 dispone que el Estado deberá regular su política exterior, y que ella deberá tener como base, entre otros principios, la igualdad de derechos¹⁴⁹. Posteriormente, en el capítulo II, sobre derechos fundamentales y deberes de las personas ciudadanas, el artículo 22 prohíbe la discriminación o distinción entre personas ciudadanas de Afganistán, al explicitar que los ciudadanos de Afganistán, hombres y mujeres, tienen iguales derechos y deberes ante la ley¹⁵⁰. En el numeral 33 establece el derecho de las personas ciudadanas de elegir y ser elegidas¹⁵¹; para ello, el artículo 35 determina la posibilidad de formar partidos políticos, siempre que sus estatutos no contravengan la sagrada religión del islam y los principios y valores que se consagran en la Constitución, y que su formación o funcionamiento no se basen en el tribalismo, el parroquialismo, el idioma, así como el sectarismo religioso¹⁵²; además, el artículo 58 determina:

Para vigilar el respeto de los derechos humanos en Afganistán, así como para fomentarlo y protegerlo, el Estado establecerá la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán.

Toda persona debe denunciar ante esta Comisión la violación de los derechos humanos de la persona. La Comisión remitirá las violaciones de los derechos humanos de las personas a las autoridades judiciales y las asistirá en la defensa de sus derechos. La organización y el modo de funcionamiento de la Comisión serán regulados por la ley¹⁵³.

En el capítulo III se establece la figura de la Presidencia de la República, la cual tiene la potestad de designar a sus ministros; entre estos cargos se incluía el Ministerio de Asuntos de la Mujer, un órgano que, aunque sin rango constitucional, fue instituido como resultado de los

¹⁴⁶ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁴⁷ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁴⁸ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁴⁹ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁵⁰ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁵¹ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁵² Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁵³ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004 [traducido con DeepL Traductor].

Acuerdos de Bonn de 2001, de manera que pasó a formar parte del gobierno de transición durante este período. Posteriormente, su reglamento se promulgó a partir de la decisión N.º 3, del 5 de abril de 2004 del Consejo de Ministros; y se aprobó mediante Decreto N.º 26 del 24 de mayo de 2004.

Prosiguiendo con el texto constitucional, por medio del capítulo V se crea la Asamblea Nacional de la República Islámica de Afganistán, conformada por la Cámara del Pueblo y la Cámara de Ancianos. Para su conformación, se dispone que la ley electoral debe adoptar las medidas necesarias para asegurar una justa y general representación de todas las personas del país¹⁵⁴, al cerciorarse de que por cada provincia al menos dos mujeres sean elegidas como miembros de la Cámara del Pueblo (para un total de 68 miembros, lo que equivale a un 26%), y en cuanto a los nombramientos realizados por el presidente para la Cámara de Ancianos (que conforman un tercio de los miembros de la Cámara), se exige que la mitad de nombramientos la representen mujeres (lo que equivale a un 17%).

Finalmente, en cuanto al Poder Judicial, es menester destacar que sus miembros deberán seguir una serie de calificaciones indicadas en su artículo 181, entre las que se encuentra tener educación superior en estudios legales o jurisprudencia islámica, así como conocimientos y experiencia adecuada en el sistema judicial de Afganistán. En relación con sus competencias, el artículo 121 constitucional dispone que la Corte Suprema podrá revisar las leyes, decretos legislativos, tratados y convenios internacionales para revisar su conformidad con la Constitución y su interpretación de acuerdo con la ley. Consecuentemente, la Constitución otorga a la Corte Suprema el poder de rechazar prácticamente cualquier ley o tratado que sea considerado como no islámico¹⁵⁵.

IV.C.2. Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán

En 2009 Afganistán emitió la Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán, la cual, aunque no apunta a sancionar la violencia política, contiene disposiciones que podrían incidir sobre las posibilidades de participación de las mujeres en los asuntos públicos.

¹⁵⁴ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

¹⁵⁵ Travis, Hannibal, "Freedom or Theocracy?: Constitutionalism in Afghanistan and Iraq," *Northwestern Journal of Human Rights* 33 n.º 1 (Spring 2005): 20, <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=njhr>.

El artículo 2 define los siguientes objetivos:

1. Garantizar la Sharía y los derechos legales y proteger la dignidad humana de la mujer. 2. Mantener la integridad familiar y luchar contra las costumbres, tradiciones y prácticas que contradicen la sharía islámica y provocan violencia contra las mujeres. 3. Proteger a las mujeres víctimas o en riesgo de violencia. 4. Prevenir la violencia contra la mujer. 5. Sensibilizar y capacitar al público sobre la violencia contra la mujer. 6. Enjuiciar los perpetradores de violencia contra la mujer¹⁵⁶.

Asimismo, el artículo 6 define una serie de derechos de las víctimas de la violencia; tales son:

1. Procesar a los autores de violencia con base en las disposiciones de la ley; 2. Tener acceso a albergue u otro(s) lugar(es) seguro(s) con el consentimiento de la víctima; 3. Tener acceso gratuito a los servicios de salud de emergencia; 4. Tener defensor o proveedor de asistencia legal; 5. La reparación del daño resultante del acto de violencia; 6. Confidencialidad del asunto relevante; y 7. Los demás derechos que se hayan estipulado en los documentos legislativos para la víctima¹⁵⁷.

Además, define tres tipos penales de relevancia para el tema en cuestión. En primer lugar, el abuso, la humillación y la intimidación, estipulados en el artículo 29, el cual sanciona con pena no menor a tres meses de prisión aquellos casos en que una persona maldiga, intimide o degrade a una mujer, considerando las circunstancias¹⁵⁸. En segundo lugar, el artículo 31 sanciona el aislamiento forzado, el que sucede cuando una persona fuerza a una mujer al aislamiento, acción que, dependiendo de las circunstancias, será sancionada con pena de prisión de no más de tres meses¹⁵⁹. Finalmente, se encuentra el artículo 35, que penaliza aquellos casos en que una persona prohíba a una mujer ejercer su derecho a la educación, trabajo o servicios médicos, o bien, otros derechos que se estipulen en la legislación, lo que será castigado con una pena no mayor a seis meses¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Ley 989/2009, de 1.º de agosto, de Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán [traducido con DeepL Traductor].

¹⁵⁷ Ley 989/2009, de 1.º de agosto, de Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán [traducido con DeepL Traductor].

¹⁵⁸ Ley 989/2009, de 1.º de agosto, de Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán.

¹⁵⁹ Ley 989/2009, de 1.º de agosto, de Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán.

¹⁶⁰ Ley 989/2009, de 1.º de agosto, de Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán.

IV. C.3. El Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución 1325 en Afganistán

Emitido en 2015, el Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución 1325 en Afganistán define su ejecución en dos fases, correspondientes a los períodos 2015-2018 y 2019-2022. El Plan, de relevancia por sus efectos jurídicos para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad, contempla, entre sus objetivos, la participación de las mujeres en la toma de decisiones y los niveles ejecutivos del Servicio Civil, la seguridad, la paz y la reintegración; la participación activa de la mujer en las elecciones nacionales y provinciales¹⁶¹, y el objetivo de apoyar y proporcionar desarrollo de capacidades para la sociedad civil (particularmente organizaciones) sobre la resolución 1325 y las mujeres, la paz y la seguridad.

Tiene como principal referencia el artículo 22 de la Constitución de 2004, que prohíbe la discriminación y garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. A su vez, en el Plan se afirma que los artículos 43, 44, 53 y 54 de la Constitución afgana, con disposiciones en torno a la educación, la salud, el bienestar y el empleo para las mujeres, son condiciones previas para su participación política significativa¹⁶².

A pesar de que menciona un avance en el estatus de las mujeres en Afganistán desde el año 2001, el Plan reconoce que la participación de las mujeres en las iniciativas oficiales de consolidación de la paz, el proceso de paz y la reforma del sector de la seguridad han sido limitadas¹⁶³. En consecuencia, al reconocer que la participación de las mujeres en la construcción de la paz es un prerrequisito para asegurar la paz y reconstrucción a lo largo del país, establece el compromiso del Gobierno afgano de asegurar la representación de las mujeres en todos los niveles de toma de decisiones, con particular atención al rol de las mujeres en el proceso de paz¹⁶⁴.

¹⁶¹ Ministry of Foreign Affairs, Directorate of Human Rights and Women's International Affairs, «Afghanistan's National Action Plan on UNSCR 1325-Women, *Peace and Security*» *Ministry of Foreign Affairs*, June 2015, <http://pwnap1.tetra.in/wp-content/uploads/2020/10/NAP-Afghanistan.pdf>.

¹⁶² Ministry of Foreign Affairs, Directorate of Human Rights and Women's International Affairs, «Afghanistan's National Action Plan on UNSCR 1325-Women, *Peace and Security*» *Ministry of Foreign Affairs*, June 2015, <http://pwnap1.tetra.in/wp-content/uploads/2020/10/NAP-Afghanistan.pdf>.

¹⁶³ Ministry of Foreign Affairs, Directorate of Human Rights and Women's International Affairs, «Afghanistan's National Action Plan on UNSCR 1325-Women, *Peace and Security*» *Ministry of Foreign Affairs*, June 2015, <http://pwnap1.tetra.in/wp-content/uploads/2020/10/NAP-Afghanistan.pdf>.

¹⁶⁴ Ministry of Foreign Affairs, Directorate of Human Rights and Women's International Affairs, «Afghanistan's National Action Plan on UNSCR 1325-Women, *Peace and Security*» *Ministry of Foreign Affairs*, June 2015, <http://pwnap1.tetra.in/wp-content/uploads/2020/10/NAP-Afghanistan.pdf>.

El Plan se divide por ejes. El primero de ellos es el eje de participación, para el cual define las siguientes provisiones:

Aumentar la participación efectiva de las mujeres en los niveles ejecutivos y de toma de decisiones del Servicio Civil; la participación activa y efectiva de las mujeres en puestos de liderazgo de los organismos de seguridad; Asegurar la participación efectiva de las mujeres en el proceso de paz; alentar la participación significativa de las mujeres en la elaboración de estrategias y políticas sobre paz y seguridad; [y] fortalecer la participación activa de las mujeres en las elecciones¹⁶⁵.

Para su implementación, se establecen objetivos estratégicos, acciones específicas y resultados esperados, indicadores, responsables, períodos de ejecución, un mecanismo de reporte anual, un instrumento de monitoreo y evaluación, marcos para la cooperación y asociación, así como mecanismos para la mitigación de los riesgos asociados a la ejecución del Plan.

IV.C.4. La participación de las mujeres en la legislación emitida por el Régimen Talibán

La toma del poder por parte de los talibanes en Afganistán implicó una serie de cambios normativos. Desde el nombre oficial, que pasó de llamarse República Islámica de Afganistán, a Emirato Islámico de Afganistán, hasta la estructura gubernamental y el proceso de aprobación de las normas. Durante el 2021, los talibanes gobernaron mediante decretos, en los cuales dispusieron algunas regulaciones generales en torno a las cuales se regiría el emirato.

En primer lugar, anunciaron un gobierno interino en Afganistán, cuyo gabinete se encuentra representado exclusivamente por hombres, y en el que el Ministerio de Asuntos de la Mujer sería reemplazado por el Ministerio de Orientación y Llamado, conocido antes de 2001 como el Ministerio para la Propagación de la Virtud y Prevención del Vicio¹⁶⁶. Además, de acuerdo con Human Rights Watch, las mujeres que trabajaban en el Gobierno fueron

¹⁶⁵ Ministry of Foreign Affairs, Directorate of Human Rights and Women's International Affairs, «Afghanistan's National Action Plan on UNSCR 1325-Women, *Peace and Security*» *Ministry of Foreign Affairs*, June 2015, <http://pwnap1.tetra.in/wp-content/uploads/2020/10/NAP-Afghanistan.pdf> [traducido con DeepL Traductor].

¹⁶⁶ Annie Banerji, "Young Afghan Women defiant as Taliban back moral police", *Thomson Reuter Foundation News*, 8 de septiembre, 2021, <https://news.trust.org/item/20210908145953-lht6q/>.

despedidas¹⁶⁷. Posteriormente, en diciembre de 2021, se promulgó el Decreto Especial sobre Derechos de las Mujeres del 3 de diciembre de 2021, emitido por el Líder Supremo, Haibatullah Akhundzada.

Por medio de este decreto, el emirato llama a todas las organizaciones, líderes religiosos y ancianos de las tribus a tomar acciones serias para hacer cumplir los derechos humanos de las mujeres, por medio de las siguientes disposiciones:

1) El consentimiento de la mujer adulta es necesario durante Nekah/matrimonio. (aunque ambos deben ser iguales sin riesgo de sedición, nadie puede obligar a una mujer a casarse por coacción o presión). 2) La mujer no es una propiedad, sino un ser humano noble y libre; nadie puede dársela a nadie a cambio de un acuerdo de paz o para acabar con la animosidad. 3) Después de la muerte del esposo, 'Sharaie Adat' (cuatro meses y diez noches o un embarazo), nadie puede casarse con una viuda por la fuerza, incluidos sus parientes. Una viuda tiene derecho a casarse y/o a determinar/elegir su futuro. (aunque debe tenerse en cuenta el principio de igualdad y prevención de la sedición). 4) Es un derecho de la sharia de una viuda, obtener 'Mahar' de su nuevo esposo. 5) La viuda tiene derecho de herencia y parte fija en los bienes de su marido, hijos, padre y parientes, y nadie puede privar a la viuda de su derecho. 6) Aquellos con matrimonios múltiples (más de una esposa) están obligados a otorgar derechos a todas las mujeres de acuerdo con la ley sharía y mantener la justicia entre ellas¹⁶⁸.

Para su adecuada implementación, el decreto instituye que las organizaciones relevantes deberán realizar los siguientes actos:

A) El Ministerio de Hajj y Asuntos Religiosos tiene instrucciones de animar a los eruditos a concienciar a la gente sobre los derechos de las mujeres a través de sus cartas y predicando que oprimir a las mujeres y no otorgarles sus derechos causará la insatisfacción de Allah y su tormento

¹⁶⁷ Human Rights Watch, "For Afghan Women, the Frightening Return of 'Vice and Virtue'", 29 de septiembre de 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/09/29/afghan-women-frightening-return-vice-and-virtue#:~:text=The%20Ministry%20of%20Vice%20and,through%20public%20beatings%20and%20imprisonment.>

¹⁶⁸ Decreto Especial sobre Derechos de las Mujeres/2021, de 3 de diciembre [traducido con DeepL Traductor].

e ira. B) Se instruye al Ministerio de Información y Cultura, a publicar artículos relacionados con los derechos de la mujer a través de sus medios en forma escrita y en audio, así como, alentar a escritoras y activistas a publicar artículos útiles sobre los derechos de la mujer con el fin de llamar la atención de los Ulema y la personas sobre los derechos que la Sharia reconoce a las mujeres; para evitar la opresión C) La Corte Suprema debe dar instrucciones a todos los tribunales para que consideren las solicitudes de derechos de las mujeres, especialmente los derechos de las viudas y su opresión de manera adecuada y basada en principios, para no defraudar a las mujeres de librarse de la opresión y obtener sus derechos de la Sharia. D) Los gobernadores y gobernadores de distrito deberán cooperar integralmente con los ministerios designados y la Corte Suprema en la implementación de este decreto.¹⁶⁹

Sin embargo, el Decreto no contiene referencias explícitas sobre el derecho de participación política de las mujeres y, aparte de esta normativa, durante el período analizado, el Emirato no emitió más legislación sobre la materia.

II.D. Las expresiones normativas étnicas y religiosas en Afganistán

Junto con el Derecho Positivo, en Afganistán confluyen expresiones normativas que dan cuenta de la diversidad étnica y religiosa presente en el territorio. En este apartado se describirán tres grandes órdenes normativos que rigen las relaciones entre las colectividades humanas presentes en Afganistán; tales son, las fuentes islámicas, los estatutos jurídicos de la minoría chiita, así reconocidos por el Parlamento en el año 2009, y el código de conducta pastún, o Pashtunwali.

II.D.1. La participación de las mujeres en la ley islámica

La *sharía*, o ley islámica, entendida en su sentido técnico como “el corpus de prácticas, reglas y recomendaciones [en el islam] dadas por Dios para que la humanidad pueda ordenar todas

¹⁶⁹ Decreto Especial sobre Derechos de las Mujeres/2021, de 3 de diciembre [traducido con DeepL Traductor].

sus acciones y comportamientos —ya sean estos personales o sociales— de acuerdo con la voluntad divina”¹⁷⁰, se compone de cuatro fuentes fundamentales:

1. El Corán, que es la fuente primaria de la *sharía*. 2. La *Sunnah* que se considera como fuente derivada de la *sharía*. Está compuesta de los hadices, que son relatos cortos de la vida del profeta Muhammad, y que se refieren a sus palabras, consejos, gestos y comportamientos en diversas circunstancias, y sus relaciones con los demás (...). 3. El *qiyas* o deducción de prescripciones legales del Corán o de la *Sunnah*, mediante el razonamiento analógico. 4. El consenso o *iymā* utilizado allí donde el Corán o la *Sunnah* no dicen nada sobre un asunto en particular¹⁷¹.

En este apartado se prestará un importante énfasis a las tres primeras fuentes enumeradas, pues tanto del Corán como de los hadices como del *Fiqh*, o jurisprudencia islámica, es posible extraer información importante que permitiría comprender la participación de las mujeres en el Derecho islámico. En consecuencia, el apartado dará cuenta de las principales referencias islámicas sobre la materia, así como del análisis doctrinario que se ha hecho con respecto a los textos islámicos, con especial visibilidad sobre los aportes más recientes, realizados por feministas islámicas, quienes se han aproximado a los textos religiosos con el fin de extraer sus posibilidades emancipatorias. *A contrario sensu*, numerosas interpretaciones exegéticas, que hoy gozan de amplio consenso entre los eruditos islámicos, son capaces de forjar —y lo han hecho a lo largo de los siglos— una subordinación de las mujeres en el mundo islámico. La intención de este apartado será, pues, la de brindar un panorama de las principales aleyas (versículos coránicos) y hadices desde una visión contextual, que, más allá de su literalidad, permita comprender la revelación islámica desde su integralidad, dinamismo y potencial adaptación a los requerimientos de las mujeres afganas.

II. D. 1.a. La revelación coránica: precisiones históricas y contextuales

En primera instancia, es imprescindible tener en cuenta el contexto histórico de la revelación islámica, surgida en el siglo VII en la península arábiga, en un momento regido por

¹⁷⁰ Sergio Moya, *El islam y sus manifestaciones sociopolíticas contemporáneas: breve introducción* (San José: Editorial UCR, 2016), 6.

¹⁷¹ Moya, *El islam y sus manifestaciones sociopolíticas contemporáneas*, 6.

relaciones tribales patriarcales¹⁷². La revelación, que tendría lugar primero en la ciudad de La Meca, y luego en Medina, daría cuenta de las relaciones de poder instaladas en ese contexto, que inevitablemente se harían patentes a lo largo del Corán. Para Asma Barlas, “reconocer la existencia de un patriarcado, o dirigirse a él, no es lo mismo que defenderlo”¹⁷³. Según su análisis, algunas de las disposiciones coránicas que se consideran más perniciosas para las mujeres¹⁷⁴ tendrían el carácter de restricciones a las prácticas anteriores realizadas por las comunidades locales, no así de licencias.

Esto explica por qué el Corán está redactado en términos semióticos, lingüísticos y ético-morales específicos de la sociedad árabe. Como argumenta Faruq Sherif (1985, 3–4), muchas aleyas “se relacionan con un tiempo y lugar en particular y con circunstancias que solo tenían una importancia temporal”, como las crisis en la vida del profeta y prácticas como la esclavitud o el rechazo arbitrario de las esposas, que eran habituales en Arabia. Como resultado, la mayoría de las disposiciones penales del Corán están dirigidas a “las condiciones sociales que fueron características de las tribus árabes hace catorce siglos”, por lo que tratarlas como “obligatorias hoy en día sería en muchos casos un anacronismo lamentable”¹⁷⁵.

Sin embargo, los siglos posteriores a la revelación serían claves para que, mediante la exégesis, los eruditos islámicos interpretaran el texto desde su literalidad, e incluso, en formas que resultaban más restrictivas para las mujeres. Este sería el caso del período abasí, durante el cual no solo se limitó la posibilidad de interpretaciones coránicas igualitarias, sino, además, se suprimió

¹⁷² De acuerdo con Adlbi Sibai, “En contraposición con la experiencia europea cristiana, el Islam nació como una auténtica revolución en el contexto de la Arabia preislámica misógina y patriarcal. En ese contexto, los hombres poseían a las mujeres como a cualquier otro objeto, se casaban con decenas de ellas, enterraban vivas a las niñas recién nacidas, las mujeres no eran consideradas sujeto de derecho y no podían poseer bienes ni decidir sobre sus propias vidas. Cuando llegó el Islam, prohibió el asesinato de las recién nacidas, limitó la poligamia e impuso condiciones prácticamente imposibles; consideró a la mujer como sujeto de derecho, reconoció su derecho a la participación en la vida política, social y económica de modo autónomo e independiente, así como su derecho al divorcio y al aborto, e incluso ligó el paraíso con el trato ético y moral de las mujeres”. Sirin Adlbi Sibai, *La cárcel del feminismo: Hacia un pensamiento islámico decolonial* (México D. F.: Edicionesakal, S. A., 2017), 137.

¹⁷³ Asma Barlas, *Believing Women in Islam: Unreading Patriarchal Interpretations of the Qur’an* (Texas: University of Texas Press, 2002), 6.

¹⁷⁴ Entre estas, se destaca la poligamia, solo permitida para los hombres, pero limitada a la posibilidad de que los hombres puedan casarse con cuatro esposas, y bajo una estricta igualdad de condiciones entre las mujeres desposadas; o bien, la posibilidad de “golpear a las esposas”, que se regula como un último recurso para la “solución” de los conflictos matrimoniales.

¹⁷⁵ Barlas, *Believing Women in Islam*, 59 [traducido con DeepL Traductor].

la disidencia, incluso entre los propios ulemas. De acuerdo con Ahmed, esta persecución anuló el pluralismo inherente a las diferentes lecturas del islam, por lo que al término del período abasí —a mediados del siglo XIII—, lo que pervivió fue una “interpretación uniforme y diferencias generalmente mínimas” entre las versiones islámicas “sobrevivientes”¹⁷⁶. Según Mernissi, la tradición de historiar a las mujeres como agentes activas, plenas participantes en la construcción de la cultura, vendría a ser reemplazada por una “memoria en la que las mujeres no tienen derecho a la igualdad”¹⁷⁷. Así también,

La participación constante del Estado en el mantenimiento de la hegemonía de las comunidades interpretativas conservadoras y del significado religioso ha inyectado poder coercitivo en el corazón mismo de la construcción del conocimiento en muchas sociedades musulmanas. A la luz de estos hechos, como también de los procesos conservadores que dieron forma a la tradición y el método, no debería ser difícil ver por qué los musulmanes han sido susceptibles a las lecturas patriarcales del Corán, por qué es difícil generar nuevas lecturas liberadoras, o por qué la hermenéutica sigue siendo un área de investigación subdesarrollada¹⁷⁸.

En este sentido, como han señalado numerosos estudiosos, la desigualdad y la discriminación no se derivan de las enseñanzas del Corán, sino de los textos religiosos secundarios como el *Tafsīr* (exégesis coránica) y los hadices. Como alternativa, Barlas sugiere que la *Ijtihād*, o pensamiento crítico, es un método hermenéutico más adecuado que la confianza absoluta en el consenso o la tradición.

Consecuentemente, al tener en consideración que las interpretaciones más conservadoras fueron constitutivas de los roles que las mujeres asumirían dentro de las sociedades islámicas, en adelante se dará cuenta de otras interpretaciones que, desde los márgenes del islam, han emergido para posicionar que la exégesis ortodoxa, no así el islam, sería la fuente de opresión para las mujeres en sociedades mayoritariamente islámicas.

II.D.1.b. La igualdad entre hombres y mujeres en el islam

¹⁷⁶ Leila Ahmed citada por Barlas, *Believing Women in Islam*, 59.

¹⁷⁷ Fátima Mernissi citada por Barlas, *Believing Women in Islam*, 86.

¹⁷⁸ Asma Barlas, *Believing Women in Islam*, 88 [traducido con DeepL Traductor].

El islam reconoce una igualdad espiritual entre todas las personas, más allá de diferencias étnicas y tribales. Como reza el Corán: “[...] Os hemos creado a partir de un varón y una hembra: os hemos constituido formando pueblos y tribus para que os conozcáis. El más noble de vosotros, ante Dios, es el más piadoso. Dios es omnisciente, está bien informado”¹⁷⁹.

Así también, el siguiente hadiz ha sido atribuido al Profeta Muhammad “O la humanidad, el Señor es uno y vuestro Padre es Uno. Todos ustedes descienden de Adán y Adán fue creado de la tierra. El más honrado de vosotros ante los ojos de Dios es el más recto. Ningún árabe es superior a una persona no árabe, ni una persona negra es superior a una persona blanca, o una persona blanca a una persona negra, excepto por el Taqwa (piedad)” (hadiz de Ahmad y At-Tirmithi). De hecho, el islam atribuye un mismo *fitra* o naturaleza a todas las personas musulmanas, quienes provienen de la arcilla. Este argumento, que invierte la idea cristiana de que la mujer procede de la costilla del hombre, permitiría confirmar la existencia de una igualdad natural entre los géneros.

Tal principio resulta transversal a la doctrina islámica, y es reiterado a lo largo de distintos pasajes. “Él es quien os creó a partir de una sola persona, Adán; tenéis un receptáculo y un depósito. Aclaremos las aleyas a gentes que comprenden”¹⁸⁰, “Él es Quien os creó de una única persona y, a partir de ella, puso su pareja a fin de que conviviera con ella”¹⁸¹, “entre sus aleyas está el que creó, sacándolas de vosotros mismos, esposas para que en ellas reposaseis. Entre vosotros ha establecido amor y cariño”¹⁸², “de cada cosa hemos creado una pareja. Tal vez vosotros reflexionaréis”¹⁸³, “Él ha creado las parejas, macho y hembra, a partir de una gota de esperma cuando se eyacula”¹⁸⁴, y “os hemos creado en parejas”¹⁸⁵. Sin embargo, a pesar de las múltiples referencias a la creación, no se mencionan roles de género basados en las diferencias biológicas, sino, únicamente, rasgos comunes a toda la humanidad.

Consecuentemente, el único factor distintivo para los ojos de Alá es el *taqwa*; esto es, “la disposición a abrazar la virtud y abstenernos del mal mediante el ejercicio de nuestra razón, intelecto y conocimiento”¹⁸⁶, la cual puede ser alcanzada por hombres y mujeres en la misma

¹⁷⁹ El Corán 49:13 (traducido por Juan Vernet).

¹⁸⁰ El Corán 6: 98 (traducido por Juan Vernet).

¹⁸¹ El Corán 7:189 (traducido por Juan Vernet).

¹⁸² El Corán 30:20 (traducido por Juan Vernet).

¹⁸³ El Corán 51:49 (traducido por Juan Vernet).

¹⁸⁴ El Corán 53:46-47 (traducido por Juan Vernet).

¹⁸⁵ El Corán 78:8 (traducido por Juan Vernet).

¹⁸⁶ Barlas, *Believing Women in Islam*, 143.

medida¹⁸⁷. Dice el Corán, “quienes hagan obras pías, varón o hembra, y sean creyentes, éstos entrarán en el Paraíso, y no serán vejados un ápice”¹⁸⁸, lo cual significa que la recompensa a los seres humanos será dada sobre la base de sus convicciones y actuaciones.

Para Barlas, este reconocimiento de la igualdad moral de las personas musulmanas debe hacerse extensivo a lo social. Al respecto, aduce que conceder igualdad a las mujeres en la esfera moral mientras se les discrimina en la esfera social o legal, va en contra de una perspectiva integral sobre el islam y, en esa medida, es anticoránico¹⁸⁹.

El más noble de ustedes desde la perspectiva de Allah es quien (él o ella) tiene más taqwa (...). Allah no distingue sobre la base de la riqueza, la nacionalidad, el sexo o el contexto histórico, sino sobre la base del taqwa. Es desde esta perspectiva entonces que todas las distinciones entre mujer y mujer, entre hombre y hombre, y entre mujer y hombre, deben ser analizadas¹⁹⁰.

En el mismo sentido, se encuentra la aleya 35 de la sura 33, que establece:

Los musulmanes, las musulmanas, los creyentes, las creyentes, los que oran, las que oran, los verídicos, las verídicas, los constantes, las constantes, los humildes, las humildes, los limosneros, las limosneras, los que ayunan, las que ayunan, los recatados, las recatadas, los que recuerdan a Dios y las que recuerdan a Dios, a todos éstos Dios les ha preparado un perdón, una enorme recompensa¹⁹¹.

Existen diversas narraciones sobre el contexto en que fue pronunciada esta aleya. La más conocida es quizá la difundida por Tabarí, quien narra que Umm Salama, la entonces esposa del profeta, le había consultado a este: “¿Por qué las mujeres no son evocadas en el Corán de la misma

¹⁸⁷ De acuerdo con Barlas, “En ningún contexto el Corán sugiere que los hombres, ya sea en su capacidad biológica como varones, o en su capacidad social como padres, esposos o intérpretes del conocimiento sagrado, estén mejor capacitados que las mujeres para adquirir taqwá o practicar su dīn. De hecho, el Corán es raro entre las Escrituras al enseñar que las mujeres y los hombres pueden adquirir taqwá (personalidad moral) por igual, como se desprende de innumerables aleyas” (...) Es decir, la acción moralmente intencionada de acuerdo con las enseñanzas del Corán y no la identidad sexual define al sujeto humano en el islam. Barlas, *Believing Women in Islam*, 143.

¹⁸⁸ El Corán 4:123 (traducido por Juan Vernet).

¹⁸⁹ Barlas, *Believing Women in Islam*, 142.

¹⁹⁰ Amina Wadud, *Qur'an and Woman: Rereading the Sacred Text from a Woman's Perspective* (New York: Oxford University Press, 1999), 37 (traducido con DeepL Traductor).

¹⁹¹ El Corán 33:35 (traducido por Juan Vernet).

manera que los hombres? Consecuentemente, el mismo día, durante la oración el profeta habría anunciado “Escuchadme todos. He aquí lo que os dice Dios en su Santo Corán...”, y a partir de ese momento anunciaría lo que se establece en esta aleya. Un relato análogo sería que Umm Salama habría pronunciado “¿Por qué los hombres son citados en todas las ocasiones y nosotras las mujeres no?”, y otra que indica que ella habría pronunciado “¡Veo que todo se refiere a los hombres y que las mujeres no son prácticamente citadas por la palabra divina!”. Por su parte, la versión de Ibn Abbás expresa que fueron las esposas del profeta, sin precisar si se trataba precisamente de Umm Salama, quienes preguntaron: “¿Por qué Dios cita a los creyentes y no a las creyentes?”.

Finalmente, también existen versiones que manifiestan que habrían sido otras mujeres de la comunidad, y no precisamente una esposa del profeta, quienes le habrían consultado a este. Entre estas, se destaca una que cuenta que Asmá bint Umais, tras volver de Abisinia, actual Etiopía, habría preguntado a las esposas del profeta si Dios había revelado algo en su valor. Ante la respuesta negativa, buscó al profeta y le dijo: “¡Nosotras, las mujeres, estamos realmente afligidas por lo que nos sucede!” A lo que el profeta consultó: ¿Por qué?, y Asmá bint Umais replicó: “Pues porque no aparecemos mencionadas por el Corán de la misma manera que los hombres”. Pese a las distintas narraciones, todas coinciden en que las mujeres habrían reclamado al profeta su invisibilización a lo largo de la revelación coránica.

Lamrabet arguye que esta aleya reflejaría el sentido igualitario que se expresa a lo largo del Corán, así como el talante de las musulmanas de la época, quienes protestaron para reivindicar su lugar en la revelación, petición que Dios terminó reconociendo como legítima.

El contenido de la aleya es un testimonio de esta Voluntad divina y refleja el deseo de las mujeres musulmanas de verse mencionadas solemnemente, de saberse honradas y ser reconocidas eternamente. Dios distingue explícitamente los dos sexos con el objetivo de poner en evidencia su visión igualitaria¹⁹².

En contraposición a este sentido igualitario del Corán, existe una aleya que declara lo siguiente:

¹⁹² Asma Lamrabet, *El Corán y las mujeres: una lectura de liberación* (Barcelona: Icaria Editorial: 2011), 126.

Las repudiadas se esperarán tres menstruaciones antes de volverse a casar. No las [sic] es lícito ocultar lo que Dios haya creado en su seno, si ellas creen en Dios y en el último día. Sus esposos son más justos cuando las recogen ese tiempo si desean la reconciliación. *Las mujeres tienen sobre los esposos idénticos derechos que ellos tienen sobre ellas, según es conocido; pero los hombres tienen sobre ellas preeminencia.* Dios es poderoso, sabio”¹⁹³ (cursiva no es del ~~Original~~)¹⁹³ exégetas han interpretado que el *darajah*, o preeminencia, hace referencia a una desigualdad entre hombres y mujeres en todos los aspectos, y hacen derivar de esta aleya una preeminencia general de los hombres sobre las mujeres. De otro modo, Wadud ubica esta frase dentro de la discusión que se gesta dentro del texto y aduce lo siguiente:

Se ha interpretado que este versículo significa que existe un *darajah* entre todos los hombres y todas las mujeres, en todos los contextos. Sin embargo, el contexto de la discusión es claramente con respecto al divorcio: los hombres tienen una ventaja sobre las mujeres. En el Corán, la ventaja que tienen los hombres es la de poder individualmente pronunciar el divorcio contra sus esposas sin arbitraje ni asistencia. El divorcio se concede a una mujer, por otro lado, sólo después de la intervención de una autoridad (por ejemplo, un juez). Teniendo en cuenta los detalles dados, *darajah* en este verso debe restringirse al tema en cuestión. Atribuir un valor ilimitado a un género sobre otro contradice la equidad establecida en todo el Corán con respecto al individuo: cada *nafs*¹⁹⁴ tendrá de acuerdo a lo que gana. Sin embargo, se presume que el verso afirma lo que los hombres han creído y querían que otros creyeran: que la sociedad opera jerárquicamente con el hombre en la cima (...). Finalmente, este verso dice: ‘[(los derechos) debidos a las mujeres son similares a (los derechos) contra ellas, (o responsabilidades que deben) con respecto a] el *ma’ruf*’. El término *ma’ruf* aparece en otros casos con respecto al tratamiento de las mujeres en la sociedad. Pickthall lo traduce como ‘amabilidad’, pero sus implicaciones son mucho más amplias que eso. Es un participio pasivo de la raíz verbal ‘saber’, y como tal indica algo ‘obvio’, ‘bien conocido’ o

¹⁹³ El Corán 2:288 (traducido por Juan Vernet).

¹⁹⁴ La palabra *nafs*, recurrentemente usada en el Corán, ha sido traducida como “psique”, “ego” o “alma”.

'convencionalmente aceptado'. Sin embargo, en cuanto al trato, también tiene dimensiones de equidad, cortesía y beneficioso. En este versículo (2:228), precede a la declaración *darajah* para indicar su precedencia. En otras palabras, la base para un trato equitativo se acuerda convencionalmente en la sociedad. Con respecto a esto, los derechos y las responsabilidades de la mujer y el hombre son los mismos. Una vez más, la expresión impone una limitación en lugar de una perspectiva universal sobre este tema porque la convención es relativa al tiempo y al lugar¹⁹⁵.

Por otro lado, un componente importante de la revelación islámica es el reconocimiento de la *agencia* de las mujeres. De acuerdo con Barlas, el Corán no vincula la *agencia* moral o la praxis con las diferencias sexuales. De hecho, arguye que la igualdad puede comprenderse a través de la *agencia* otorgada por el Corán a las mujeres, por dos motivos: el primero, que el Corán exige tanto a hombres como mujeres los mismos estándares de comportamiento y juzgamiento; es decir, no sexualiza la capacidad de *agencia* moral. En segundo lugar, porque el Corán designa a mujeres y hombres como guías y protectores recíprocos, lo que implica que ambos son igualmente capaces de alcanzar la individualidad moral, y ambos tienen la misma función de tutela mutua¹⁹⁶. Para esta misma autora, la categoría sexo en el Corán es ontológica; es decir, la revelación islámica reconoce las particularidades biológicas del sexo femenino; sin embargo, no hace derivar relaciones de género del hecho óptico que constituye la diferencia sexual.

El Corán no utiliza el sexo para construir jerarquías ontológicas o sociológicas que discriminen a las mujeres (...) Dado que el Corán no otorga contenido o significado al sexo biológico, ser hombre o mujer no sugiere en sí mismo un significado particular. Y, en la medida en que es difícil teorizar una relación determinada entre sexo y género basada en las enseñanzas del Corán, también es difícil atribuir jerarquías o desigualdades de sexo/género al sexo biológico¹⁹⁷.

Barlas destaca que el tratamiento diferenciado que ciertas aleyas otorgan a hombres y mujeres no podría ser considerado como una evidencia de una postura contraria a la igualdad, pues la diferencia no siempre implica desigualdad, e incluso, en ocasiones, puede ser compatible con

¹⁹⁵ Wadud, *Qur'an and Woman*, 68-69 [traducido con DeepL Traductor].

¹⁹⁶ Barlas, *Believing Women in Islam*, 140.

¹⁹⁷ Barlas, *Believing Women in Islam*, 165 [traducido con DeepL Traductor].

posibilidades de similitud¹⁹⁸. Afirma que el reconocimiento de los roles de género durante la época no equivale a una devaluación de las mujeres, y que, de hecho, el reconocimiento de dichos roles en el Corán resultó fundamental para su deseo de garantizar los derechos de las mujeres, especialmente en situaciones en las que pueden ser vulnerables al abuso¹⁹⁹.

“El Corán no sugiere que la vulnerabilidad de las mujeres se deba a que sean el ‘sexo débil’; más bien, atribuye su vulnerabilidad a las divisiones patriarcales sociales y sexuales del trabajo existentes”²⁰⁰. No obstante, aun cuando este texto reconoce la existencia de la división sexual del trabajo y los roles de género, no establece estrictamente que los hombres y las mujeres deben apegarse a dichos roles.

Finalmente, Barlas sostiene que la representación de Dios en el islam permite sentar las bases para una religión antipatriarcal. El islam rechaza la idea de brindar a la divinidad características antropomórficas, y su principio del *tawhid*, o unicidad de Dios, implica que “no hay más Dios que Dios”, por lo que Alá es solo uno, y no puede ser padre o hijo, como profesa la tradición cristiana. Así, en el islam, la relación con Dios sería de carácter ético, no consanguíneo. En este sentido, Barlas se pregunta “Si Dios no es padre, hijo, o esposo ¿En qué sentido podría ser hombre (y conocido con el pronombre Él)?”. Para la autora,

Masculinizar a Dios es el primer paso para postular una jerarquía en la que los hombres se sitúan por debajo de Dios y por encima de las mujeres, lo que implica que existe un continuo simbólico (ya veces literal) entre el gobierno de Dios sobre los humanos y el gobierno masculino sobre las mujeres (...) El monoteísmo islámico, bien entendido, no sólo sirve para liberar a las mujeres de la tiranía del dominio masculino, sino que, al privilegiar los derechos de Dios, disloca el dominio del padre y las teorías de la soberanía masculina, que están en la raíz de la opresión de la mujer. Así, privilegiar los derechos de Dios es la condición para proteger los derechos de las mujeres en el contexto de las diferentes relaciones sociales y sexuales²⁰¹.

¹⁹⁸ Barlas, *Believing Women in Islam*, 199.

¹⁹⁹ Barlas, *Believing Women in Islam*, 199.

²⁰⁰ Barlas, *Believing Women in Islam*, 199.

²⁰¹ Barlas, *Believing Women in Islam*, 106 [traducido con DeepL Traductor].

En este sentido, el *tawhid* —y su rechazo a las visiones antropomórficas sobre la divinidad— se constituyen como una posibilidad para rechazar la existencia del patriarcado. Como lo afirma Barlas, si el patriarcado es, de un lado, un continuo en el que existen tergiversaciones de Dios como padre, y de los padres como gobernantes de sus esposas e hijos, y de otro, una noción de diferenciación sexual que se utiliza para privilegiar a los hombres; entonces las enseñanzas del Corán son antipatriarcales²⁰².

II.D.1.c. La organización social: soberanía y participación política en el islam

Antes de conocer la forma como el islam comprende la participación política de las mujeres, es pertinente introducir su doctrina política, así como el rol de las personas musulmanas en la dirección de los asuntos públicos. De acuerdo con el Corán, la soberanía reside únicamente en Dios, como se desprende de las siguientes aleyas: “La decisión pertenece solo a Allah: Él dictamina la verdad y es el mejor juez”²⁰³,

Di: ¡Oh Dios mío! ¡Soberano de la realeza! Das la realeza a quien quieres, y despojas de la realeza a quien quieres. Elevas a quien quieres, y humillas a quien te place. En tu mano está la felicidad. Tú eres poderoso sobre todas las cosas²⁰⁴.

Lo que adoráis, prescindiendo de Él, no son más que homónimos a los que vosotros y vuestros padres les habéis dado nombre. Dios no les ha concedido poder. El juicio no pertenece más que a Dios, quien ha mandado que no adoréis más que a Él. Ésa es la religión permanente, pero la mayoría de los hombres no saben²⁰⁵.

De hecho, la palabra islam, cuyo significado es “sumisión”, implica que las personas musulmanas son aquellas que deciden someterse a la voluntad divina. Verbigracia, el Corán relata la prueba a la que es sometido Abraham cuando Dios le dijo “sométete”, y él respondió “me someto al señor de los mundos”. Consecuentemente, “Abraham legó la sumisión a sus hijos y Jacob dijo: ‘¡Hijos míos! Dios os ha elegido la religión: No muráis sin ser musulmanes’”²⁰⁶.

²⁰² Barlas, *Believing Women in Islam*, 204.

²⁰³ El Corán 6:57 (traducido por Juan Vernet).

²⁰⁴ El Corán 3:25 (traducido por Juan Vernet).

²⁰⁵ El Corán 12:40 (traducido por Juan Vernet).

²⁰⁶ El Corán 2:125-126 (traducido por Juan Vernet).

El poder de Alá, que se extiende desde lo terrenal hasta lo trascendental, implica que sus dominios no se determinan por límites territoriales, por lo que la *umma* o comunidad islámica no puede estar sometida a otra cosa que a su único Dios²⁰⁷. Por eso, el concepto occidental de nación es ajeno al pensamiento islámico, pues el islam apunta más bien a una comunidad espiritual o hermandad universal de creyentes que, en principio, se opone al nacionalismo territorial²⁰⁸. Consecuentemente, “el Estado, ni es sancionado divinamente, ni es necesario como institución social”²⁰⁹.

Lo que hay en los cielos y en la tierra entona el loor de Dios. Él es el Poderoso, el Sabio. A Él pertenece el señorío de los cielos y de la tierra. Da la vida y hace morir. Él es sobre toda cosa, poderoso²¹⁰ (...) Posee el señorío de los cielos y de la tierra. Hacia Dios se devuelven las cosas²¹¹.

En el mismo sentido, la sura 42 da cuenta de la omnipotencia divina sobre los seres humanos, los cuales no tienen otra posibilidad que someterse a sus designios:

Ha, mim. Ayn, sin, qaf. Así Dios, el Poderoso, el Sabio, ha revelado a ti y a quienes te precedieron.

A Él pertenece lo que hay en los cielos y en la tierra. Él es el Altísimo, el Inmenso. Los cielos casi se hienden desde arriba mientras los ángeles cantan la alabanza de su Señor e imploran perdón para quienes están en la tierra. ¿Acaso no es Dios el Indulgente, el Misericordioso? Dios observa a quienes han adoptado patronos prescindiendo de Él. Tú no eres su protector (...) Si Dios quisiera, haría de ellos una comunidad única, pero introduce en su misericordia a quien quiere. Los injustos no tendrán amigo ni defensor ¿Han adoptado, prescindiendo de Él, patronos? Dios es el Patrono. Él resucita a los muertos, y sobre toda cosa es poderoso. La decisión de cualquier cosa en la que discrepáis se remite a Dios. “Éste es Dios, mi Señor; en Él me apoyo; a Él vuelvo”²¹².

²⁰⁷ De acuerdo con Moya (2016), el papel histórico de la comunidad islámica consiste en la integración auténtica de los virtuosos, los sanos y los nobles. Además, es guardián de la virtud y el mayor enemigo del vicio. Esto es así porque la comunidad entera es una entidad orgánica, y cada individuo debe rendir cuentas a Alá. Moya, *El islam y sus manifestaciones sociopolíticas contemporáneas*, 35.

²⁰⁸ Moya, *El islam y sus manifestaciones sociopolíticas contemporáneas*, 35.

²⁰⁹ Khan citado por Moya, *El islam y sus manifestaciones sociopolíticas contemporáneas*, 30.

²¹⁰ El Corán 57:1-2 (traducido por Juan Vernet).

²¹¹ El Corán 57:5 (traducido por Juan Vernet).

²¹² El Corán 42:1-8 (traducido por Juan Vernet).

Sin embargo, aunque la soberanía reside exclusivamente en Dios, el Corán también exhorta a la shura, entendida como consejo o consulta, un mecanismo para la conducción de los asuntos, pues los gobernantes no tienen la facultad de imponerse sobre quienes son gobernados. De acuerdo con algunos eruditos islámicos, la shura sería la institución que sustenta la existencia de mecanismos democráticos como el parlamento o la garantía del pluralismo. De hecho, mediante la *sunnah* o práctica del profeta, “ser reunían en la mezquita de Medina todos los miembros de la comunidad, mujeres incluidas, para discutir y buscar soluciones de consenso a los problemas que se planteaban”²¹³, y aunque podía existir disenso, todas las opiniones eran tomadas en cuenta, incluso por sobre la voluntad del propio profeta.

En este sentido, Nasr afirma que, si por democracia se entiende el gobierno de la voluntad popular, es posible encontrar en la sociedad islámica tradicional mecanismos para que dicha voluntad se haga efectiva; sin embargo, si por este concepto se entienden las instituciones creadas por Occidente en el marco de la democracia liberal, en la cultura islámica, al igual que en las culturas del resto del mundo, no existen precedentes sobre dichas instituciones²¹⁴.

Un ejemplo mencionado en las escrituras tiene lugar después del acuerdo de paz de Hudibia, cuando el Profeta ordenó a sus compañeros que se afeitaran el pelo y sacrificaran un animal, pero se mostraron reacios a obedecer sus órdenes. La esposa del Profeta, Umme Salma, lo convenció de que predicara con el ejemplo en lugar de ordenar a sus compañeros. Cuando el Profeta lo hizo, todos sus compañeros empezaron a afeitarse el pelo y a sacrificar también sus animales. Este ejemplo, entre muchos otros, ilustra el respeto que el Profeta tenía hacia sus esposas, al seguir sus consejos. Su papel es a menudo de consejera o de influencia positiva, a través de su papel de madre, esposa o hija²¹⁵.

Finalmente, un precedente de relevancia para la doctrina política del islam es la Constitución o Carta de Medina, aprobada en el primer año después de la hégira, como se le llama a la migración de Muhammad a esta ciudad en el año 622 d. C. Se trata de la primera Constitución conocida que, frente a la historiografía tradicional que designa la Carta Magna de Juan sin Tierra

²¹³ Moya, *El islam y sus manifestaciones sociopolíticas contemporáneas*, 39.

²¹⁴ Prado citado por Moya, *El islam y sus manifestaciones sociopolíticas contemporáneas*, 39.

²¹⁵ Shukria Azadmanesh e Ihsanullah Ghafoori, “Women’s Participation in the Afghan Peace Process,” *Afghanistan Research and Evaluation Unit and UN Women*, Septiembre, 2020 [traducido con DeepL Traductor].

con este carácter, brinda una serie de derechos y obligaciones para las personas ciudadanas musulmanas y no musulmanas para asegurar la convivencia y el respeto mutuo frente a la acción militar.

La Carta de Medina se redactó en forma de pacto de no agresión. Sus primeros 23 artículos se dirigían a los inmigrantes musulmanes de La Meca y los “creyentes” de Yathrib [como entonces se le conocía a Medina], mientras que la segunda mitad del documento se dirigía a la comunidad judía. Claramente, la Carta fue diseñada para incluir las opiniones y preocupaciones de todos los grupos que estaban involucrados en el conflicto en ese momento para lograr una paz duradera²¹⁶.

La Carta define algunas pautas para el mantenimiento de la paz, dirigidas, como su artículo 1.º establece, a “gobernar las relaciones entre los creyentes y musulmanes de Quraysh y Yathrib, y aquellos que los siguieron y se unieron a ellos y trabajaron con ellos”²¹⁷, entre quienes se encuentra la población judía. A continuación, el cuadro 2 muestra algunas de las disposiciones que permiten retratar la coordinación entre los pueblos que allí se estipula, y que daría cuenta de la disposición del profeta para encontrar soluciones negociadas a los conflictos bélicos.

Cuadro 3. Disposiciones para la convivencia de los pueblos en la Carta de Medina

Artículo 17	La paz de los creyentes es indivisible. No se hará ninguna paz por separado cuando los creyentes estén luchando en el camino de Dios. Las condiciones deben ser justas y equitativas para todos.
Artículo 19	Los creyentes deben vengar la sangre de los demás derramada en el camino de Dios.
Artículo 25	Los judíos de Banu’Awf son una comunidad con los creyentes (los judíos tienen su religión y los musulmanes la suya), sus libertos y sus personas, excepto aquellos que se comportan injusta y pecaminosamente, porque se lastiman a sí mismos y a sus familias.
Artículo 37	Los judíos deben hacerse cargo de sus gastos y los musulmanes de sus gastos. Cada uno debe ayudar al otro contra cualquiera que ataque a los pueblos en

²¹⁶ Yetkin Yildirim, “The Medina Charter: A Historical of Conflict Resolution”, *Islam and Christian –Muslim Relations* 20 n.º 4 (October 2009): 441, doi: 10.1080/09596410903194894 [traducido con DeepL Traductor].

²¹⁷ Carta de Medina/622.

	este documento. Deben buscar consejo y consulta mutuos; la lealtad es una protección contra la traición. Un hombre no es responsable de las fechorías de su aliado. El agraviado debe ser ayudado.
Artículo 42	Si surge alguna disputa o controversia que pueda causar problemas, debe remitirse a Dios y a Muhammad, el mensajero de Dios. Dios acepta lo más cercano a la piedad y la bondad en este documento
Artículo 45b	Cada uno tendrá su parte del lado al que pertenece.
Artículo 47	Esta Carta no protegerá al injusto y al pecador. El hombre que sale a pelear y el hombre que se queda en casa en la ciudad está a salvo, a menos que haya sido injusto y pecador. Dios es el protector del hombre bueno y temeroso de Dios y Muhammad es el mensajero de Dios.

II.D.1.d. La participación política de las mujeres en el islam

De acuerdo con Wadud, el principio general para asumir un liderazgo en el islam es el mismo que para el cumplimiento de cualquier tarea; esto es: que sea desempeñado por la persona “más adecuada”, de acuerdo con cualificaciones o características. Para la autora, el papel activo de los hombres durante la época, quienes eran poseedores de privilegios públicos y otras ventajas, los habría hecho contar con mejores posibilidades para la acción política; empero, ello no debería darse por sentado en los tiempos actuales.

La misma autora menciona que no hay nada implícito o declarado en el Corán que apoye la opinión de que los hombres son líderes naturales, incluso en el contexto de la Arabia patriarcal²¹⁸, por lo cual, así como las mujeres son capaces de ejercer roles de liderazgo, la revelación permite que los hombres se dediquen al cuidado, siempre que las competencias de cada persona así lo permitan.

El Corán no restringe que la mujer tenga autoridad, ya sea sobre otras mujeres o sobre hombres y mujeres. Sin embargo, existe la implicación de que el Corán se inclina hacia ver que las tareas

²¹⁸ Wadud, *Qur'an and Woman*, 89.

necesarias se cumplan en la sociedad de la manera más eficiente. Ni el hombre ni la mujer serán igualmente beneficiosos en todas las situaciones²¹⁹.

El Corán hace patente que el profeta invitaba a las mujeres a participar de las discusiones de la época. En la aleya conocida como “la escena de la mubáhala”²²⁰, revelada tras la llegada de un grupo de cristianos a Medina, este grupo, que vino a dialogar con el profeta, inició una discusión teológica respecto de la divinidad de Jesús (o Isa, como se le conoce en el islam) y la Santísima Trinidad. Ante ello, el profeta les propuso realizar una mubáhala, que, sin embargo, terminaron rechazando y, en su lugar, sellaron un pacto de paz entre cristianos y musulmanes. El relato dice que, como respuesta a la interpelación del profeta por parte de los cristianos, Dios hizo descender la siguiente aleya:

Jesús es, ante Dios, igual que Adán al que creó del polvo. Luego le dijo: “Sé”, y fue. La verdad procede de tu Señor; no seas, pues, uno de los escépticos. A quienes argumenten sobre ello, después de la ciencia que te ha venido, di: “Venid: llamemos a nuestros hijos y a vuestros hijos, a nuestras mujeres y a vuestras mujeres; a nosotros y a vosotros mismos. A continuación, invoquemos y pongamos la maldición de Dios sobre los embusteros”²²¹.

De acuerdo con Lamrabet, mediante esta aleya el profeta estaría incitando a las mujeres a la participación social, lo que manifiesta la voluntad divina de hacer partícipes a las mujeres. Así, esta aleya contendría un mensaje claro del Creador, que consiste en fomentar entre las mujeres —musulmanas y no musulmanas— su contribución en el debate público en cualquier acontecimiento social, independientemente de su importancia.

Para la misma autora, otro de los institutos que haría patente la participación de las mujeres en el islam sería la *baia*²²², que designa el acto o juramento de fidelidad hacia el profeta,

²¹⁹ Wadud, *Qur'an and Woman*, 89 [traducido con DeepL Traductor].

²²⁰ La palabra mubáhala hace referencia a una especie de confrontación verbal u ordalía. “Se trataba de una antigua costumbre en la que las dos partes beligerantes debían enfrentarse en un duelo verbal, y en que cada una de ellas presentaba sus argumentos y evocaba la justicia divina, la única que podría designar la parte ganadora” (...). El acontecimiento de la mubáhala que se desarrollaba en lugares públicos, era considerado en la época como una ocasión para desvelar la Verdad. Asma Lamrabet, *El Corán y las mujeres: una lectura de liberación* (Barcelona: Icaria Editorial: 2011), 134.

²²¹ El Corán 3:52 (traducido por Juan Vernet).

²²² La *baia* se sustenta en la aleya que establece: “¡Oh, Profeta! Cuando vienen a ti las creyentes, te reconocen jurando que no asocian nada a Dios, que no robarán ni cometerán adulterio ni matarán a sus hijos ni traerán una calumnia a la

considerado como dirigente de la comunidad islámica. Un juramento que tiene consecuencias espirituales, sociales y jurídicas, e institucionalizaba la adherencia al islam por parte de las personas creyentes. La *baia* era celebrada por hombres y mujeres por igual, y se registran múltiples ocasiones en que delegaciones de mujeres se acercaron al profeta para rendir su *baia*.

Es preciso subrayar que las mujeres participaron de forma muy activa en la mayoría de las ceremonias de juramento, incluso en las organizadas en torno a un pacto que implicaba la lucha armada, el aguante y el apoyo físico o material al Profeta y a su noble causa. Para el Profeta, no había diferencia alguna entre el juramento de fidelidad de un hombre o una mujer y consideraba a las mujeres como miembros activos e imprescindibles de una comunidad que debía edificarse sobre las bases de esta equidad social²²³.

De hecho, numerosos relatos describen cómo mujeres realizaron la *baia* sin el consentimiento de sus maridos, familias y tribus, lo que daba cuenta de la *agencia* moral que el islam reconoce en las mujeres, quienes pueden someterse a Dios sin la intermediación de otros sujetos. Para Lamrabet, “fue un acto revelador de la voluntad del Profeta pues: al recibirlas personalmente, se proponía concretizar la participación política femenina, a la vez que reconocía su libertad de elección como mujeres”²²⁴.

Además, en tanto el islam reconoce la falibilidad de los líderes y profetas, e incluso del profeta Muhammad, se trata de un contrato que establece una obligación bilateral: las mujeres expresan su fidelidad al líder, a cambio de que este respete la voluntad de la ley islámica, pues ninguna decisión puede oponerse a la revelación. Ello permitiría a las mujeres establecer un control sobre los asuntos públicos.

Por último, el Corán describe diversas historias de mujeres que dan cuenta del reconocimiento de su participación política. En primer lugar, debe destacarse el caso de Bilquís, la reina de Saba, por quien el Corán guarda una especial consideración, incluso en el contexto de

que hayan concebido entre sus manos y pies; jurarán que no te desobedecerán en lo establecido. Reconóceles y pide, por ellas, perdón a Dios. Dios es indulgente, misericordioso”. El Corán 60:12 (traducido por Juan Vernet).

²²³ Lamrabet, El Corán y las mujeres, 153.

²²⁴ Lamrabet, El Corán y las mujeres, 154

una Arabia sumamente patriarcal²²⁵. La historia de Bilquís versa sobre una carta que recibió, a nombre de Salomón, en la cual la invitó a ella y a su pueblo a someterse a la adoración de Alá. Al recibir esta misiva, Bilquís, que seguía una tradición politeísta y adoraba al Sol, consultó a su grupo de consejeros sobre la decisión que debía tomar. Aunque sus consejeros le habrían sugerido realizar una acción bélica como respuesta, Bilquís optó por una solución diplomática: enviar un presente a Salomón, y esperar a conocer la reacción que dicho presente provocaría. Salomón rechazó el regalo, al afirmar que no tenía necesidad porque Alá le dio una buena posición tanto en términos mundanos como espirituales²²⁶; así las cosas, ella decidió hacerle una visita personal.

Previendo la llegada de Bilquís, Salomón ordenó a uno de sus genios traer el trono de la reina y colocarlo junto al suyo, con el fin de ver “si ella está en el buen camino o está entre quienes no son dirigidos”²²⁷. Al llegar Bilquís, Salomón le preguntó si ese era su trono (27:42), Bilquís respondió afirmativamente y, mostrando su arrepentimiento, decidió someterse a Alá. A continuación, se transcriben las aleyas que relatan lo sucedido

Dimos la sabiduría a David y a Salomón. Ambos dijeron: «¡Lorado sea Dios, Quien nos ha distinguido por encima de la multitud de sus servidores creyentes!» Salomón heredó a David, y dijo: «¡Hombres! Se nos ha enseñado el lenguaje de los pájaros y se nos ha dado toda clase de cosas. Esto es un favor manifiesto.» Los ejércitos de Salomón, genios, hombres y pájaros se reunieron y se pusieron en marcha hasta que llegaron al valle de las hormigas. Una hormiga dijo: «¡Hormigas! ¡Entrad en vuestras moradas! No sea que Salomón y sus ejércitos os aplasten sin darse cuenta.» Al oír estas palabras, Salomón sonrió ampliamente, y dijo: «¡Señor mío! ¡Permíteme que te agradezca el beneficio que me has dispensado y el que dispensaste a mi padre! ¡Haz que haga obra pía que te satisfaga e introdúceme, con tu misericordia en el número de tus servidores justos!» Pasó revista a los pájaros, y preguntó: «¿Qué me ocurre que no veo a la abubilla? ¿Está entre los ausentes? La castigaré cruelmente o la degollaré, o me traerá un permiso explícito». Permaneció

²²⁵ De hecho, según Barlas, además de los profetas, ella es la única gobernante en el Corán a quien se le da una consideración favorable. Wadud, *Qur'an and Woman*, 89.

²²⁶ El Corán 27:37-38 (traducido por Juan Vernet).

²²⁷ El Corán 27:41 (traducido por Juan Vernet).

ausente un buen plazo, y al llegar dijo: «Abarco con mi ciencia lo que no abarcas: Traigo una noticia segura de los saba. He encontrado una mujer que los señorea. Se le ha dado toda clase de cosas y tiene un trono enorme. La encontré mientras sus gentes se postraban ante el Sol, prescindiendo de Dios; el Demonio les embellece sus obras y los aparta de la buena senda. Ellos no están bien dirigidos. ¿Por qué no adorarán a Dios que es Quien descubre el secreto de los cielos y de la tierra y sabe lo que ocultáis y lo que divulgáis? ¡Dios! No hay dios sino El, Señor del Trono enorme.»

Salomón respondió: «Veremos si dices verdad o estás entre los embusteros. Lleva este escrito mío y arrójalos entre ellos. Luego, apártate y observa qué responden». La abubilla echó el escrito. Entonces la Reina dijo: «¡Consejo! Se me ha arrojado un escrito generoso que procede de Salomón, y dice: “En el nombre de Dios, el Clemente, el Misericordioso: No os enorgullezcáis ante Mí y venid a Mí sumisos”». Continuó: «¡Consejo! ¡Aconsejadme en mi asunto! ¡No resolveré el asunto hasta que me hayáis aconsejado!». Los consejeros respondieron: «Nosotros tenemos fuerza y mucho valor. El asunto te incumbe. Medita lo que nos mandarás.» Ella dijo: «Ciertamente, los reyes, cuando conquistan una ciudad, la saquean, y de sus más nobles habitantes hacen miserables. Así obran. Yo, al contrario, les envío un regalo y espero lo que en cambio me traen los mensajeros.»

Cuando éstos llegaron a Salomón, éste dijo: «¿Me mostráis riquezas? Lo que Dios me ha dado es mejor que lo que os ha dado. Vosotros, con vuestros regalos, os regocijáis. ¡Vuelve a ellos! Iré con ejércitos a los que no podrán resistir. Los expulsaremos de su país envilecidos y humillados.»

Añadió: «¡Consejo! ¿Quién de vosotros me traerá el trono de la Reina antes de que sus súbditos me lleguen sumisos?». Un espíritu maligno de entre los genios dijo: «Yo te lo traeré antes de que te levantes de tu sitio. Yo soy, para hacerlo, poderoso, seguro». Quien tenía conocimiento del Libro, dijo: «Yo te lo traeré antes de que tu mirada se vuelva hacia ti». Cuando Salomón vio el trono colocado ante él, exclamó: «Esto procede del favor de mi Señor para probar si soy reconocido o ingrato. Quien es agradecido, ciertamente, agradece por sí mismo. Quien es ingrato... Ciertamente, mi Señor es rico, generoso». Añadió: «¡Desfigurad su trono! Veremos si ella está en el buen camino o está entre quienes no son dirigidos». Cuando ella llegó, se le dijo: «¿Es éste tu trono?».

Respondió: «Parece como si lo fuera». Antes que a ella se nos dio la ciencia y fuimos sumisos, pues lo que ella adoraba, prescindiendo de Dios, la apartó del monoteísmo; ella estaba entre las gentes infieles. Se le dijo: «¡Entra en el palacio!». Cuando lo vio, creyó que era un estanque, y puso sus piernas al descubierto. Salomón dijo: «Es un palacio enlosado de cristal». Ella exclamó: «¡Señor mío! He sido injusta conmigo. Con Salomón, yo me someto a Dios, Señor de los mundos»²²⁸.

Aunque algunos eruditos como Sayyid Qutb perciben la reacción de la reina como un rasgo de su feminidad, “la mujer que por su instinto e intuición femenina innata rechaza las guerras y los conflictos y prefiere la paz y el diálogo”²²⁹; Barlas y Lamrabet, por el contrario, destacan que se trata de un proceder asociado que denota sabiduría y determinación, una muestra de que la participación de las mujeres en la política no solo es legítima, sino además deseable, pues, si su forma de hacer política era feminizada, ello implicaría que la masculinización de la política es una desventaja, dados los exitosos resultados obtenidos por Bilquís.

A pesar de que ella gobernó una nación, la mayoría de los musulmanes considera que el liderazgo es impropio para una mujer. El Corán no usa términos que impliquen que la posición de gobernante es inapropiada para una mujer. Por el contrario, la historia coránica de Bilquís celebra tanto sus prácticas políticas como religiosas. Aunque el versículo señala (quizás de manera peculiar) que ella era 'una mujer' que gobernaba (27:23), esto no es más que una declaración citada de alguien que la había observado. Más allá de esta identificación de ella como mujer, nunca se menciona ninguna distinción, restricción, adición, limitación o especificación de ella como mujer que dirige. La historia coránica continúa: ella era poderosa, estaba bien provista y 'tenía un trono magnífico'. (27:23). Sin embargo, ella y 'su pueblo [adoraron] al sol en lugar de a Alá' (27:24)²³⁰.

Lamrabet, por su parte, arguye que Bilquís dio muestras de sabiduría política enviándole el regalo a Salomón antes que seguir la opinión de sus consejeros. Mediante esta acción, Bilquís evitó una guerra inútil, y aseguró un plazo de reflexión para estudiar la personalidad de Salomón.

²²⁸ El Corán 27:15-45 (traducido por Juan Vernet).

²²⁹ Sayyid Qutb citado por Lamrabet, *El Corán y las mujeres*, 54.

²³⁰ Lamrabet, *El Corán y las mujeres*, 54.

El éxito de sus acciones contradice los argumentos que suponen que la mujer razona menos, o que la razón está sometida a sus sentimientos, negando la aptitud de las mujeres para dirigir los asuntos políticos.

El Corán, con este ejemplo de Bilquís, desmiente todas esas presunciones que tienden a colocar a la mujer en una posición de inferioridad y a excluirla, políticamente hablando: a través del ejemplo de una mujer, *súmmum* de la sabiduría, dirigente política democrata, justa y hábil... Infinitamente más sabia que todos esos hombres que ella consulta y que al parecer son los designatarios [*sic*] de su pueblo²³¹.

Así también, el hecho de que Bilquís consulte a sus consejeros antes de tomar una decisión ha sido interpretado como muestra de su incapacidad para tomar decisiones políticas. Sin embargo, ello no podría ser cierto por tres motivos: en primer lugar, pues se les consultó de forma protocolaria para luego tomar la decisión que la reina consideraba más procedente; en segundo lugar, porque esta decisión no resultaba vinculante para la decisión que finalmente tomaría Bilquís, y, además, porque la decisión por la que optó demostró ser razonada, pues el Corán demuestra su argumentación sobre su proceder. “Ciertamente, los reyes, cuando conquistan una ciudad, la saquean, y de sus más nobles habitantes hacen miserables. Así obran. Yo, al contrario, les envío un regalo y espero lo que en cambio me traen los mensajeros”²³².

El Corán no escatima en descripciones sobre la majestuosidad de la reina. Describe su trono como “enorme”, o “magnífico”, dependiendo de la traducción a la que se remita, lo que, según Lamrabet, “ilustra la capacidad intelectual de esta mujer para dirigir ese basto [*sic*] y rico reino”²³³. La autora coincide con Barlas en que es Bilquís el único personaje político dotado de semejante autoridad en el Corán.

Finalmente, como ejemplos que ilustran la participación política de las mujeres, y sus posibilidades de reclamar derechos y concesiones en la vida pública, se encuentran varias aleyas que el profeta emitió en respuesta a solicitudes realizadas por las mujeres. Por ejemplo, se encuentra una aleya que el Profeta Muhammad pronunció en respuesta al reclamo proferido por

²³¹ Lamrabet, *El Corán y las mujeres*, 58.

²³² El Corán 27:34 (traducido por Juan Vernet).

²³³ Lamrabet, *El Corán y las mujeres*, 59.

Umm Salama, quien le habría reclamado: “Los hombres son mencionados en numerosas ocasiones en el Corán por su participación en la hégira mientras que nosotras, las mujeres, no somos evocadas en absoluto”. En respuesta, el profeta habría declarado esta aleya:

Su Señor los ha escuchado favorablemente, y dice: «No dejaré extraviar la acción de aquel de vosotros, varón o hembra, que obra bien; dependéis unos de otros. Quienes emigraron, quienes salieron de sus casas, quienes fueron importunados en mi senda, quienes combatieron y fueron matados, a éstos les perdonaré sus malas acciones y los introduciré en unos jardines en los que, por debajo, corren los ríos. Ésa es una recompensa que procede de Dios. Dios tiene la bella recompensa»²³⁴.

Lo mismo sucede con la aleya 35, sura 33, característica por su uso del lenguaje inclusivo, la cual, como anteriormente se expuso, habría surgido como respuesta al reclamo de las mujeres de la comunidad sobre su rol en la revelación. De acuerdo con Ahmed, citada por Wadud: “Las mujeres de la comunidad del Profeta sintieron que tenían derecho a “comentar abiertamente sobre cualquier tema, incluso el Corán”, y tanto Dios como el profeta asumieron su “derecho a hablar y respondieron rápidamente a sus comentarios”²³⁵.

Estas narraciones documentan que, para la revelación coránica, la participación activa de las mujeres es una posibilidad, la cual pueden ejercer, sea como depositarias del poder, sea como sujetos que, en tanto miembros de la comunidad, pueden reclamar disposiciones a su favor. E incluso, que dichos reclamos serían legítimos ante los ojos de Dios.

II.E. Los estatutos jurídicos chiitas

Aunque la *sharía* es el cuerpo de normas aplicable al islam en general, las divisiones entre las diferentes sectas islámicas han propiciado una amplia diversidad de interpretaciones en relación con esta. Si bien esto no implica que los principios islámicos antes descritos carezcan de importancia para el islam chií, también es cierto que la positivización de las interpretaciones chiitas ha conducido a una mayor aplicación de estos principios, en virtud de su especialidad y mayor acogida dentro de esta población.

²³⁴ El Corán 3:193-195 (traducido por Juan Vernet).

²³⁵ Leila Ahmed citada por Barlas, *Believing Women in Islam*, 9-10.

En abril de 2009, en Afganistán se emitió la Ley sobre el Estatuto Personal Chiita, con el objetivo de regular las relaciones familiares entre la población chiita. Esta legislación atiende el mandato derivado del artículo 131 de la Constitución afgana, que establece lo siguiente:

Los tribunales aplicarán la jurisprudencia chiita en los casos relativos a asuntos personales de seguidores de la secta chiita, de conformidad con las disposiciones de la ley. En otros casos, si no existen aclaraciones en esta Constitución y en otras leyes, los tribunales se pronunciarán con arreglo a las leyes de esta sección²³⁶.

Aunque los estatutos jurídicos personales chiitas se enfocan principalmente en la regulación de los asuntos familiares como el matrimonio, la manutención, el divorcio y la herencia, algunas de sus disposiciones tienen una importante incidencia en la participación política de las mujeres, al tratarse de disposiciones tendientes a regular sus libertades de movimiento y expresión.

Para su puesta en práctica, el artículo 2 de la ley citada determina que la Corte Suprema de la República Islámica de Afganistán deberá nombrar jueces chiitas elegibles. En cuanto a la jerarquía de las normas, el mismo artículo determina que esta ley tiene preeminencia sobre la *Ijtihad*, y que en casos de que la ley no contenga provisiones sobre un asunto, podrá acudir a una *fatwa* o edicto religioso emitido por una autoridad islámica.

Tomando como base la edad núbil que se define por medio de su artículo 99, la cual es de 16 años para las mujeres, y 18 años para los hombres, que podría exceptuarse en caso de autorización de un tutor o un tribunal, existen ciertas obligaciones matrimoniales. En cuanto a las obligaciones que se deben los cónyuges, el artículo 133 establece lo siguiente:

(1). La supervisión del hogar es el derecho del marido, a menos que se base en la voluntad del marido, tenga una deficiencia mental, y por orden del tribunal, se da [el derecho de supervisión] a la esposa.

(2). Si una esposa tiene un empleo antes del matrimonio y la continuación del trabajo está condicionada al momento del contrato de matrimonio, en esta situación el marido no puede oponerse al empleo después del matrimonio, a menos que dicho empleo vaya en contra de los intereses de la familia o de uno de los cónyuges.

²³⁶ Ley sobre el Estatuto Personal Chiita/2009 (traducido con DeepL Traductor).

(3). Un esposo puede prevenir a su esposa de cualquier acción o acciones innecesarias, que no sean de acuerdo con sus deberes según lo especificado por la Ley Sharía y sean contrarios a las costumbres locales y los beneficios del marido.

(4). Una esposa no puede salir de la casa sin el permiso de su esposo a menos que tenga urgencia, causa, o se encuentre en extrema dificultad, en este caso, ella puede salir de la casa. En caso de disputa la cuestión será resuelta por un tribunal.

5) Una esposa puede salir de la casa por motivos legales en la medida en que lo permita la costumbre local. El esposo y la esposa pueden impedirse mutuamente cualquier acción que se considere contraria a la Sharía y la ley.

(6). La esposa es dueña de sus propios bienes y puede poseerlos en cualquier forma sin que deba pedir permiso del marido (el subrayado no es del original)²³⁷.

En consecuencia, por medio de esta normativa se determinan posibles limitaciones para la educación, el trabajo, la libertad de movimiento y la posible participación de las mujeres en la política, al conferírsele un importante poder de decisión al cónyuge sobre estos temas, que se hace extensivo a aquellos casos en que la acción se estime contraria a la *sharí*a y a las costumbres locales, lo cual sucede en no pocas ocasiones.

Por último, en el mismo sentido que se desprende de la literalidad del Corán, la ley sigue la fórmula de “dos mujeres por un hombre”, según la cual la mujer tiene derecho a heredar la mitad de lo que hereda un hombre con la misma filiación; en cuanto al valor del testimonio ante las cortes, se establece que los testimonios de dos mujeres tienen el mismo valor que el de un solo hombre.

II.F. La participación de las mujeres en el Pashtunwali

Por su composición étnica, Afganistán ha sido denominada como “una nación de minorías”²³⁸. Su demografía da cuenta de una diversidad étnica compleja, con la presencia de al

²³⁷ Ley sobre el Estatuto Personal Chiita/2009 (traducido con DeepL Traductor).

²³⁸ Nassim Jawad, “Afghanistan: A Nation of Minorities,” *A Minority Rights Group International Report* 92 n.º 2 (1992).

menos catorce etnias reconocidas en la Constitución²³⁹. Debido a la falta de censos recientes, es difícil establecer cifras exactas que den cuenta su composición; sin embargo, las estimaciones afirman que ninguno de los grupos mayoritarios alcanza el 50% de la población. Aun así, se reconoce que los pastunes son el mayor grupo poblacional²⁴⁰, cuya presencia abarca el sur y el este del país, así como los territorios adyacentes a Pakistán, incluyendo las provincias de Kandahar y Jalalabad, dos de las más importantes del país. Además, históricamente los pastunes han ocupado importantes puestos de gobierno, lo que les ha permitido dirigir la política estatal.

El Pashtunwali, o “camino de los pastunes”, hace referencia al código de conducta seguido por la etnia pastún, mayoritaria en Afganistán. Se trata de un conjunto de normas no escritas practicadas regularmente, derivadas de proverbios, metáforas, parábolas, mitos y costumbres locales, que definen sus límites y prescripciones. Se transmiten por vía oral, de manera que, para su reproducción, resulta de gran relevancia el papel asumido por los ancianos de la comunidad, quienes cumplen un rol importante en la resolución de controversias, además de contribuir a la reproducción del poder a partir de medios patrilineales.

Existe un importante vínculo entre la identidad pastún, y el ejercicio del Pashtunwali. Se considera que una persona es pastún si sigue este código de conducta, y, consecuentemente, sería despojado de esta identidad en aquellos casos en que su actuar no se apegue a tal estilo de vida. Al adherirse a Pashtunwali, un pastún posee honor (*izzat*); sin honor, ya no se le considera pastún y no se le otorgan los derechos, la protección y el apoyo de la comunidad pastún²⁴¹.

Entre los principales pilares del Pashtunwali, se encuentran los siguientes: *melmastia* (que significa hospitalidad), *ghayrat* (rivalidad), *badal* (venganza), *nang* (honor), *namus* (defensa del honor de las mujeres), *pardah* (segregación de las mujeres) y *Jirga* (o consejo de ancianos). A continuación, se profundizará con respecto a los últimos cuatro conceptos, así como sobre otras

²³⁹ De acuerdo con el artículo 4 de su Carta Fundamental, se compone de los pastunes, tayikos, hazaras, uzbekos, turcos, baluches, pachaie, nuristani, aymaq, árabes, qirghiz, qizilbash, gujur, brahwui y otras tribus. Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

²⁴⁰ El segundo grupo poblacional más grande corresponde a los tayikos, quienes se concentran al noreste del país, cerca de la frontera con Tayikistán; en tercer lugar, se citan los hazara, quienes se encuentran principalmente en las tierras altas centrales, conocidas como Hazarajat. El resto de la población es mayoritariamente uzbeka y turcomana, quienes viven en el norte adyacente a sus respectivos Estados, Uzbekistán y Turkmenistán. Justin Desautels-Stein, “Rites and Rights in Afghanistan: The Hazara and the 2004 Constitution,” *The Fletcher Forum of World Affairs* 29 no.1 (Winter 2005): 158, <https://scholar.law.colorado.edu/articles/754>.

²⁴¹ Palwasha Kakar. “Tribal Law of Pashtunwali and Women’s Legislative Authority,” *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (2001): 3.

prescripciones propias de este código, que resultan indispensables para comprender la forma como se entiende la participación política de las mujeres.

II.F.1. *Nang* y *namus*: la noción del honor en el Pashtunwali

El *nang*, u honor, es definido por Naz como “la integridad de una persona en la defensa y práctica de los conceptos que componen el Pashtunwali”²⁴². Se trata de un concepto central para entender los alcances de este código, pues constituye el eje en el que se orienta toda su doctrina. Además, es una herramienta altamente eficaz para asegurar la reproducción del Pashtunwali, pues, para defender el honor, los individuos y la comunidad se ven compelidos a ejercer sanciones sociales en los casos en que se infrinjan las normas del código o, incluso, a defender el honor de propia mano.

Esta concepción implica defender los derechos propios y los derechos de la tribu, ya que la identidad individual está indisolublemente unida a la identidad tribal. Por lo tanto, los pastunes generalmente son juzgados como honorables de acuerdo con su comportamiento observado por sus compañeros pastunes. El honor, dentro de Pashtunwali, también puede entenderse como el medio para establecer relaciones con los demás. Ciertas acciones ayudan a construir el honor, mientras que otras niegan el honor o provocan vergüenza. Además, solo los hombres pueden acumular honor, pero tanto hombres como mujeres pueden negarlo, lo que impone un conjunto de normas que tienen como objetivo evitar una pérdida de honor. Sin embargo, debido a que no está codificado, el honor solo puede probarse demostrativamente a través de diversas prácticas sociales, como la hospitalidad (*melmastia*), el mantenimiento de la cohesión comunitaria (*jirga*) y la observación de los límites de género (*namus* y *purdah*)²⁴³.

²⁴² Arab Naz, “Pakhtunwali versus islam: A Comparative Analysis of Women’s Rights in Islam and their Violation under Pakhtunwali (Pakhtun Code of Life) in Khyber Pakhtunkhawa Pakistán,” *International Journal of Humanity and Social Sciences* 1 (2011): 24, <http://www.bioinfo.in/contents.php?id=120>.

²⁴³ Hamid M. Khan, “Islamic Law, Customary Law, and Afghan Informal Justice,” *US Institute of Peace* 3 (2015): 3, doi: 163.178.101.95 [traducido con DeepL Traductor].

El *namus*, por su parte, puede ser definido como “lo que se defiende por honor”²⁴⁴, e implica la defensa del honor de las mujeres de la tribu. En el Pashtunwali las mujeres no gozan de un reconocimiento individual, sino colectivo. Su estatus social se determina en función del honor del que gozan, el cual incide directamente sobre el honor de su familia. Esto es, si una mujer realiza acciones que contravienen el Pashtunwali no solo daña su honor, sino el de toda su familia, por lo cual todos los miembros familiares, y en particular los hombres, cumplen un papel importante en la preservación de dicho honor.

II.F.2. La segregación o *purdah*

Antropólogas como Najmabadi han utilizado el concepto “homo-societal” para referirse a sociedades en las que cada género interactúa casi exclusivamente con su mismo sexo, en una rígida separación entre los espacios de hombres y mujeres. Tal ha sido el caso de la sociedad pastún, en la cual la noción de *purdah* ha derivado en una rígida segregación entre los espacios habitados por ambos grupos. Existe un proverbio pastún sobre las mujeres que dice “khazza ya de kor da, ya de gor da”, que literalmente significa “la mujer en la casa (kor) o la tumba (gor)”²⁴⁵. El *purdah* es una institución que no obliga exclusivamente a las mujeres, sino que debe ser respetado tanto por hombres como mujeres, e implica que los espacios mixtos son un síntoma de deshonor. Ergo, el aseguramiento de la segregación es un signo de dignidad y honor en una familia.

La utilización del burka es común entre la sociedad pastún, y se considera parte del *purdah*. Las mujeres hacen uso de este velo cuando salen de sus casas, mientras que cuando se encuentran dentro de ellas utilizan velos islámicos menos abarcadores. Asimismo, se hacen acompañar de un *mahram* o acompañante, a excepción de los casos en que salgan a conseguir provisiones en lugares cercanos. En las ciudades en las cuales confluyen personas que no se conocen, las restricciones para las mujeres pueden ser aún mayores, pues se busca evitar el contacto con desconocidos.

Sin embargo, debe apuntarse que la segregación de las mujeres no implica una falta de control sobre los espacios a los que tienen acceso, pues se registran distintos niveles de liderazgo

²⁴⁴ Carolina Romero Zuluaga, “El discurso sobre la victimización de la mujer afgana como estrategia y justificación para la permanencia de las tropas estadounidenses en Afganistán (2001-2013)” (tesis de grado, Universidad del Rosario, Argentina, 2014), 20, <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10604/RomeroZuluaga-Carolina-2015.pdf?sequence=1>.

²⁴⁵ Akbar, citado por Abdul Qadeer, “The status of Women in FATA: A Comparison between Islamic Principles and Pashtunwali,” *International Journal of Research* 1 no. 7 (2014): 1252, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.672.7970&rep=rep1&type=pdf>.

que se exponen infra (ver título II.F.3 La Jirga y el liderazgo político de las mujeres). Para Kakar, “la segregación de géneros no necesariamente resulta en el desempoderamiento total de las mujeres. En el Pashtunwali, las mujeres todavía tienen influencia y acceso a estructuras de poder específicas a las comunidades pashtún segregadas y homosocialmente ordenadas”²⁴⁶. Aun así, la aplicación estricta del *pardah* tiene severas aplicaciones para el acceso de las mujeres a la educación, la salud, el trabajo y, por supuesto, los espacios políticos mixtos.

II.F.3. La Jirga y el liderazgo político de las mujeres

La *Jirga* es una institución social utilizada por las personas pastunes para la definición de los asuntos legales, la consulta sobre asuntos de interés para la comunidad (lo que en el islam se conoce como *shura*) y, en algunos casos, para la resolución de disputas. Se trata de un consejo de personas distinguidas —es decir, deben ser personas que siguen el Pashtunwali con rigurosidad, y que gocen de honor entre la población— en el cual la argumentación y el consenso tienen un papel esencial, y cuyas decisiones son de carácter vinculante para las partes involucradas.

Otra función importante que se atribuye a la *Jirga* es la elección de los líderes de la comunidad. De hecho, el primer rey afgano, Ahmad Shah Durrani, fue designado por una *jirga*, que agrupó a los principales comandantes militares de la época.

En términos generales, cada pueblo tiene su propio grupo de ancianos (que pueden o no ser ancianos, pero generalmente lo son). Incluso hoy en día, casi cualquier aldeano pastún sabe quiénes son los ancianos, independientemente de que dirijan o no la vida del pueblo. Cuando los grupos de aldeas deben decidir asuntos comunes, los ancianos de cada aldea seleccionan representantes de entre ellos para que asistan a una Jirga o consejo que se reúne para discutir asuntos que deben resolverse. Una Jirga exitosa logra el consenso sin disenso, una hazaña difícil dado otro rasgo pastún común: el miedo a perder la cara al admitir un error o cambiar de posición públicamente²⁴⁷.

²⁴⁶ Kakar, “Tribal Law of Pashtunwali and Women’s Legislative Authority,” 3.

²⁴⁷ Frederick W. Kagan *et al.*, “The way of the Pashtuns,” *American Enterprise Institute* (2011): 24, doi: 163.178.171.11 [traducido con DeepL Traductor].

Aunque no existe prohibición expresa para que las mujeres puedan participar de la Jirga y, de hecho, se registra su participación en algunas ocasiones²⁴⁸, no es una práctica común. Ello, en razón de que los temas de discusión conciernen principalmente a los hombres; por ejemplo, los asuntos sobre propiedad y dinero, sobre los cuales las mujeres pastunes no gozan de incidencia.

Rara vez se decide el destino de una mujer en un consejo a menos que su matrimonio forme parte de la solución de un conflicto. En este punto, la Jirga usurpa los derechos de la mujer y el poder de las redes de mujeres y las convierte en un componente para resolver un conflicto entre hombres²⁴⁹.

De acuerdo con Kakar, las mujeres pastunes, especialmente en sociedades sedentarias o semisedentarias, tienen sus propias normas y esferas de jurisdicción, con algunas coincidencias respecto a las leyes de los hombres. Para la autora, existen tres niveles de liderazgo y autoridad legislativa de las mujeres; estos son: el nivel nacional, comunitario y familiar. En el primero de ellos, el nivel nacional, es posible destacar mujeres como Nazoo Anaa, “madre del nacionalismo afgano”, quien fue madre del nacionalista Mir Wais Hotaki y férrea defensora del Pashtunwali, y Zarghona Anaa, madre de Ahmed Shah Durrani, quien logró unir las tribus pastunes y formar un Estado, y también era una nacionalista defensora de la aplicación del Pashtunwali entre las tribus. En el nivel comunitario,

La líder femenina de la aldea, *qaryadar*, es testigo de las ceremonias de las mujeres, moviliza a las mujeres para que practiquen festivales religiosos, prepara a las mujeres fallecidas para el entierro y realiza servicios para las mujeres fallecidas. También arregla matrimonios para su propia familia y arbitra conflictos para hombres y mujeres²⁵⁰.

En este nivel, las mujeres se encuentran en capacidad de resolver disputas entre mujeres de su hogar, entre mujeres de distintos hogares, y en algunos casos, entre hombres y mujeres. En cuanto al tercer nivel,

²⁴⁸ Ver más en Hafizullah Emadi, *Repression, Resistance, and Women in Afghanistan* (Karachi: Royal Book Co, 2002): 58-59.

²⁴⁹ Kakar, “Tribal Law of Pashtunwali and Women’s Legislative Authority,” 12 [traducido con DeepL Traductor].

²⁵⁰ Kakar, “Tribal Law of Pashtunwali and Women’s Legislative Authority,” 8 [traducido con DeepL Traductor].

A nivel familiar, que es el de la familia extendida, las mujeres crean redes sociales de jerarquía con un líder que administra los recursos del hogar, delega trabajo, forma y fortalece las redes sociales, y gana credibilidad y movilidad social a través de las elecciones matrimoniales. También resuelve conflictos entre mujeres dentro del hogar. En el caso de *nanawati*, la defensa del huésped, es la representante de la familia que pide que se resuelva el conflicto. Puede haber más de una mujer líder del hogar. Si las líderes femeninas trabajan juntas de manera compatible, el hogar permanecerá unido; de lo contrario, la casa debe ser dividida²⁵¹.

Como los hombres, las mujeres líderes deben demostrar su aptitud y honor para ocupar estos lugares dentro de la sociedad, lo que también implica su estricto apego al Pashtunwali en los asuntos que les son sometidos y su vida personal. Sin embargo, debe decirse que los principales liderazgos de las mujeres se ejercen en el ámbito de lo privado, y, en particular, en el ámbito familiar, pues existen muchos obstáculos sociales y culturales para su acceso al ámbito público. De acuerdo con Rahim, la política todavía no es un asunto para las mujeres en la sociedad pastún, puesto que se considera una actividad indecente para las mujeres, en la medida en que, para su ejercicio, se requiere una importante interacción con los hombres, y la mayoría de las actividades políticas son sostenidas en público²⁵². Además, debido a la segregación, las mujeres pastunes enfrentan graves obstáculos para su acceso a los espacios públicos (ver subtítulo II.F.2. La segregación o *pardah*).

El honor de las mujeres se vincula con su estancia en el hogar, lo que se conoce como *chardivari*, por lo que, para salir de sus casas, las mujeres necesitan un permiso de sus guardianes hombres. Según las informantes entrevistadas por Rahim, las mujeres políticamente activas comenzaron su carrera política después de obtener el permiso de su padre/hermano/hijo/esposo²⁵³. En este sentido, para asegurar el ejercicio de este derecho entre los grupos pastunes, no bastaría con garantizar el acceso de las mujeres a los espacios de participación política, sino que, además,

²⁵¹ Kakar, “Tribal Law of Pashtunwali and Women’s Legislative Authority,” 12 [traducido con DeepL Traductor].

²⁵² Salma Rahim, “Women Political Activism and Public Spaces in Pashtun Society in Pakistan”, *Global Political Review* VI no. II (2021): 25, [http://dx.doi.org/10.31703/hpr.2021\(VI-II\).04](http://dx.doi.org/10.31703/hpr.2021(VI-II).04)

²⁵³ Rahim, “Women Political Activism and Public Spaces in Pashtun Society in Pakistan”, 25.

sería necesario que, una vez en esos espacios, puedan gozar de reconocimiento sobre la legitimidad de su participación en el ámbito público.

II.F.4. Contradicciones con el islam

Aunque el Pashtunwali tiene un origen preislámico, la llegada del islam a la región tuvo como efecto un sincretismo que, a costa del islam, mantuvo prácticas tradicionales a las que erróneamente se les atribuye un origen islámico. Ello fue posible gracias a la doctrina del 'urf, que permitió seguir aplicando reglas contrarias al islam como mecanismo de expansión religiosa.

La doctrina de 'urf sigue siendo controvertida. porque supone un “espacio” dentro de la ley islámica para prácticas anteriores al advenimiento del islam. En un nivel más práctico, la doctrina pretendía ser un medio por el cual el islam podría adoptarse en la práctica local para facilitar una adopción más amplia de la ley islámica por parte de diferentes culturas. De acuerdo con la ley islámica clásica, para constituir 'urf, o una forma aceptable de derecho consuetudinario, una práctica debe cumplir una serie de condiciones. Los más relevantes son que, primero, la costumbre debe representar un fenómeno común y recurrente y, segundo, la costumbre no debe violar un principio definitivo de la ley islámica. Si una violación es absoluta, no hay duda de que la costumbre debe dejarse de lado. No obstante, si la costumbre se opone solo a ciertos aspectos del texto, entonces la costumbre puede actuar como un factor limitante en el texto²⁵⁴.

En la actualidad, los pastunes siguen aplicando numerosas reglas antiislámicas, que, sin embargo, se atribuyen a esta religión, en una falsa equivalencia entre Pashtunwali e islam. Verbigracia, las mujeres pastunes tienen una fuerte dependencia económica respecto de sus familiares, pues, de forma contraria a la prescripción islámica, las mujeres pastunes no tienen la posibilidad de heredar los bienes de sus familiares. El *namus* obliga a los hombres a proveer de alimentos y manutención a las mujeres de su familia, y, consecuentemente, a que las mujeres sigan los designios de quienes dependen.

²⁵⁴ Khan, “Islamic Law, Customary Law, and Afghan Informal Justice”, 6 [traducido con DeepL Traductor].

La organización social de la zona muestra que la mujer depende tradicionalmente de su padre (plar) o mayor y, después del matrimonio, de su marido. En muchos casos, la dote y los obsequios conyugales se consideran entregados en lugar de propiedad o herencia. Prevalece la noción común de que “las mujeres no necesitan propiedad (Khaza Pa Jaidad Sa Kawi) y prohíbe el acceso de las mujeres a la propiedad y la herencia. Además, las personas que son propensas a la propiedad y la herencia de las mujeres se convierten en el objetivo de las personas y, por lo general, hablan mal de esas personas en las calles. Además, después del matrimonio, tradicionalmente la responsabilidad del cuidado de la mujer recae sobre los hombros del marido. Sin embargo, la propiedad y la herencia quedan en manos de los padres de la novia y, si por casualidad, un padre la transfiere al novio; este tipo de cambio generalmente se trata como contra Pashtunwali²⁵⁵.

Asimismo, existe una prohibición pastún de que las mujeres fijen los términos de su matrimonio. Por regla de principio, las mujeres pastunes no tienen la posibilidad de decidir con quién desposar, ni tampoco los términos de este contrato, lo que sin duda alguna es antiislámico, pues, según la revelación coránica, se requiere consentimiento y capacidad de las partes que se obligan en el contrato matrimonial. Además, en el Pashtunwali, el matrimonio se traduce en que el esposo y los familiares hombres toman el control sobre la vida de las mujeres, quienes tienen la capacidad de decidir cuestiones como la cantidad de hijos que tendrán, cuál será su papel en la comunidad y cuáles son sus límites para buscar educación o empleo²⁵⁶.

En conclusión, la relación de la ley islámica con el Pashtunwali es compleja y, especialmente con respecto a las mujeres, en ocasiones contradictoria²⁵⁷. Según Jones-Paully y Nojumi, citados por Khan, “el Islam practicado en Afganistán sería casi irreconocible para un erudito musulmán sofisticado. Aparte de la fe en Alá y Muhammad como el Mensajero de Alá, la mayoría de las creencias se relacionan con costumbres preislámicas localizadas”²⁵⁸. Aún con la

²⁵⁵ Arab Naz, “Pakhtunwali versus islam,” 29 [traducido con DeepL Traductor].

²⁵⁶ Aamir Jamal, “Men’s Perception of Women’s Role and Girls’ Education among Pashtun Tribes of Pakistan: A Qualitative Delphi Study,” *Cultural and Pedagogical Inquiry* 6 n.º 2: 19, <http://ejournals.library.ualberta.ca/index.php/cpi/index>

²⁵⁷ Khan, “Islamic Law, Customary Law, and Afghan Informal Justice”, 3.

²⁵⁸ Khan, “Islamic Law, Customary Law, and Afghan Informal Justice”, 3.

existencia de estas contradicciones, la percepción de la mayoría de la población pastún es que sus prácticas encuentran sustento en el islam. En consecuencia, sus prácticas ancestrales han terminado por imponerse sobre la doctrina religiosa.

Conclusiones del capítulo

El pluralismo jurídico es una noción que permite dar cuenta de la amplia diversidad de órdenes normativos presente en las sociedades actuales, frente a los paradigmas monista y positivista que abogan por un exclusivismo del derecho estatal. Este concepto se origina en los procesos de descolonización de Asia y África, y asume una postura interdisciplinaria, que reconoce que el derecho estatal es tan solo uno más de los sistemas jurídicos existentes.

Los órdenes normativos aplicables a la participación política de las mujeres en Afganistán son vastos, diversos y contradictorios. En el derecho internacional se ubicaron dos convenciones aplicables a la materia; tales son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, convenciones que apuntan hacia un mayor reconocimiento de este derecho. Además, se encuentran mecanismos extraconvencionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Examen Periódico Universal y, a partir del surgimiento de la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad en el año 2000, las resoluciones del Consejo de Seguridad, órgano que se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la importancia de promover medidas para garantizar este derecho en los procesos de paz.

En el contexto regional, por su parte, se encuentran diversas normas e instrumentos de política pública dependientes de la Organización para la Cooperación Islámica; tales son: su carta constitutiva, su órgano de promoción de los derechos humanos: la Comisión Permanente Independiente de Derechos Humanos, con funciones consultivas; la Declaración de los Derechos Humanos en el Islam, modificada durante la 47.^a sesión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización, y el Plan de Acción para el Avance de la Mujer, aprobado en 2016, que contempla disposiciones respecto a la participación de las mujeres en procesos de paz.

En cuanto al derecho estatal aplicable, se destaca, en primer lugar, la Constitución Política de 2004, la Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán, que contiene tres tipos penales de relevancia para la participación política de las mujeres (estos son, el tipo penal de abuso, humillación e intimidación, el aislamiento forzado, y el tipo penal que sanciona la

restricción a las mujeres de ejercer los derechos a la educación, el trabajo y los servicios de salud). Además, se encuentra el Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución 1325, que se desprende de las obligaciones de la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Empero, tras la toma del poder por parte del Régimen Talibán, la nueva legislación ha sido emitida por medio de decretos, entre los que se encuentran el decreto que anunció la conformación del gobierno interino, con ausencia de mujeres representantes, el decreto que transformó el Ministerio de Asuntos de la Mujer por el Ministerio de Orientación y Llamado, antes Ministerio para la Propagación de la Virtud y Prevención del Vicio, y el Decreto Especial sobre Derechos de las Mujeres.

En cuanto a la normativa islámica, las precisiones históricas y contextuales, así como el análisis de los textos islámicos apoyado por la exégesis de feministas islámicas, permitieron evidenciar que el Corán garantiza la igualdad entre hombres y mujeres; además, aunque la soberanía reside exclusivamente en Alá, se prevén mecanismos que estimulan la participación de las mujeres y el establecimiento de acuerdos de paz, e igualmente, el islam promueve que las mujeres ejerzan roles de liderazgo, por intermedio de institutos como la *baia*, las historias de mujeres líderes como Bilquís, y los reclamos ejercidos hacia el profeta por parte de mujeres, que terminaron en la concesión de mayores reconocimientos para ellas dentro de la revelación.

Finalmente, se describen dos códigos étnicos de relevancia en Afganistán: los estatutos jurídicos chiitas, aprobados por medio de la Ley sobre el Estatuto Personal Chiita del año 2009, que, aunque se proponen regular situaciones familiares, podrían incidir en las posibilidades de participación de las mujeres, al regular materias como los deberes matrimoniales, sus libertades de movimientos y expresión; asimismo, el Pashtunwali, cuyas prescripciones sobre el honor, la segregación de las mujeres, su liderazgo político y su participación en la *Jirga*, son altamente restrictivas para las mujeres, e incluso contradictorias en relación con la ley islámica, situación que, debido a una falsa equivalencia entre la población, termina por atribuir al islam situaciones de opresión y discriminación contra las mujeres.

Capítulo II. La resolución 1325 del Consejo de Seguridad: un análisis crítico

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad constituyó uno de los grandes hitos del derecho internacional que tomaron lugar a inicios del nuevo milenio en la Organización de las Naciones Unidas. Aprobada por unanimidad el 31 de octubre de 2000, por el órgano encargado

del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se trata de una resolución temática; es decir, no atinente a un contexto específico, aborda la afectación diferenciada que sufren las mujeres en contextos de conflicto armado, así como en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz. A continuación, el capítulo dará cuenta de los principales aspectos de esta normativa, pasando por el estudio de sus antecedentes históricos, el contexto político que dio lugar a dicha resolución, su importancia política, su naturaleza y consecuencias jurídicas, y sus mecanismos de implementación, para, finalmente, realizar un análisis crítico sobre el contenido y alcances de dicha resolución.

Sección I. La resolución 1325 en perspectiva histórica

I. A. Las luchas feministas que dieron lugar a la resolución 1325

El movimiento internacional pacifista liderado por mujeres en Occidente se remonta a inicios del siglo XX. En el año 1915, en plena I Guerra Mundial, fue convocado el Primer Congreso Internacional de Mujeres, en el que las participantes se reunieron para elaborar una estrategia de paz, protestar contra la guerra y hacer un llamamiento a la mediación inmediata de los países neutrales²⁵⁹; se creó el Comité Internacional de Mujeres para una Paz Permanente. Al siguiente año, en el Congreso de 1919, se crearía la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (Women's International League for Peace and Freedom, WILPF), de corte liberal. Las mujeres socialistas, por su parte, impulsaron la Cruzada de las Mujeres por la Paz, y realizaron concentraciones y mítines. Estas manifestaciones fueron criminalizadas y llevaron a que lideresas socialistas como Clara Zetkin y Rosa Luxemburgo fueran encarceladas por denunciar la guerra como imperialista²⁶⁰.

Tras al genocidio cometido por los nazis contra diversas poblaciones, y el *shock* generado por los acontecimientos de la II Guerra Mundial, la comunidad de Estados, orientada por ideas iusnaturalistas, impulsó la idea de promover la protección internacional de los derechos humanos mediante la suscripción de instrumentos internacionales que garanticen el principio de igualdad. Tras una serie de conferencias y encuentros internacionales, el 26 de junio de 1945 se firmaría la

²⁵⁹ Magallón, “De la reclamación de la paz a la participación en las negociaciones, el Feminismo Pacifista”, 16.

²⁶⁰ Magallón, “De la reclamación de la paz a la participación en las negociaciones, el Feminismo Pacifista”, 17.

Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en San Francisco, California. De forma paralela, en el ámbito interamericano se adoptaría la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre el 30 de abril de 1948, y siete meses después, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaría la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

En los años noventa, sin embargo, la humanidad se enfrentaría, nuevamente, con dos sucesos históricos de graves violaciones a los derechos humanos, que pondrían en entredicho la legitimidad del Sistema de Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad para reaccionar ante estas atrocidades, debido a la toma de acciones tardías e incapacidad de contener dos genocidios: en Yugoslavia, los serbios realizaron una campaña de limpieza étnica con el fin de acabar con las personas musulmanas bosnias y croatas, lo que tuvo como consecuencia que, entre 1991 y 1995, 100 000 personas fueron asesinadas, ochenta por ciento de las cuales eran de nacionalidad bosnia; asimismo, se calcula que 20 000 mujeres fueron víctimas de violencia sexual²⁶¹. Particularmente, la masacre de Srebrenica, una localidad controlada por los cascos azules con el objetivo de garantizar refugio durante la guerra, en la que perecieron 8000 personas, fue calificada por el Tribunal Internacional como un genocidio²⁶². Por su parte, en Ruanda, en cuestión de tres meses, el genocidio llevado a cabo a partir de 1994 acabó con la vida de más de un millón de personas, y se calcula que entre 100 000 y 250 000 mujeres fueron violadas²⁶³.

La respuesta del Consejo de Seguridad ante ambos episodios fue insuficiente. No obstante, por medio de las resoluciones 808 de 22 de febrero de 1993, y 955 del 8 de noviembre de 1994, este órgano instituyó la creación del Tribunal Penal Internacional para la extinta Yugoslavia, y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, respectivamente, cuya jurisprudencia reconoció que la violencia sexual contra las mujeres fue utilizada como un arma de guerra²⁶⁴. Posteriormente, el

²⁶¹ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 111.

²⁶² Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia/Fiscalía c. Radislav Krstic/ 2 de agosto de 2001.

²⁶³ “Supporting Survivors”, Outreach Programme on the 1994 Genocide Against the Tutsi in Rwanda and the United Nations. Recuperado el 27 de junio de 2020, <https://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/supporting-survivors.shtml>.

²⁶⁴ Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia/ Fiscalía c. Delalic *et al.*/ 16 de noviembre de 1998; Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia / Fiscalía c. Kunarac / 12 de junio de 2002; Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia / Fiscalía c. Anto Furudzija / 10 de diciembre de 1998; Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia / Fiscalía c. Kvočka / 2 de noviembre de 2001 y Tribunal Penal Internacional para Ruanda/ Fiscalía c. Akayesu/ 2 de septiembre 1998.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional incluyó los crímenes sexuales como actos constitutivos de crímenes de lesa humanidad, cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque²⁶⁵, y como actos constitutivos de crímenes de guerra, cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes²⁶⁶.

I. B. La negociación de la resolución 1325

Estos sucesos motivaron una movilización importante de organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil (lo que Wiseman llama como “nivel polilateral”²⁶⁷). Esta última se organizó en torno a la red ONG Grupo de Trabajo Mujeres, Paz y Seguridad²⁶⁸ (NGOWG, por sus siglas en inglés) para presionar en favor de la celebración de un debate abierto y la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad que incluyera a las mujeres como actoras y no solo como víctimas²⁶⁹.

Pouliot ha señalado que los episodios de «fracaso político» de la década de los noventa, como el genocidio de R[u]anda, pueden generar lecciones útiles de cara a una «reacomodación multilateral». 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 (...). Otto ofrece un argumento convincente al señalar que la resolución 1325 es el resultado de un juego de reforzamiento mutuo de legitimidad

²⁶⁵ Artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional/2002, del 1.º de julio.

²⁶⁶ Artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional/2002, del 1.º de julio.

²⁶⁷ Wiseman designa como nivel polilateral las relaciones del Estado con actores no estatales. Geoffrey Wiseman, “Diplomatic practices at the United Nations,” *Cooperation and Conflict* 50 (2015): 327.

²⁶⁸ Esta ONG fue creada en mayo de 2000 por la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, junto a Amnistía Internacional, el Llamamiento de La Haya por la Paz, Alerta Internacional, la Asociación Internacional de Investigación para la Paz y la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados.

²⁶⁹ En otras ocasiones, como en la resolución 1261 y 1265 de 1999, se reconocía la afectación que sufrían las mujeres en virtud de la proliferación de armas y los conflictos armados. Sin embargo, el Consejo de Seguridad aseguraba que las mujeres constituían un “grupo vulnerable”, lo que no fue reiterado por medio de la resolución 1325.

entre el Consejo y las organizaciones de mujeres. Por un lado, la incorporación de su agenda en la resolución 1325 (incorporar el género mediante 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. Por otro lado, las ONG ofrecían legitimidad 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 anterior²⁷⁰.

Aunque la autora afirma que la resolución 1325 se inscribe en un proceso de humanización del Consejo de Seguridad, una lectura realista sostiene que, antes que valores compartidos, lo que motivó a los Estados miembros del Consejo como China y Rusia, que con posterioridad han contestado normativamente la resolución, fue la oportunidad para brindar legitimidad a este órgano, en un contexto de fuertes cuestionamientos hacia sus actuaciones.

Sin embargo, la resolución 1325 no se limitó al reconocimiento del impacto diferenciado de los conflictos armados sobre las mujeres, sino que además incorpora un eje de participación impulsado por el movimiento internacional feminista. En 1995, la Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Beijing, con participación de Gobiernos, Afganistán incluido, y al menos 4000 representantes de la sociedad civil, incorporó en su Plataforma de Acción el tema de “La mujer y los conflictos armados”, dimensión que sumó a otros once ejes vinculados con el desarrollo, tales como la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente. La Declaración de Beijing reconoció que:

La paz local, nacional, regional y mundial es alcanzable y está inextricablemente vinculada al adelanto de la mujer, que constituye una fuerza fundamental para la dirección de la comunidad, la solución de conflictos y la promoción de una paz duradera a todos los niveles²⁷¹.

²⁷⁰ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 111-112.

²⁷¹ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing: Declaración política y documentos resultados de Beijing+5/1995, de 4 a 15 de septiembre.

En cuanto a la Plataforma de Acción, se establece que el logro y mantenimiento de la paz y la seguridad son requisitos previos indispensables para el progreso económico y social²⁷², que la paz está indisolublemente unida a la igualdad entre las mujeres y los hombres, así como al desarrollo; y, por consiguiente, su plena participación en la adopción de decisiones, la prevención y resolución de conflictos y todas las demás iniciativas orientadas a la paz, resulta esencial para la consecución de una paz duradera²⁷³. Además, alerta que las mujeres siguen estando insuficientemente representadas en los niveles de adopción de decisiones; en consecuencia, para que las mujeres desempeñen en pie de igualdad una función en la tarea de lograr y mantener la paz, deben alcanzar responsabilidades políticas y económicas y estar representadas debidamente en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones. Finalmente, esta Plataforma establece una serie de objetivos estratégicos vinculados con la mujer y los conflictos armados²⁷⁴. Sin embargo, la importancia de esta conferencia radica en que, aunque “mujeres y paz” también apareció como un tema en la agenda de las otras conferencias sobre la mujer, la Conferencia de Beijing de 1995 fue la primera en hacer de “mujeres y conflicto armado” un área temática prioritaria²⁷⁵.

Asimismo, de importancia fundamental para la aprobación de esta resolución, fueron la participación activa de tres presidencias del Consejo de Seguridad: Canadá, Bangladés y Namibia. La primera ejerció un rol fundamental para la redefinición de la seguridad internacional durante su bienio en el Consejo (1999-2000)²⁷⁶. En cuanto a Bangladés, en marzo de 2000, con ocasión del Día Internacional de la Mujer, el presidente del Consejo de Seguridad, y representante de

²⁷² Declaración y Plataforma de Acción de Beijing: Declaración política y documentos resultados de Beijing+5/1995, de 4 a 15 de septiembre.

²⁷³ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing: Declaración política y documentos resultados de Beijing+5/1995, de 4 a 15 de septiembre.

²⁷⁴ Tales objetivos son: 1. Incrementar la participación de la mujer en la solución de los conflictos a niveles de adopción de decisiones y proteger a las mujeres que viven en situaciones de conflictos armados o de otra índole o bajo ocupación extranjera; 2. Reducir los gastos militares excesivos y limitar la disponibilidad de armamentos; 3. Promover formas no violentas de solución de conflictos y reducir la incidencia de las violaciones de los derechos humanos en las situaciones de conflicto; 4. Promover la contribución de la mujer al logro de una cultura de paz; 5. Proporcionar protección, asistencia y capacitación a las mujeres refugiadas, a otras mujeres desplazadas que necesitan protección internacional y a las desplazadas internamente; y 6. Proporcionar asistencia a las mujeres de las colonias. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing: Declaración política y documentos resultados de Beijing+5, 4 a 15 de septiembre de 1995.

²⁷⁵ Torunn L. Tryggestad, “Trick or Treat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security”, *Global Governance* 15 (2009): 545.

²⁷⁶ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 107.

Bangladés, Anwarul Karim Chowdhury, realizó un pronunciamiento en nombre del Consejo, que se detalla en el cuadro 3, en el que reconocería la relación entre mujeres, paz y seguridad, en tanto que estas son víctimas de diversos abusos a sus derechos humanos, pero, también, su rol para la resolución de conflictos, el mantenimiento y la consolidación de la paz.

En octubre del mismo año, Namibia asumiría la presidencia del Consejo de Seguridad. Con anterioridad a esta fecha, este país había liderado diversos procesos que daban cuenta de su apoyo al tema. En primer lugar, el Seminario *Mainstreaming of Peacekeeping in Multidimensional Peace Support Operations* que tuvo lugar en Namibia entre los días 29 y 31 de mayo de 2000, además, el Plan de Acción de Namibia sobre la “Transversalización de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz”, en el cual se recomendó que “las lecciones aprendidas de las misiones actuales y anteriores sobre género deben incorporarse en la etapa de planificación de una nueva misión”²⁷⁷, y que:

El formato actual de presentación de informes, en particular con respecto a los informes periódicos y de situación del Secretario General, deben incluir los avances en la incorporación de la perspectiva de género en todas las misiones de mantenimiento de la paz²⁷⁸.

Estos antecedentes, aunados a la experiencia de Namibia durante la operación de mantenimiento de la paz de la ONU, reconocida por su importante sensibilidad al género²⁷⁹, motivó a las organizaciones de mujeres a presionar para que Namibia eligiera a las mujeres, la paz y la seguridad como el tema del mes de su presidencia, pues encontraron un beneficio en que un país no occidental asumiera el patrocinio de una posible resolución del Consejo de Seguridad sobre

²⁷⁷ Namibia, Plan of Action on ‘Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations’/2000, de 31 de mayo.

²⁷⁸ Namibia, Plan of Action on ‘Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations’/2000, de 31 de mayo [traducido con DeepL Traductor].

²⁷⁹ De acuerdo con Louise Olsson, el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el período de transición en Namibia, a cargo de la misión de paz en este país, demostró importantes avances en cuanto a la incorporación de las cuestiones de género diez años antes de que el Consejo de Seguridad adoptara la resolución 1325. Esta misión, que tenía como finalidad la consolidación de las instituciones, una democracia no basada en el *apartheid* y un sistema judicial respetuoso de los derechos humanos, tuvo diversas adaptaciones al terreno que propiciaron un interés en los derechos políticos, la igualdad y la no discriminación de las mujeres, garantizó su representación en los más altos niveles de toma de decisiones y en los grupos de sociedad civil que trabajaron en conjunto con el Sistema de Naciones Unidas, ente otras acciones. Para Olsson, esta misión de paz logró transversalizar la perspectiva de género durante la ejecución de su mandato. Louise Olsson, “Namibia: the first major success”, in *UN Peacekeeping in Civil Wars*, ed. Lise Morjé Howard (Cambridge: Cambridge University Press, 2012).

esta materia²⁸⁰. Lo anterior derivó en que Namibia ejerciera un papel político trascendental para el impulso de la resolución.

Al liderazgo asumido por estos tres Estados mostraron de inmediato su apoyo otros miembros del Consejo (Jamaica, Países Bajos, Reino Unido). 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 adoptado²⁸¹.

De acuerdo con Barbé, durante la negociación de esta resolución confluyeron tres posiciones por parte de los miembros permanentes del Consejo. El Reino Unido se alineó con las propuestas presentadas por la sociedad civil, Francia y Estados Unidos, desde el primer momento, centraron su atención en el eje de protección, debido a su interés por las agendas temáticas de protección de civiles y de niños y conflictos armados; y China y Rusia mostraron reticencias al considerar que el Consejo duplicaba la capacidad institucional del mandato de la Asamblea General²⁸².

Como advierte la autora, la emergencia de una norma es un ejercicio de poder, “ya que todas las normas surgen en un espacio contestado, con ideas y normas preestablecidas”. El éxito en la aprobación de esta resolución no se debió a una concesión graciosa de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sino a la confluencia de voluntades políticas entre una potente maquinaria de Naciones Unidas (NN. UU.), relacionada con la promoción de los derechos de la mujer, una red transnacional de ONG, y una coalición de Estados en el Consejo²⁸³, que luego conformarían el Grupo de Amigos de la Mujer, la Paz y la Seguridad. Pero, sobre todo, el origen de esta resolución se encuentra en la organización internacional de mujeres que, desde principios del siglo XX, ha colocado en la agenda la defensa del pacifismo, los derechos humanos y la dignidad de las mujeres en contextos de conflicto armado.

²⁸⁰ Tryggestad, “Trick or Treat?”, 547.

²⁸¹ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 107.

²⁸² Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 112.

²⁸³ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 106.

Sección II. Naturaleza jurídica de la Resolución 1325

La resolución 1325 tiene dos enmarques normativos. En primer lugar, contiene disposiciones sobre derecho internacional humanitario, orientadas a luchar contra la violencia sexual en los conflictos y, en segundo lugar, se enmarca en el derecho internacional de los derechos humanos, debido a su enfoque sobre igualdad y participación²⁸⁴.

El artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas establece que “[l]os Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”²⁸⁵, por lo que se ha reconocido que sus resoluciones son de carácter vinculante. Empero, una parte de la doctrina ha argumentado que el artículo 25 solo rige para el capítulo VII; es decir, el capítulo sobre acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, por consiguiente, aquellos actos realizados por el Consejo en el marco del capítulo VI, sobre arreglo pacífico de controversias, carecerían de un carácter vinculante. De acuerdo con Tryggestad,

Generalmente, se hace una distinción entre las resoluciones del Consejo adoptadas bajo el Capítulo VI (medidas no coercitivas) y las resoluciones adoptadas bajo el Capítulo VII (medidas coercitivas) de la Carta de la ONU. Las resoluciones en virtud del Capítulo VII se invocan cuando se cree que se ha producido un quebrantamiento de la paz o se cree que existe una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Tales resoluciones se consideran vinculantes para los Estados Miembros. Las resoluciones adoptadas en virtud del Capítulo VI, incluidas las resoluciones temáticas como la Resolución 1325, son de carácter no coercitivo²⁸⁶.

Además, esta interpretación se deriva del lenguaje propio de la resolución, en el que se hace uso de palabras como “exhorta”, “alienta”, “invita”, “llama” y “expresa su voluntad”, un lenguaje que no resulta especialmente categórico en el contexto de las Naciones Unidas. La

²⁸⁴ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 110.

²⁸⁵ Carta de las Naciones Unidas/1945, de 26 de junio, de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional.

²⁸⁶ Tryggestad, “Trick or Treat?”, 544 [traducido con DeepL Traductor].

resolución hace uso de verbos no imperativos, y que, en su lugar, delegan en los sujetos su implementación, sin que se deriven sanciones o consecuencias jurídicas en un eventual incumplimiento²⁸⁷. De acuerdo con Divac, “una resolución es vinculante cuando crea obligaciones en sus disposiciones”²⁸⁸, para este autor, el carácter vinculante de una resolución se encuentra determinado por el lenguaje utilizado en esta, las discusiones que condujeron a ella, y las provisiones de la Carta invocadas; es decir, que su efecto vinculante estaría determinado por el propio Consejo de Seguridad.

Además, se trata de una resolución temática, una modalidad de resoluciones del Consejo de Seguridad que ganó terreno durante finales de los 90 y principios de los 2000, las cuales, sin embargo, no resuelven situaciones específicas, sino que dictan disposiciones de carácter general. De hecho, en la Resolución 1325 el Consejo de Seguridad realmente no tomó ninguna acción más que “seguir ocupándose activamente del asunto”²⁸⁹.

Así también, Barbé critica el carácter vago de la norma, “ya que se puede entender y aplicar de maneras diversas”, pues reconoce derechos y establece principios y objetivos, pero sin crear mecanismos [efectivos] de implementación²⁹⁰. Esto guarda relación con la clasificación realizada por Barberis, para quien, entre los tipos de normas de *soft law*, se encuentran “las normas jurídicas de contenido difuso o vago en las que resulta difícil precisar si sus disposiciones han sido o no cumplidas debidamente”²⁹¹.

En concordancia con lo anterior, Llanos argumenta que la resolución 1325 es una norma de *soft law*, cuyo costo de incumplimiento se presenta bajo la forma de pérdida de reputación, retaliación o incumplimiento recíproco, no así de una sanción jurídica:

No se trata de resoluciones obligatorias del Consejo de Seguridad adoptadas en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. El desarrollo normativo [de la Agenda MPS] se ha

²⁸⁷ De hecho, Tryggestad argumenta que esto explicaría el voto unánime del Consejo de Seguridad, pues “los miembros del Consejo consideraban que el tema tenía poca prioridad y pocas implicaciones serias para ellos en la práctica”. Tryggestad, “Trick or Treat?”, 544.

²⁸⁸ Marko Divac Öberg, “The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ”, *The European Journal of International Law* 16 (2006): 880, doi: 10.1093/ejil/chi151

²⁸⁹ Resolución 1325/2000, de 31 de octubre, de Consejo de Seguridad.

²⁹⁰ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 110.

²⁹¹ Ariana Macaya Lizano, “Tipos de normas de *soft law*”. Clase pronunciada en la Universidad de Costa Rica, el 17 de mayo de 2021.

realizado a través de instrumentos de *soft law*, los que en ciertos aspectos crean normas cuasi-jurídicas. Como tal, la [sic] *soft law* se sitúa en un terreno entre la norma vinculante y la norma no vinculante²⁹².

Finalmente, este autor afirma que se trata de “una norma consuetudinaria que incorpora la perspectiva de género en el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito del conflicto armado y post-conflicto”²⁹³. En consecuencia, atendiendo su lenguaje, carácter no vinculante y reiterativo, la resolución 1325 es una norma de *soft law*, que, poco a poco, se ha ido constituyendo como una costumbre internacional, lo que la dota de una cada vez mayor fuerza normativa dentro del derecho internacional público.

Sección III. Mecanismos de implementación de la resolución 1325

Como se esbozó, el contenido declarativo de la resolución 1325 implica que sus mecanismos de implementación son voluntarios. En particular, uno de los mecanismos más importantes para brindar seguimiento a su ejecución se desprende del artículo 18, en el cual el Consejo de Seguridad decide seguir ocupándose activamente de la cuestión. Esto ha implicado que el Consejo de Seguridad, desde el año 2000, se reúna anualmente en forma de debate abierto, por invitación de la Presidencia del Consejo. Se trata de un espacio con participación de actores no estatales, entre ellos, representaciones de agencias de las Naciones Unidas, organismos regionales, y organizaciones no gubernamentales, con el fin de brindar recomendaciones relativas a la ejecución de esta resolución, así como las demás resoluciones correspondientes a la Agenda MPS.

Adicionalmente, mediante la Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 31 de octubre de 2002, el Consejo de Seguridad solicitó que se preparase un informe complementario sobre la plena aplicación de la resolución 1325 (2000), relativa a las mujeres, la paz y la seguridad. A partir de entonces, el secretario general presenta un informe anual de seguimiento de la implementación de la resolución 1325, para el cual tanto las agencias de las Naciones Unidas como las organizaciones no gubernamentales pueden proporcionar información.

²⁹² Hugo Ignacio Llanos Mardones “La mujer y la paz y la seguridad: algunas cuestiones jurídicas a 21 años de la adopción de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”, *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo* 4 (2021): 5-6, <https://doi.org/10.24215/2618303Xe.029>.

²⁹³ Llanos Mardones “La mujer y la paz y la seguridad”, 5.

En el marco de la ejecución de un examen de alto nivel, convocado para evaluar y acelerar el proceso de aplicación de la resolución 1325, el Consejo de Seguridad, por medio de su resolución 2122 del 18 de octubre de 2013, invitó al secretario general a realizar un estudio mundial de la aplicación de la resolución 1325. Esto, aunado a las solicitudes realizadas al secretario general en la 1325²⁹⁴, han tenido como consecuencia que la implementación de la Agenda se realice desde el propio Consejo de Seguridad y la Secretaría General, según los mandatos de las misiones de paz, y las operaciones realizadas por el Consejo.

Aunque la resolución 1325 no menciona explícitamente la obligación de los Estados de diseñar planes de acción nacionales para hacer efectivas sus disposiciones²⁹⁵, en la resolución 1889 del 5 de octubre de 2009, el Consejo de Seguridad manifestó que acoge con beneplácito “las actividades de los Estados miembros encaminadas a aplicar su resolución 1325 (2000) en el plano nacional, como la elaboración de planes de acción nacionales, y alentando a los Estados Miembros a que continúen esas actividades”²⁹⁶, con lo que se ha llegado a considerar que estos planes se derivan del contenido de dicha resolución. Estos planes de acción nacionales permiten a los países transversalizar la perspectiva de género en sus operaciones de paz y seguridad, así como:

Considerar los objetivos más amplios de la resolución y el desarrollo normativo que constituye la agenda MPS, y contextualizarlos en objetivos nacionales. Se trata de documentos que definen qué

²⁹⁴ Tales son: ejecutar su plan de acción estratégico (A/49/587) en el que se pide un aumento de la participación de la mujer en los niveles de adopción de decisiones en la solución de conflictos y los procesos de paz; nombrar a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales para realizar misiones de buenos oficios en su nombre y, a ese respecto, tratar de ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los derechos humanos y a tareas humanitarias; velar por que, cuando proceda, las operaciones sobre el terreno incluyan un componente de género; velar por que el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz reciba un adiestramiento análogo; hacer un estudio sobre los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, el papel de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de género de los procesos de paz y la solución de conflictos, y presentar un informe al Consejo de Seguridad sobre los resultados de ese estudio y a poner éstos a disposición de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas; e indicar en sus informes al Consejo de Seguridad los progresos realizados en la incorporación de las cuestiones de género en todas las misiones de mantenimiento de la paz y todos los demás aspectos relacionados con las mujeres y las niñas. Resolución 1325/2000, de 31 de octubre, de Consejo de Seguridad.

²⁹⁵ De hecho, la disposición que más se acerca a esta obligación se desprende de su artículo 6, que invita a los Estados miembros a incorporar directrices y material de adiestramiento sobre la protección, los derechos y las necesidades especiales de las mujeres, así como sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz así como el adiestramiento con miras a la concienciación respecto del VIH/SIDA, en sus programas nacionales de capacitación de personal militar y de policía civil como preparación para su despliegue. Resolución 1325/2000, de 31 de octubre, de Consejo de Seguridad.

²⁹⁶ Resolución 1889/2009, de 5 de octubre, de Consejo de Seguridad.

políticas y qué procesos debe seguir un Estado para alcanzar los objetivos propuestos en la agenda “apuntando estrategias, identificando áreas prioritarias, asignando roles, estableciendo cronogramas, elaborando indicadores y determinando formas de medir y evaluar (...) El propósito fundamental de los PAN es incorporar los objetivos de la agenda MPS en la planificación nacional, de tal manera que se asegure que la perspectiva de género y la participación significativa de las mujeres sea un objetivo de todas las agencias involucradas en la prevención de conflictos y en el logro y consolidación de la paz. Los PAN tienen, por tanto, carácter instrumental, y están destinados a materializar sobre el terreno los objetivos de la agenda MPS. Así, a través de los PAN se identifican medidas concretas –que han de estar dotadas de suficiente financiación– que deben contribuir a garantizar que las mujeres participen y ejerzan una influencia real en los procesos de paz²⁹⁷.

La base de datos del Women's International League of Peace and Freedom detalla que, hasta el momento, 98 miembros de las Naciones Unidas (o sea, un 51%), entre ellos Afganistán, han adoptado un Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad²⁹⁸. De forma paralela, algunas organizaciones han adoptado políticas y planes de acción regionales, que coadyuvan a la implementación de la Agenda²⁹⁹. Y aunque la amplitud de la agenda ha permitido la implementación de otros mecanismos adicionales a los expuestos, como actividades de sensibilización, cumbres y reuniones multilaterales, ellos no se desprenden explícitamente de la resolución 1325, sino de resoluciones posteriores y actividades paralelas impulsadas por actores vinculados al proceso.

²⁹⁷ Requena Casanova, “La aplicación de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los procesos de paz”, 29.

²⁹⁸ Como referencia, se recomienda visitar el Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la organización de las Naciones Unidas 1325/2000, vigente en Chile durante el período 2015-2018. “Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la organización de las Naciones Unidas 1325/2000”, *Gobierno de Chile*, 2015, <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/1377/Segundo%20Plan%20de%20Acci%c3%b3n%201325.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²⁹⁹ Al respecto, cabe destacar el Plan de Acción para el Avance de la Mujer de 2016, y la política de implementación establecida en 2014 entre la OTAN y el Consejo de la Alianza Euroatlántica. Requena Casanova, “La aplicación de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los procesos de paz”, 29.

²⁹⁹ En ese sentido, cabe destacar el Plan de Acción para el Avance de la Mujer de 2016, y la política de implementación establecida en 2014 entre la OTAN y el Consejo de la Alianza Euroatlántica.

En consecuencia, la implementación de la resolución 1325 se ha realizado, en primer lugar, por intermedio del propio Sistema de Naciones Unidas, que le confiere atribuciones específicas a la Secretaría General y compromisos por parte del propio Consejo de Seguridad, con la participación de actores de la sociedad civil. Además, mediante los planes de acción nacionales y regionales aprobados por los Estados y las organizaciones regionales, e incluso, a partir de iniciativas surgidas desde otros actores interesados en el proceso, se han impulsado acciones para la expansión y difusión de esta resolución. No obstante, el mayor desafío en términos de implementación de la resolución 1325 es la falta de mecanismos de rendición de cuentas que la ejecuten y la hagan realmente efectiva.

Sección IV. La importancia política de la resolución 1325

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 apoyo³⁰⁰. Ello no es casualidad, pues implicó un paso del rol internacionalmente reconocido de las mujeres como víctimas de los conflictos armados³⁰¹, a las mujeres como constructoras de paz y entornos seguros.

Además, su aprobación implicó un giro de un Consejo de Seguridad enfocado únicamente en atender posibles amenazas a la seguridad internacionales, hacia un enfoque más integrador, que comprende que la paz y la seguridad se encuentran traspasadas por la variable género; lo que, a la postre, provoca una redefinición de algunos de los conceptos más clásicos en las relaciones internacionales como interés, soberanía, poder y seguridad. Para Barbé,

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». Pues bien, la Res.

³⁰⁰ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 108.

³⁰¹ De acuerdo con lo que Bennoune denomina como La Crítica Feminista, el derecho internacional humanitario (DIH) tiene deficiencias, ya que carece de una perspectiva de género, en la medida en que suscribe una serie de estereotipos sobre la debilidad relativa de la mujer, lo que perpetúa la discriminación en su contra. Afirma, además, que en el DIH la violencia contra la mujer es vista desde una perspectiva muy estrecha, resultando en una protección menor (...). El concepto de la mujer como víctima estaría presente en las disposiciones relevantes de los Convenios de Ginebra, en los que la respuesta a la violencia sexual se basa en la integridad moral, en lugar del daño físico o psicológico (Barrow, 2010 b, p. 224). Llanos Mardones, “La mujer y la paz y la seguridad”, 5.

1325 es un caso de reformulación de significados en el contexto de desafío que sufre el pluralismo westfaliano, basado en la coexistencia entre Estados, por parte del solidarismo liberal³⁰².

Esta resolución, producto de un contexto de humanitarismo liberal, significó una reorientación de la actividad del Consejo, hacia un órgano más abierto, que estimula la participación de otros actores en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; igualmente, toma en consideración los aportes de organizaciones de mujeres en la construcción de una agenda de derechos humanos. Una tendencia que fue acelerada por la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviética (URSS), y la constitución de un sistema internacional unipolar.

En la década de los noventa, el orden mundial claramente fue más allá de la coexistencia entre Estados para 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)³⁰³.

Finalmente, la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se inscribe en un movimiento que reivindica el papel histórico de los grupos de mujeres/feministas en la movilización contra la guerra, la violencia y el militarismo, para agregar un elemento adicional; esto es, la exigencia de una garantía de igualdad, mediante el reconocimiento del derecho a la participación política de las mujeres en la construcción de la paz y seguridad internacionales.

Sección V. Análisis crítico de la resolución 1325

V. A. El Consejo de Seguridad: (i) legitimidad y poder colonial

Desde su creación, el Consejo de Seguridad ha sido objeto de múltiples cuestionamientos. Su composición fue ideada a partir del resultado de la II Guerra Mundial³⁰⁴, y se establece en el artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas:

³⁰² Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 108.

³⁰³ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 108-109.

³⁰⁴ De acuerdo con Anzaldi, en la Carta de las Naciones Unidas la paz es presentada como resultado de la convivencia racional de sujetos en igualdad de condiciones. Para ello se traza una geometría que vela las contradicciones reales. Y

1. El Consejo de Seguridad se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa. 2. Los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad serán elegidos por un periodo de dos años. En la primera elección de los miembros no permanentes que se celebre después de haberse aumentado de once a quince el número de miembros del Consejo de Seguridad, dos de los cuatro miembros nuevos serán elegidos por un periodo de un año. Los miembros salientes no serán reelegibles para el periodo subsiguiente. 3. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un representante.³⁰⁵

Así, el Consejo de Seguridad se encuentra conformado por quince miembros de la Organización de Naciones Unidas, cinco de los cuales mantienen un asiento permanente, y cuatro de ellos son países del Norte global (a excepción de China). Asimismo, a pesar de que la distribución de los asientos no permanentes obedece a criterios geográficos, es posible identificar que existe una sobrerrepresentación de los países europeos, pues, además de los tres miembros permanentes que proceden de dicha zona geográfica, en la distribución por regiones se ha dispuesto que, de los diez asientos no permanentes, uno corresponde a un Estado de Europa Oriental, y dos a representaciones de entre los Estados de Europa Occidental y otros Estados. Se trata de un órgano poco representativo de la comunidad de naciones o, más precisamente, de un dispositivo colonial que estimula que se interpongan los intereses del Norte global por sobre los demás Estados. Pese a ello, el artículo 24 contiene una ficción jurídica que establece que los miembros de las Naciones

se establece la hipóstasis de la paz como paz perpetua, basada en la estructura que inmoviliza el curso de la historia universal en la reunión de los vencedores. Pablo Antonio Anzaldi, "Para una crítica de la razón humanista: uso y abuso del humanismo en el derecho internacional", *Estudios Internacionales* 176 (2013): 16, <https://www.jstor.org/stable/24311722>

³⁰⁵ Carta de la Organización de las Naciones Unidas/1945, de 26 de junio.

Unidas confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad³⁰⁶.

Se trata de una ficción jurídica que vulnera el principio de “un Estado, un voto”, pues oculta las voluntades particulares de los demás Estados Miembros, y, además, resulta innecesaria a efectos de reconocer la legitimidad del órgano, que debería ser concedida por otra circunstancia reconocida en el mismo artículo, cual es la de asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas.

Empero, el principal cuestionamiento dirigido contra este órgano es el poder de veto del que disponen sus miembros permanentes. Consiste en un instituto creado mediante el artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas, que establece que las decisiones del Consejo de Seguridad que no se refieran a asuntos de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes. Es decir, que el voto negativo uno de los miembros permanentes, aun con la existencia de una mayoría favorable, tiene como consecuencia la no aprobación de una resolución. Ello constituye una evidente contradicción con el artículo 2 de la Carta, que afirma el principio de igualdad soberana de los Estados, en sentido opuesto a sus propias disposiciones:

[La Carta de Naciones Unidas no es] un programa performativo coherente, que pueda cumplirse con modificaciones y modulaciones prácticas. Se trata en rigor de una estructura formal contradictoria en sí misma y, en la medida en que se postula como un nuevo orden de paz perpetua, los equívocos pasan a ser engañosos. Es decir, en ideología en tanto falsa conciencia e instrumento de proyección de poder. (...) El artículo 2, párrafo 1, capítulo primero de la carta afirma “la igualdad soberana de los Estados”. Se trata por cierto del supuesto fundamental del derecho internacional público orgánicamente vertebrado a la tesis constituyente de todos los Estados (...) Así y todo, en el Artículo 23 (Capítulo 5) se establece el Consejo de Seguridad con cinco miembros permanentes con derecho a veto (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Rusia (en 1945, Unión Soviética) y

³⁰⁶ Carta de la Organización de las Naciones Unidas/1945, de 26 de junio.

China, y diez Estados más de compañía. Es decir, la estructura de poder real del mundo penetra en el mismo momento formal e impone una contradicción de base, que se resuelve forzosamente en función del Consejo de Seguridad³⁰⁷.

De acuerdo con este autor, la Carta de las Naciones Unidas no es estrictamente fiel la retórica idealista de tipo kantiano³⁰⁸ que se expresa en su preámbulo y primeros capítulos, “pues preserva una Asamblea con poder declamatorio y un Consejo de Seguridad oligárquico con poder decisorio”³⁰⁹. Sin embargo, lo que sí es un reflejo del pensamiento kantiano es la imposición de una universalidad abstracta frente a una realidad concreta; esto es, de una distorsión histórica. En consecuencia, “la estructura oligárquica de las Naciones Unidas no ha servido para impedir la guerra, sino más bien para monitorear su desplazamiento hacia los países de la periferia”³¹⁰.

En tercer lugar, de los anteriores argumentos (la falta de representatividad y el poder de veto, que actúa en contra del principio de igualdad soberana de los Estados) se desprende la crítica que afirma que el Consejo de Seguridad no tendría potestades para emitir legislación vinculante con carácter general, pues esa función le fue reservada a la Asamblea General, órgano representativo de la comunidad de naciones. De acuerdo con Divac,

Reconocer esa fuerza vinculante preponderante daría a una fuente secundaria del derecho de la ONU (las decisiones) un valor normativo mayor que el de muchas fuentes primarias del derecho internacional (los tratados) -dando así al Consejo de Seguridad un poder potencialmente muy perturbador- y, en última instancia, pondría una gran confianza en que el CS actúe realmente en nombre de todos los Estados miembros³¹¹.

³⁰⁷ Anzaldí, “Para una crítica de la razón humanista”, 21.

³⁰⁸ De acuerdo con el autor, en el idealismo de tipo kantiano, “[e]l ideal se construye por fuera del curso de la historia y luego se intenta introducirlo en la realidad concreta. De acuerdo con esta visión el ideal es externo a la realidad, su introducción en ella depende de la fuerza de imposición de los agentes externos y debe mucho a la arbitrariedad y el azar” (...) El idealismo de inspiración kantiana no busca el camino de la superación de las contradicciones concretas, es decir, las salidas negociadas y pacíficas de los conflictos, sino más bien quiere imponer un ordenamiento jurídico sobre una realidad histórica que lo rechaza de modo orgánico y objetivo. Anzaldí, “Para una crítica de la razón humanista”, 14-15.

³⁰⁹ Pablo Antonio Anzaldí, “Para una crítica de la razón humanista”, 15.

³¹⁰ Anzaldí, “Para una crítica de la razón humanista: uso y abuso del humanismo en el derecho internacional”, 24.

³¹¹ Divac Öberg, “The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ”, 884 [traducido con DeepL Traductor].

Por lo tanto, se afirma que la aceptación que deben hacer los miembros de las Naciones Unidas de las decisiones emitidas por el Consejo de Seguridad (artículo 25) sería limitada a aquellos casos en que se delega al Consejo de Seguridad su función de atender los casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, a fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas (artículo 24), pues de otra forma este órgano concentraría potestades que deberían ser asignadas a toda la comunidad de naciones.

Hemos advertido que, en los últimos años y, en particular, luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el [Consejo de Seguridad] ha adoptado, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, resoluciones que la doctrina ha calificado de carácter legislativo. No obstante, hemos considerado necesario ampliar el ámbito temporal de estudio, pues, resoluciones del [Consejo de Seguridad] que crean operaciones de mantenimiento de la paz y tribunales penales internacionales, o que de algún modo impactan en su creación, no pueden ser ignoradas. Entre las resoluciones más ilustrativas de esta práctica encontramos la 1373 (2001) y la 1540 (2004), que imponen obligaciones generales y en abstracto que no están limitadas ni territorial, ni temporalmente. En efecto, desde una óptica objetiva, podría afirmarse que ambas carecen de legitimidad por haber sido dictadas por un órgano que no es representativo de la comunidad internacional actual. La escasa cantidad de Estados Miembros que posee el Consejo y la no modificación de su composición desde 1963 genera un desequilibrio y desbalance, que imposibilita una representación acorde a los 191 Estados que integraban las Naciones Unidas al momento del dictado de la Resolución 1540 (2004), por ejemplo³¹².

Esta cuestión fue reconocida por Pakistán durante el debate abierto que precedió la aprobación de la resolución 1325, al manifestar que la consideración e implementación de los temas sobre mujeres, paz y seguridad, aunque pertinentes, no pueden ser de la exclusiva responsabilidad del Consejo de Seguridad. Al respecto, el delegado agregó que la mayoría de los

³¹² Aldana Rohr, “Introducción al estudio de las facultades legislativas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, En *Las facultades legislativas del Consejo de Seguridad ¿El Monstruo de Frankenstein o el Gran Leviatán?*, ed. Aldana Rohr (Avellaneda: SGN Editora, 2019), 2. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r39081.pdf>.

temas tratados en el borrador de resolución estaban siendo debatidos en ese momento por el Consejo Económico Social y otros órganos pertinentes de la Asamblea General. En razón de lo anterior, abogó porque: “en lugar de duplicar nuestros esfuerzos, debemos centrar nuestra atención en reforzar los mecanismos existentes. Cada órgano de las Naciones Unidas tiene su propia esfera de responsabilidades, que debe ser respetada”³¹³.

Como es lógico, los cuestionamientos hacia el Consejo de Seguridad permean la legitimidad y eficacia de sus resoluciones y, particularmente, de la resolución estudiada. Como lo dejó de manifiesto un representante del G-77 ante la ONU, entrevistado por Tryggestad, cuando fue preguntado acerca de las razones por las que creía que la aplicación de la resolución avanzaba lentamente: “no es porque sea sobre las mujeres. Creo que todos estamos de acuerdo en que es importante hacer más por las mujeres. Pero es porque esta resolución viene del Consejo de Seguridad”³¹⁴. Así también,

Muchos países del G-77 han criticado la Resolución 1325 porque la consideran representativa de un paquete más amplio de ideas liberales promovidas principalmente por los países ricos del Norte (...) Y muchos observadores afirman que esta división Norte-Sur se ha visto reforzada desde el 11 de septiembre de 2001 y la posterior guerra contra el terrorismo, lo que hace más difícil promover cuestiones temáticas como la mujer, la paz y la seguridad³¹⁵.

V.B. La alegada ampliación de las competencias del Consejo de Seguridad

Desde su firma en 1945, la Carta de la ONU otorgó al Consejo de Seguridad la función principal de mantener la paz y la seguridad internacionales. A principios de los noventa, luego del fin de la Guerra Fría, y con el impulso de los estudios críticos sobre seguridad y la teoría feminista, hubo un giro teórico en las relaciones internacionales que desplazó el debate de las teorías realistas, con un enfoque estatocéntrico, hacia enfoques más holísticos, centrados en los agentes. La necesidad de tener en cuenta la dimensión humana de la seguridad, y de repensar la seguridad

³¹³ Pakistan's Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.

³¹⁴ Tryggestad, “Trick or Treat?”, 549.

³¹⁵ Tryggestad, “Trick or Treat?”, 549 [traducido con DeepL Traductor].

desde una perspectiva feminista, fue reclamada por Ann Tickner ya a principios de la década de 1990:

Hasta que no se saquen a la luz las relaciones sociales jerárquicas, incluidas las relaciones de género, que han sido ocultadas por el discurso frecuentemente despersonalizado del realismo, no podremos empezar a construir un lenguaje de seguridad nacional que hable de las múltiples experiencias de mujeres y hombres.³¹⁶

Esta idea fue recogida por Mahbub Ul Haq en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, el cual “supuso trasladar el referente de la seguridad del Estado (seguridad nacional) al individuo” —o, como Tryggestad afirma, del carácter interestatal de los conflictos, a su carácter intraestatal—; lo que en una acepción amplia de la seguridad humana supone una vinculación entre seguridad, desarrollo y Derechos Humanos³¹⁷. Esta idea, de contenido liberal, cuestiona la responsabilidad soberana de los Estados de garantizar su seguridad interna, basada en un principio de no intervención en los asuntos internos, y en cambio reconoce nuevos paradigmas como la responsabilidad de proteger, en que la comunidad internacional, por conducto de los organismos internacionales, debe hacerse cargo de garantizar intereses considerados superiores como los derechos humanos, la integridad territorial o, en este caso, la seguridad humana.

No obstante, la consideración de un paradigma de seguridad más amplio ha tenido como consecuencia una ampliación de las competencias del Consejo otorgadas en la Carta de la ONU.

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 (...) La protección de civiles, tradicionalmente considerada un tema de agenda social, se convirtió en un tema de seguridad.

³¹⁶ J. Ann Tickner, *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security* (New York: Columbia University Press, 1992), 66 [traducido con DeepL Traductor].

³¹⁷ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 109.

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 humana³¹⁸.

Como señala esta autora, la resolución 1325 se suma a una nueva dinámica de resoluciones temáticas que no se limitan a un conflicto o región, como es el caso de las resoluciones sobre protección de civiles, niños y conflictos armados³¹⁹, y el artículo 18 ya esbozado, en el cual el Consejo decide seguir ocupándose activamente de la cuestión, tiene consecuencias sobre el alcance de sus competencias y atribuciones. Lo anterior, siguiendo la línea argumentativa antes esbozada, deviene en una concentración del poder político a manos de un órgano prototípico de los intereses del Norte global³²⁰.

V. C. Estatocentrismo

Otra de las críticas más recurrentes al contenido de la resolución 1325 es su enfoque estatocéntrico, especialmente en el eje de participación. A pesar de que el proceso de creación de esta norma estuvo fuertemente mediado por presiones realizadas desde la sociedad civil, sus disposiciones se enfocan principalmente a los Estados miembros de la ONU. Así, aunque se busca involucrar la sociedad civil en la práctica, la consolidación e implementación de sus principios se centran en la responsabilidad y la acción de los Estados.

Verbigracia, el artículo 6 establece que el secretario general deberá proporcionar a los Estados miembros directrices y material de adiestramiento sobre la protección, los derechos y las necesidades especiales de las mujeres, así como sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, e invita a los Estados a incorporar estos elementos en sus programas de capacitación; una labor de sensibilización que podría hacerse extensiva a otros actores no estatales³²¹; o el artículo 7, que insta a todos los Estados miembros, no así a todas las partes involucradas, a velar porque aumente

³¹⁸ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 109.

³¹⁹ Entre ellas, es posible destacar las resoluciones 1261 de 25 de agosto de 1999, 1265 de 17 de septiembre de 1999, 1296 de 19 de abril de 2000, y 1314 de 11 de agosto de 2000.

³²⁰ Ello ha sido contestado por Estados del Sur Global, y países considerados por Barbé como “soberanistas emergentes” que han reaccionado contra prácticas consideradas intrusivas y contra la expansión de funciones del Consejo, como es el caso de China, Rusia y Pakistán. Sus intervenciones diplomáticas han tenido como consecuencia un uso más limitado del lenguaje de algunas las resoluciones sobre MPS, en un intento de retornar a modelos más westfalianos. Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 129.

³²¹ Resolución 1325/2000, de 31 de octubre, de Consejo de Seguridad.

la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos, una función que no debería ser competencia exclusiva de los Estados. Como excepciones a este enfoque, se encuentran los artículos 8 y 13, que solicitan a todas las partes adoptar una perspectiva de género, y a tomar en cuenta las necesidades distintas de los excombatientes en la planificación para el desarme.

Considerando el enfoque de seguridad humana que se arguye está presente dentro de la resolución, un enfoque *top-down* que se despliegue desde los Estados puede resultar contraproducente, toda vez que “el contacto directo con los actores locales de los Estados frágiles en conflicto o posconflicto se ha demostrado eficaz para la prevención y puesta en marcha de procesos de paz que puedan concluir en acuerdos de paz sostenibles”³²². A su vez, la implementación por medio del Estado puede no tener mayores efectos en la práctica; de hecho, de acuerdo con The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, en diversos Estados la implementación de los programas de género tiene que ver con un simbolismo de género, antes que como parte de un compromiso genuino, lo que ha derivado en lo que Mama llama “feminismo de Estado”; esto es, un proceso mediante el cual, para algunos Estados, especialmente africanos, ha resultado conveniente explotar la cuestión de género para recibir ayuda económica, en un clima internacional que se ha vuelto cada vez más comprensivo con las demandas de las mujeres por una mayor igualdad³²³.

V. D. Esencialismo

La resolución 1325 adolece de una concepción esencialista, que identifica a las mujeres como constructoras de paz debido a sus condiciones biológicas, ignorando, en ese sentido, que la participación es un derecho humano que corresponde a cada persona por su condición de ciudadana. Se trata de un argumento determinista, el cual sostiene que en tanto los hombres estarían mejor dotados para la guerra, las mujeres serían mejores constructoras de paz. Sin embargo, Álvarez recuerda que “ni la guerra es una categoría de hombres, ni la paz de las

³²² Requena Casanova, “La aplicación de la agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los procesos de paz”, 34.

³²³ Amina Mama, “Feminism or Femocracy? State Feminism and Democratisation in Nigeria,” *Africa Development* 20 (1995): 37-58, https://www.ru.ac.za/media/rhodesuniversity/content/equityampinstitutionalculture/documents/Amina_Mama.pdf

mujeres”³²⁴, dicotomía que debe evitarse, pues conduce a una simplificación de la realidad que oscurece otros análisis menos superficiales.

La construcción de la paz ni es una tarea de las mujeres, ni estamos mejor dotadas para ello, ni es algo a lo que nuestra naturaleza nos aboque. Al igual que no estamos predestinadas únicamente a reproducir la raza humana o a cuidar de ella, tampoco nada nos obliga a reparar lo que otros u otras han destruido. La guerra y la paz han sido y siguen siendo apoyadas indistintamente por hombres y mujeres a lo largo de la historia³²⁵.

En el mismo sentido, Amina Wadud, al referirse a la historia de la reina de Saba (supra capítulo 1) reconoce que la actuación pacífica de esta mujer no se debió a consideraciones de género. Contradice la tesis de que la decisión de enviar un regalo se atribuye a una forma de hacer política “femenina” y, en su lugar, sostiene que esa decisión es un reflejo de la capacidad independiente de esta mujer de gobernar sabiamente y ser gobernada sabiamente en asuntos espirituales, lo que bien pudo haber sido ejercido por un hombre; ergo, atribuye su actuar a su aceptación de la fe islámica, independientemente de las normas de su pueblo³²⁶. Barlas, por su parte, afirma que mientras que en las religiones monoteístas existe una visión *patriarcalizada* de Dios, en los contextos seculares las afirmaciones patriarcales tienen relación con la biología y la cultura. Para la autora, el patriarcado sería un continuo de ambas manifestaciones, por lo que deben desafiarse sus mitos constitutivos y no privilegiar inherente o simbólicamente (biológica o culturalmente) a los hombres, la masculinidad o los padres³²⁷.

Esta concepción determinista de las mujeres tiene distintas manifestaciones: en primer lugar, que reconoce las aportaciones de las mujeres por sus “aptitudes” para la consolidación de la paz, antes que por considerar que la participación es un derecho humano que debe ser concedido a todas las personas que puedan ser afectadas por una negociación política. En segundo lugar, considera que la inclusión formal de más mujeres en procesos de toma de decisiones se traduce en

³²⁴ Natalia Álvarez Molinero, “Aportaciones del feminismo Al Derecho Internacional en la construcción de la paz”, *Feminismo/s* 9 (2007): 86.

³²⁵ Álvarez Molinero, “Aportaciones del feminismo al derecho internacional en la construcción de la paz”, 86.

³²⁶ Wadud, *Qur'an and Woman*, 41-42.

³²⁷ Barlas, *Believing Women in Islam*, 93.

la inclusión de una agenda de género³²⁸, una supuesta correlación que ha sido desvirtuada por múltiples ejemplos en la historia reciente³²⁹, pues nada obsta para que las mujeres, inmersas en un contexto patriarcal, sean también reproductoras de relaciones de violencia y dominación.

Que las mujeres participemos en los procesos de toma de decisiones no asegura que se llegue a mejores resultados si las mujeres que alzan su voz son las más obedientes y adiestradas muestras de la eficiencia reproductiva del sistema patriarcal. Con ello no quiero decir que la participación de las mujeres no sea importante, sino que ésta, sin más, no asegura que se vayan a tomar decisiones que beneficien a las mujeres en general. La participación de las mujeres es irrenunciable como objetivo político, pero no asegura el fin de la discriminación como tal³³⁰.

Además, esta afirmación supone que las mujeres hablan por medio de una sola voz, ocultando las interseccionalidades, diversidades y enfrentamientos en las demandas requeridas por las mujeres, e implícitamente, asume que las mujeres actúan siempre en un rol de víctimas, lo que presuntamente las distanciaría respecto de las posiciones mantenidas por los hombres. De acuerdo con Vandason, *esencializar* la imagen de las mujeres en la construcción de la paz es, al mismo tiempo, apartar a los hombres del discurso sobre el género, convirtiéndolo en “una cuestión de mujeres”, contrario a lo que pretende la transversalización de la perspectiva de género³³¹.

Las anteriores críticas se desprenden del preámbulo de la resolución, así como de algunos los discursos mantenidos por los Estados en el debate abierto sostenido previo a la aprobación de tal resolución. En cuanto al primero, el preámbulo reafirma “el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz”³³²,

³²⁸ De acuerdo con Kirby y Shepherd, “aunque en general se espera que una mayor proporción de personal femenino de mantenimiento de la paz mejore las relaciones entre el personal de mantenimiento de la paz y los civiles, reduzca los niveles de violencia y abusos sexuales y promueva la causa de la consolidación de la paz, el personal femenino de mantenimiento de la paz puede, por supuesto, contribuir al fracaso de la misión y a las culturas de impunidad, y puede participar en la explotación”. Paul Kirby y Laura J. Shepherd, “The futures past of the Women, Peace and Security agenda”, *International Affairs* 92 (2016): 376.

³²⁹ Este fue el caso de El Salvador, donde “el hecho de que casi un tercio de los representantes del FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional) en la mesa de negociaciones fueran mujeres no trajo como resultado que las cuestiones de género estuvieran más presentes”. Álvarez Molinero, “Aportaciones del feminismo al derecho internacional en la construcción de la paz”, 89-90.

³³⁰ Álvarez Molinero, “Aportaciones del feminismo al derecho internacional en la construcción de la paz”, 82.

³³¹ Dominique Vandason, “Gender mainstreaming in resolution 1325” (tesis de maestría, Uppsala Universitet, Sweden, 2017), 11.

³³² Resolución 1325/2000, de 31 de octubre, de Consejo de Seguridad.

asumiendo de antemano que las mujeres desempeñan un rol especialmente importante, lo que no es lo mismo que reconocer el rol que toda persona podría desempeñar en la construcción de paz. Además, en su párrafo décimo, bajo una redacción difusa, establece lo siguiente:

Reconociendo que la comprensión de los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, unos mecanismos institucionales eficaces para garantizar su protección y la plena participación en el proceso de paz pueden contribuir considerablemente al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad internacionales³³³.

Es decir, la resolución supone que la plena participación de las mujeres en el fomento de la paz y la seguridad internacionales sería capaz de minimizar los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, correlación que, como se dijo, simplifica la complejidad de las relaciones de dominación patriarcales. Finalmente, en cuanto a los discursos pronunciados por los Estados previo a su aprobación, destaca especialmente el pronunciado por el Estado de Rusia, en el que se afirmaba lo siguiente:

Las palabras “mujer”, “paz” y “seguridad” se combinan armoniosamente, porque esta armonía está predeterminada por la naturaleza. Sin embargo, aunque hemos seleccionado estas tres palabras para nuestro programa, hoy nos vemos obligados a hablar también de otros conceptos cuya combinación no es natural y que, sin embargo, se da con demasiada frecuencia en el mundo actual: mujer y guerra, mujer y conflicto armado.

Debemos decir que los conflictos armados, las guerras de agresión y los actos terroristas causan un enorme sufrimiento a las mujeres. Mueren por encontrarse en una zona de hostilidades; pierden a sus maridos, hermanos, padres e hijos en la guerra y, al carecer de sostén económico, soportan todo el peso de los problemas económicos; y son víctimas de la violencia y vagan de un campo de refugiados a otro. Necesitan un enfoque sensible y una protección fiable.

³³³ Resolución 1325/2000, de 31 de octubre, de Consejo de Seguridad.

Pero las mujeres, como ya se ha dicho hoy, no son meras víctimas indefensas. Son una fuerza enorme y pueden prestar una ayuda inestimable para reconciliar a los beligerantes y curar las heridas de la guerra³³⁴.

De este discurso debe denotarse que se hace uso de una falacia naturalista, que relaciona el ámbito del ser con una conducta del deber ser por parte de las mujeres. Además, relaciona el sufrimiento de las mujeres con la pérdida de una figura masculina, como si las mujeres no sufrieran también sus propias pérdidas y vejaciones producto de la guerra, y menciona una necesidad especial de sensibilidad y protección. Finalmente, reconoce un potencial extraordinario de las mujeres para la reconciliación y el cuidado; es decir, para el cumplimiento de funciones tradicionalmente asignadas a las mujeres.

V. E. Lenguaje colonial

Una de las principales críticas a la resolución 1325, que no solo se desprenden de su contenido textual, sino que permean toda la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad, es su acervo colonial. Históricamente, la agenda de los derechos humanos de las mujeres en países colonizados ha sido instrumentalizada para reproducir una serie de jerarquías que colocan a Occidente en posición de “salvador” frente a mujeres que “necesitan ser salvadas/protegidas”, haciendo uso de una serie de falsas dicotomías como civilizados/bárbaros, desarrollados/subdesarrollados, democráticos/retrógradas y moderados/radicales. Así, Occidente es identificado con los primeros, y Oriente —entendido como una unidad etérea³³⁵— con los segundos, aquellos a quienes es necesario liberar por su corrupción e ineficiencia endémicas. Como corolario de lo anterior, se niega la *agencia* de las mujeres para hacer frente a las formas de violencia que enfrentan, y en su lugar, dicha *agencia* es reemplazada por sujetos coloniales que, se asume, están en mayor capacidad de contener estas expresiones violentas. En consecuencia,

³³⁴ Russia's Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000 [traducido con DeepL Traductor].

³³⁵ De acuerdo con Sirin Adlbi Sibai, “en realidad se trata de un doble ejercicio de homogeneización y de construcción de dos sujetos antitéticos: mientras que se homogeneiza un sujeto islamista bajo toda una serie de características negativas que lo inferiorizan por definición, se está construyendo, según el efecto *boomerang* ya advertido por Mohanty (1984), otro sujeto igualmente homogéneo, pero que, sin embargo, es superior y se caracteriza por la humanidad, el progreso y la modernidad”. Adlbi Sibai, *La cárcel del feminismo*, 184.

La comunidad internacional juega el papel masculino de héroe activo, el que puede cambiar el mundo, imponer las reglas, imaginar y crear nuevas soluciones y escenarios, mientras que los Estados en los que se interviene son representados como las víctimas pasivas o como los gobiernos corruptos e ineficientes³³⁶.

Esta crítica se ha hecho extensiva al derecho internacional humanitario. Críticas feministas han afirmado que este orden normativo carece de perspectiva de género, y reproduce nociones estereotipadas sobre la debilidad relativa de la mujer frente a los hombres, perpetuando así la discriminación en su contra³³⁷. Con lo cual, su lenguaje sobre protección de los derechos de las mujeres en contextos de conflicto armado limitaría su *agencia* y rol activo para la prevención y gestión de estos.

Empero, es destacable cómo mediante las declaraciones emitidas por los Estados durante el debate abierto sostenido previo a la aprobación de resolución 1325, es posible observar una cautela de diversos Estados que llamaban a evitar estos lenguajes coloniales. Tal es el caso de Sudáfrica, cuya representación mencionaba que, aunque es cierto que en los conflictos, los civiles, y particularmente las mujeres y los niños se llevan la peor parte de las graves violaciones de los derechos humanos, “existe otra dimensión y debemos superar el enfoque limitado de presentar a las mujeres únicamente como víctimas en los conflictos”³³⁸; el Reino Unido, que llamó a las partes a no caer en la trampa de ver a las mujeres y las niñas solo como víctimas de los conflictos armados, pues “ellas también pueden desempeñar un papel clave en el desbloqueo de la puerta de la paz”³³⁹, o mayores elaboraciones como las de Estados Unidos y Francia. El primero de estos afirmó en aquella ocasión lo siguiente:

Gran parte de nuestra atención se ha dirigido a la protección de las mujeres, especialmente de los efectos devastadores de los conflictos armados -incluidos los desplazamientos forzados, la trata de mujeres, la tortura, las violaciones y otros actos de violencia sexual, así como una serie de otros delitos (...). Aunque la cuestión de la protección de las mujeres no puede ignorarse, espero que la

³³⁶ Álvarez Molinero, “Aportaciones del feminismo al derecho internacional en la construcción de la paz”, 85.

³³⁷ Llanos Mardones “La mujer y la paz y la seguridad”, 4.

³³⁸ South Africa’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.

³³⁹ United Kingdom’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.

acción del Consejo de Seguridad haga hincapié en el papel de liderazgo que las mujeres pueden y deben desempeñar en el restablecimiento de la paz. Las mujeres son una fuerza positiva infrautilizada para la paz (...). Debemos promover activamente mecanismos formales que apoyen una presencia femenina consistente en la mesa de paz, en las operaciones de mantenimiento de la paz y en los esfuerzos de construcción de la paz para reconstruir instituciones vitales para una estabilidad duradera. A medida que avanzamos, debemos procurar que nuestros esfuerzos por potenciar a las mujeres no perjudiquen en modo alguno a los hombres. Debemos luchar por la igualdad, no por un trato especial³⁴⁰.

En el mismo sentido, Francia argumentaba:

Mi primer comentario es que cuando tratamos el conflicto el papel de la mujer parece ser básicamente pasivo. Por lo general, se menciona a las mujeres sólo como víctimas. En la medida en que son los civiles los que más sufren los conflictos, las mujeres representan un alto porcentaje de las víctimas. Este ejemplo también nos muestra —y esto me lleva a mi segundo comentario— que las mujeres no son sólo víctimas en las situaciones de conflicto; pueden desempeñar un papel esencial en la resolución de conflictos y en la reconstrucción. Aunque todavía están poco representadas en los puestos de decisión, las mujeres han empezado a participar activamente en la resolución de conflictos, en el mantenimiento de la paz, en la defensa y en los asuntos exteriores. Es importante crear las condiciones para que un mayor número de ellas pueda convertirse en protagonistas³⁴¹.

Además, resulta llamativo que, en contraposición con la resolución 1265 del Consejo de Seguridad de 1999, que colocaba a las mujeres como “grupos vulnerables” objeto de ataques frecuentes durante los conflictos armados, la resolución 1325 no utiliza esta terminología. Sin embargo, y quizá como resabio del derecho internacional humanitario —pues como refiere Llanos

³⁴⁰ United States’ Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000 [traducido con DeepL Traductor].

³⁴¹ France’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000 [traducido con DeepL Traductor].

Mardones, las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la materia no cuestionan el DIH—, sí mantiene un lenguaje relativo a protección de las víctimas de los conflictos armados, que hace inevitable preguntarse a cargo de quién estaría dicha protección, y que, por los mecanismos de implementación, parece depender de los Estados y del propio Consejo de Seguridad.

Autoras como Pratt y Parashar han criticado la propia intención de esta agenda aparentemente global, al subrayar sus tendencias neoimperiales³⁴². Parashar llama la atención sobre los “orígenes coloniales, la intención y el lenguaje de la Agenda, en torno a la utilización de conceptos como “mejores prácticas” y “empoderamiento”, que avalan los proyectos neoliberales de los gobiernos occidentales” y que, por tanto, están lejos de ser sensibles al contexto o transformadores³⁴³. Un lenguaje que, según Barbé, remite a los estándares liberales de legitimidad en las organizaciones internacionales, tales como inclusión o diversidad de representación, transparencia y rendición de cuentas³⁴⁴. Finalmente, Martín de Almagro (2018) sostiene que “los PAN funcionan para enmarcar a la mujer participante como un objetivo de intervención y fabricación, en lugar de como el agente de transformación de la sociedad”, lo que disminuye aún más la *agencia* de las mujeres, crítica que puede hacerse extensiva a los demás mecanismos de implementación, altamente centrados en el Estado, frente a las posibilidades de *agencia* atribuibles a otros sujetos individuales o colectivos.

V.F. Nociones de masculinidad

Para Oto, priorizar el rescate de las mujeres y niños en riesgo de violencia sexual tiene un efecto simbólico: generar una mayor tranquilidad sobre la determinación del Consejo de Seguridad de proteger a las mujeres y los niños, a pesar de sus métodos militares “masculinizados” para asegurar y mantener la paz³⁴⁵. En el mismo sentido, Vandason afirma que el debate sobre paz, mujeres y seguridad falla en problematizar las identidades de género masculinas en el discurso sobre la seguridad y la guerra, lo que tiene como consecuencia que, cuando se hable de

³⁴² Swati Parashar, “The WPS Agenda: A Postcolonial Critique”, en *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, eds. Sara E. Davies y Jacqui True (New York: Oxford University Press, 2019), 830.

³⁴³ Parashar, “The WPS Agenda”, 830.

³⁴⁴ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad,” 129.

³⁴⁵ Otto, “Women, Peace And Security”, 9.

participación, antes que confrontar estas identidades, se facilita la inserción de las mujeres “en los pasillos del mundo de los hombres”. Como señala Otto,

Está claro que el Consejo de Seguridad se siente más cómodo presentando a las mujeres en un marco de protección que tratándolas como participantes en igualdad de condiciones en el establecimiento y la consolidación de la paz. Ya he argumentado anteriormente que este proteccionismo sirve para reforzar una sensación general de fortaleza y fiabilidad del Consejo de Seguridad (masculina), y proporciona seguridad sobre su compromiso de proteger a los civiles vulnerables (feminizados) que lo necesitan, a pesar de los numerosos indicios que indican lo contrario³⁴⁶.

Paradójicamente, pese a que la resolución 1325 afirma la protección de las mujeres desde mecanismos masculinizados, esta normativa no cuestiona las nociones de masculinidad que se materializan y hacen patentes durante de la guerra, y que posibilitan, por ejemplo, que la violencia sexual sea un arma de guerra utilizada con harta frecuencia. En ese sentido, falla en reconocer que la violencia sexual en los conflictos también es un asunto de hombres³⁴⁷, y que no puede existir una efectiva protección de los derechos de las mujeres, sin transformar a su vez las nociones de masculinidad patriarcal que se erigen como un elemento determinante en el desarrollo de los conflictos.

V.G. Gestión de la guerra

En contraposición a los movimientos de mujeres de principios del siglo XX, caracterizados por su antibelicismo, la resolución 1325 no hace mención a la prohibición internacional de la guerra, sino que, de modo pragmático, y mediante un discurso que tácitamente reconoce la incapacidad de los miembros del Consejo de Seguridad para garantizar la proscripción de la guerra, establece disposiciones para gestionarla, de forma que se minimicen sus efectos sobre las mujeres.

³⁴⁶ Otto, “Women, Peace And Security”, 9 [traducido con DeepL Traductor].

³⁴⁷ Esta afirmación se sostiene no solo por el hecho de que los hombres son los principales victimarios de actos de violencia sexual en los conflictos armados, sino, además, porque es necesario alertar sobre la existencia de un discurso esencialista que coloca a las mujeres como únicas víctimas de violencia sexual en los conflictos, obviando que esta también es cometida contra hombres y niños, con la finalidad de generar un efecto amedrentador.

La admisión [de la agenda] en el santuario interior del trabajo del Consejo de Seguridad ha tenido un coste para los objetivos feministas. Uno de los costes ha sido la suavización de la oposición feminista a la guerra, evidenciada por el cambio de enfoque de los defensores feministas de la paz, que han pasado de reforzar las leyes que ilegalizan los conflictos armados (*jus ad bellum*) a buscar la humanización de las leyes que rigen la conducta de los conflictos armados (*jus in bello*); de pretender acabar con todas las guerras a hacerlas más seguras para las mujeres (...) En lugar de propiciar un cambio sustantivo en las ideas y prácticas dominantes de la paz y la seguridad internacionales, que conciben la paz principalmente en términos militares, los argumentos feministas han sido manipulados para apoyar el creciente ejercicio del poder irresponsable del Consejo de Seguridad desde el final de la Guerra Fría, y legitimar su enfoque militarista y carcelario, en nombre de la protección de las mujeres, sobre todo de la violencia sexual, y la promoción de sus derechos. Lejos de replantear nuestras obligaciones mutuas a la luz de nuestra precariedad (humana) compartida, como sugiere Judith Butler, el enfoque del Consejo de Seguridad hacia la paz apoya la continua expansión del mercado internacional de armas, el aumento de los poderes de las instituciones de seguridad del Estado y una vigilancia más coercitiva de las expresiones de sexualidad y género³⁴⁸.

Ello se hace patente en el preámbulo de la resolución, en el cual el Consejo de Seguridad reconoce que, ante los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, unos mecanismos institucionales eficaces para garantizar su protección y la plena participación en el proceso de paz pueden contribuir considerablemente al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad internacionales³⁴⁹. Incluso, resulta cuestionable que no se haya incorporado alguna disposición como la establecida en la resolución 1265 de 1999, que subraya la importancia de que se adopten medidas encaminadas a prevenir y resolver los conflictos, o que no se mantuviera la afirmación realizada por el presidente del Consejo de Seguridad durante la conmemoración del

³⁴⁸ Otto, “Women, Peace And Security”, 2 [traducido con DeepL Traductor].

³⁴⁹ Resolución 1325/2000, de 31 de octubre, de Consejo de Seguridad.

Día Internacional de la Mujer, el 8 de marzo de 2000, ocasión en la que afirmaba que la paz está indisolublemente ligada a la igualdad entre mujeres y hombres.

Otto llama la atención sobre el hecho de que dentro de la Agenda no existan disposiciones que cuestionen el enfoque militarizado del Consejo de Seguridad para mantener la paz y la seguridad internacionales, o que enfatizan en la importancia de desarrollar formas no violentas de resolución de conflictos y construcción de una cultura de paz, a pesar del rotundo respaldo a estas estrategias en las conferencias de Nairobi y Beijing³⁵⁰. De hecho, es posible observar disposiciones de este carácter en la resolución 1261 de 1999 sobre niños en conflictos armados, la cual reconoce:

Los efectos perniciosos de la proliferación de armas, en particular armas pequeñas, para la seguridad de los civiles, incluidos los refugiados y otras poblaciones vulnerables, particularmente los niños, y, a ese respecto, recuerda su resolución 1209 (1998), de 19 de noviembre de 1998, en la que, entre otras cosas, subraya la importancia de que todos los Estados Miembros, en especial los que fabrican o comercializan armas, limiten las transferencias de armas que puedan provocar conflictos armados o prolongarlos o agravar las tensiones o conflictos existentes y exhorta a la colaboración internacional para luchar contra el movimiento ilícito de armas³⁵¹.

Así también, en la resolución 1314 del 11 de agosto de 2000, el Consejo de Seguridad expresaba su profunda preocupación entre el comercio ilícito de recursos naturales y los conflictos armados, así como entre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y los conflictos armados, lo que podría contribuir a prolongar esos conflictos e intensificar sus repercusiones para los niños³⁵².

Incluso, la idea de que la paz es condición necesaria para alcanzar la protección de los derechos de las mujeres fue manifestada por Rusia y Malawi durante el debate abierto que precedió la aprobación de la resolución 1325. En el caso del primero, en esa ocasión expresaba que “no hay forma más fiable de proteger a las mujeres de los horrores de la guerra que eliminar los conflictos de la vida de las personas”³⁵³, mientras Malawi argumentó que:

³⁵⁰ Otto, “Women, Peace And Security”, 7.

³⁵¹ Resolución 1261/1999, de 30 de agosto, de Consejo de Seguridad.

³⁵² Resolución 1314/1999, de 11 de agosto, de Consejo de Seguridad.

³⁵³ Russia’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000 (traducido con DeepL Traductor).

A largo plazo, la única manera de garantizar realmente la protección y la seguridad de las mujeres y las niñas es evitar que se produzcan guerras y conflictos armados. Las principales causas de la mayoría de las guerras y conflictos armados recientes han sido la pobreza y la falta de respeto por los derechos humanos. Estos males deben ser abordados en primer lugar³⁵⁴.

Aun así, tales argumentos no se materializaron en el texto de la resolución, lo que devino en que la resolución 1325 es un instrumento internacional, que, en su eje de protección, busca reducir los impactos de la guerra sobre las mujeres; es decir, la forma como se conducen las hostilidades (*ius in bello*), pero sin confrontar las condiciones internacionales que han permitido que, al día de hoy, a pesar de que el derecho internacional prohíbe formalmente las guerras de agresión, la estructura política internacional no ha generado las condiciones materiales para impedir su ejercicio, por ejemplo, mediante la tipificación del crimen de agresión, o una mayor determinación para impedir la amplificación del concepto de “guerra preventiva”, lo que ha posibilitado menores controles para ejercer el *ius ad bello*, o derecho a la guerra. En cuanto al eje de prevención, Singh observa que se ha pasado de una oposición general a la guerra a una atención limitada a la victimización de los civiles y a los crímenes de guerra, e incluso a una aceptación de las operaciones militares cuando se consideren suficientemente conscientes de la “seguridad humana”³⁵⁵. Así, esta resolución “refleja un cambio más amplio en el activismo contra la guerra, que ha pasado de la preocupación por la agresión a la preocupación por la ‘atrocidad’”³⁵⁶.

Ello no ha sido gratuito: el análisis feminista se ha redirigido de un profundo análisis a la dimensión política del fenómeno de la guerra durante principios del siglo XX, así como sobre su vinculación inextricable con el imperialismo y el capitalismo, hacia una enfoque que, haciendo eco de discursos militaristas, colocan el foco sobre la protección de las mujeres en contextos de conflicto armado, en una “solidificación de los estereotipos protectores de la mujer que apoyan la forma de pensar de los militares”³⁵⁷, lo que ha derivado en que, como Sheri Gibbins afirma, ha

³⁵⁴ Malawi’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.

³⁵⁵ Shweta Singh, “In between the ulemas and local warlords in Afghanistan: critical perspectives on the “everyday”, norm translation, and UNSCR 1325”, *International Feminist Journal of Politics* 22 (2020): 504-525, <https://doi.org/10.1080/14616742.2020.1810587>

³⁵⁶ Otto, “Women, Peace And Security”, 10.

³⁵⁷ Otto, “Women, Peace And Security”, 11.

marginalizado las miradas críticas, antiimperialistas y antimilitaristas dentro de la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad³⁵⁸.

V.H. Sesgo militarista

Aunque la resolución contiene disposiciones sobre prevención de conflictos, participación en el proceso de paz, y medidas de mantenimiento y consolidación de paz, diversos autores critican que el enfoque de la resolución se orienta a hacer frente a situaciones de conflicto, e ignora el *continuum* de violencia que enfrentan las mujeres, que no se limita a estos contextos. De acuerdo con Pratt y Richter-Devroe:

Varias contribuciones sugieren que el hecho de que la Resolución se centre en los conflictos armados, en contraposición a otras formas de violencia estructural, es problemático en el sentido de que margina la discusión de aquellos factores estructurales que son un obstáculo para la *agencia* de las mujeres (Shepherd) y puede incluso excluir la consideración de la violencia contra las mujeres que no es estrictamente un “arma de guerra”, como las violaciones al azar, la trata y el secuestro (Abass, Aroussi)³⁵⁹.

Es menester reconocer que, como Álvarez menciona, cuando la guerra cesa, estas categorías que han operado durante tanto tiempo para que la guerra fuera posible y deseable en la mente de todos los que tomaron parte en ella, siguen funcionando como imaginario posible para la paz³⁶⁰, por lo cual la paz es una antesala de otros conflictos, que reproducen la dominación y el reparto de poder al que se ha llegado después de la guerra. Asimismo, destaca que suele ser habitual que el tipo de inseguridad experimentada por las mujeres en tiempos de la reconstrucción sea similar a la vivida durante la guerra³⁶¹.

Esta crítica, como muchas de las anteriores, tampoco fue desconocida por los Estados presentes durante el debate abierto, pues como señaló Etiopía, en referencia a los discursos emitidos por

³⁵⁸ Sheri Gibbins, citada por Otto, “Women, Peace And Security”, 15.

³⁵⁹ Nicola Pratt y Sophie Richter-Devroe, “Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security”, *International Feminist Journal of Politics* 13 (2011): 499, <http://dx.doi.org/10.1080/14616742.2011.611658> [traducido con DeepL Traductor].

³⁶⁰ Álvarez Molinero, “Aportaciones del feminismo Al Derecho Internacional en la construcción de la paz”, 88-89.

³⁶¹ Álvarez Molinero, “Aportaciones del feminismo Al Derecho Internacional en la construcción de la paz”, 89.

Angela King y Noeleen Heyzer, “es necesario abordar los peligros a los que hacen frente las mujeres tanto en períodos de guerra como períodos de paz, en los cuales muchos crímenes son cometidos en su perjuicio”³⁶².

V.I. Abordaje sobre participación

A pesar de que la resolución contiene un eje sobre participación, que reconoce y busca hacer efectivo este derecho, su abordaje contiene dos limitaciones: en primer lugar, enfoca la participación sin abordar las condiciones que la sostienen y, en segundo lugar, se limita a promover el derecho a la participación, sin considerar que esta, para ser transformadora, debe ser significativa y operar a favor de las poblaciones más vulnerabilizadas. En ambos casos, se trata de un enfoque formalista sobre el derecho de participación, que se hizo patente en la postura esbozada por Estados Unidos durante el debate abierto del año 2000³⁶³, el cual abogó por la inclusión de mecanismos meramente formales.

Sobre la primera limitación, debe decirse que el derecho de participación, para que sea efectivo, se encuentra precedido de una serie de estructuras³⁶⁴, necesidades y derechos que, de no ser abordados, impiden a las mujeres vincularse a los espacios de incidencia política. De acuerdo con Vandason, la resolución 1325 no aborda la compleja realidad en la que el género es creado y sostenido por las relaciones sociales y políticas³⁶⁵; por su parte, Singh considera que la resolución no trata las cuestiones profundamente arraigadas en la desigualdad de género, incluidos el patriarcado, la construcción de la masculinidad y el poder militarizado³⁶⁶.

Esta crítica se hace extensiva al ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, lo que no constituye materia extraña al Consejo, pues en la resolución 1264 de 1999 se hizo hincapié en la necesidad de afrontar las causas de los conflictos armados de manera global, a fin de lograr una mayor protección de la población civil a largo plazo, incluso por medio del fomento al crecimiento económico, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la

³⁶² Ethiopia’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.

³⁶³ En ese momento, la representación de Estados Unidos planteó: “Debemos promover activamente mecanismos formales que apoyen una presencia femenina consistente en la mesa de paz, en las operaciones de mantenimiento de la paz y en los esfuerzos de construcción de la paz para reconstruir instituciones vitales para una estabilidad duradera”. United States’ Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.

³⁶⁴ Tales como el capitalismo global, el imperialismo y el neocolonialismo.

³⁶⁵ Vandason, “Gender mainstreaming in resolution 1325”, 12.

³⁶⁶ Singh, “In between the ulemas and local warlords in Afghanistan”, 509.

reconciliación nacional, la buena gestión de los asuntos públicos, la democracia, el imperio del derecho y el respeto y la protección de los derechos humanos³⁶⁷.

De hecho, la necesidad de tutelar estos bienes jurídicos se hizo muy presente en las posiciones manifestadas por Estados del Sur Global durante el debate abierto previo a la aprobación de la resolución. Tales fueron los casos de Ruanda, que afirmaba que no solo las guerras socavan la paz, sino, además, los abusos a los derechos humanos, la injusticia social, la pobreza y la mala gobernanza³⁶⁸, y Mozambique, que aseveró que la paz y la seguridad solo se obtendrán si las naciones se dedican a atender las causas profundas de los conflictos en el mundo, una de las cuales —y la más urgente para los países en desarrollo— es la erradicación de la pobreza³⁶⁹; por su parte, Malawi expresó que “las principales causas de la mayoría de las guerras y conflictos armados recientes han sido la pobreza y la falta de respeto por los derechos humanos. Estos males deben ser abordados en primer lugar”³⁷⁰; Sudáfrica afirmaba en esa coyuntura:

Todos hemos acordado ya que las causas profundas de los conflictos son la pobreza, la enfermedad, la falta de educación, la falta de derechos humanos y políticos y la falta de oportunidades económicas y de justicia. Ahora debemos estar igualmente de acuerdo en que no podemos abordar adecuadamente estos problemas si excluimos a más de la mitad de la humanidad del disfrute de estos derechos. Tampoco podemos hacerlo si seguimos impidiendo que la humanidad participe en el proceso de búsqueda y aplicación de soluciones³⁷¹.

E incluso, la posición más elaborada la expresó Pakistán, que llamó la atención sobre las omisiones de la resolución 1325 sobre temas como la reducción de la pobreza, el hambre en situaciones de conflicto y el desarrollo. Asimismo, llamaba a revisar los efectos de las sanciones internacionales sobre las poblaciones civiles, al expresar su preocupación sobre la falta de mención a este tema en el texto de la resolución. Particularmente, aducía que, en Afganistán, la reticencia de la comunidad internacional de participar de su reconstrucción continuaba agravando el

³⁶⁷ Resolución 1264/1999, de 15 de septiembre, de Consejo de Seguridad.

³⁶⁸ Rwanda’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.

³⁶⁹ Mozambique’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.

³⁷⁰ Malawi’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.

³⁷¹ South Africa’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000 [traducido con DeepL Traductor].

sufrimiento de civiles, especialmente de las mujeres y niñas, de modo que “en lugar de atender sus auténticas necesidades humanitarias, se han impuesto sanciones al pueblo de Afganistán que han agravado aún más su sufrimiento”³⁷².

La atención de la comunidad internacional debería dedicarse por igual a la erradicación de la pobreza, al desarrollo, a la resolución de conflictos y a la prevención de los mismos, de modo que no se permita que se cometan crímenes de cualquier forma y manifestación contra cualquier sector de una sociedad, ya sean hombres o mujeres.

La Carta impone al Consejo de Seguridad la clara obligación de mantener la paz y la seguridad internacionales. No puede haber dos opiniones sobre el hecho de que es mejor prevenir que curar. Por lo tanto, el Consejo debe actuar para tratar la enfermedad en sí misma, en lugar de reaccionar para tratar los síntomas posteriormente, con el consiguiente alto coste en términos de muerte y devastación generalizadas.

En conclusión, reafirmo que Pakistán sigue comprometido con la paz, la prosperidad, el progreso y el desarrollo de los pueblos en todas las partes del mundo. Seguiremos prestando un apoyo y una cooperación inquebrantables para lograr estos objetivos, especialmente para aliviar el sufrimiento de las mujeres y los niños en los conflictos armados de todo el mundo³⁷³.

Asimismo, Vandason critica que la resolución “reafirme” el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, pues ello no se corresponde con una imagen completa del mundo³⁷⁴, en tanto la mayoría de mujeres en el mundo no ejercen de forma activa el derecho de participación, y son impedidas de asumir un papel importante en las negociaciones de paz. Por consiguiente, la resolución “reafirma” algo que no existe, dado que las mujeres no son aceptadas realmente en la esfera política.

³⁷² Pakistan’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.

³⁷³ Pakistan’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000 [traducido con DeepL Traductor].

³⁷⁴ Vandason, “Gender mainstreaming in resolution 1325”, 20.

Por otra parte, en cuanto a la segunda limitación aducida, que implica la omisión de implementar mecanismos para una participación significativa, diversas críticas feministas han señalado que la mera representación mediante cuotas u otras medidas de este carácter, no permiten modificar las estructuras que sostienen la dominación masculina. Esto, porque el mero hecho de sentar a más mujeres en la mesa de negociación o de involucrarlas en la reconstrucción y la recuperación no provoca un cambio transformador para ellas, pues la participación no se traduce necesariamente en la implementación de políticas sensibles al género, ni tampoco así en el combate directo a la desigualdad, o la asunción de papeles claves para la reconstrucción y el mantenimiento de la paz. La representación, aunque necesaria, no basta por sí sola para hacer frente a las relaciones patriarcales, y una visión que se limite a garantizarla, constituye una trampa, en la medida en que solo garantice la inserción de las mujeres en espacios que contribuyan a la dominación masculina.

V.J. Énfasis de la agenda MPS en la violencia sexual

Los argumentos que vinculan la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad con un proyecto colonial, se han visto especialmente robustecidos con la emisión de las resoluciones emitidas con posterioridad al año 2008. Aunque es posible afirmar que la resolución 1325 prioriza el eje de participación por sobre los otros ejes de la Agenda, también es cierto que a partir de la resolución 1820 (2008) es posible advertir un marcado énfasis en el tratamiento de la problemática de la violencia sexual, al punto que esta aparece como “una agenda dentro de la agenda”³⁷⁵, lo que devino en una priorización del eje de protección humanitaria —en el que las mujeres tienen una *agencia* reducida— respecto de otros ejes como el de participación, que coloca a las mujeres como constructoras de paz, desde una perspectiva de derechos humanos.

Asimismo, Otto observa que, a pesar de que la resolución 1325 mencionaba la violencia basada en el género, las siguientes resoluciones se enfocaron exclusivamente en una de sus manifestaciones: la violencia sexual³⁷⁶. Este desarrollo normativo en favor de uno de los pilares de la resolución 1325 (2000) fue observado en el *Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325*. Así también, desde la academia se ha hablado de tensión entre participación y

³⁷⁵ Llanos Mardones “La mujer y la paz y la seguridad”, 6.

³⁷⁶ Otto, “Women, Peace And Security”, 9.

protección, al mismo tiempo que de erosión del potencial transformador del proceso MPS vinculado al empoderamiento [*sic*] de las mujeres en la sociedad³⁷⁷.

De acuerdo con Barbé, este impulso y reorientación de la Agenda en el Consejo se explica, en buena medida, por el liderazgo asumido por Estados Unidos para adoptar tres resoluciones centradas en la protección, ante las atrocidades cometidas contra mujeres y niñas en la República Democrática del Congo. Sin embargo,

Un enfoque restringido (o, por decirlo de forma más generosa, preciso) de la violencia sexualizada relacionada con los conflictos también impide reconocer el “continuum de violencia” que caracteriza la experiencia de muchas personas cuyas vidas están marcadas no sólo por la violencia “extraordinaria” de la “violación como arma de guerra”, sino también por las formas cotidianas de violencia que se producen en todas partes y que pueden ser más frecuentes en entornos sociales injustos e inestables³⁷⁸.

Ante esto, Kirby y Shepherd recomiendan que, en aras de que las resoluciones eviten reproducir una construcción de la subjetividad femenina que identifique a las mujeres como inherentemente vulnerables y necesitadas de protección, la Agenda MPS debe asegurar que todos sus pilares reciban el mismo énfasis. Según expresan, el exclusivo énfasis en los ejes de prevención y protección podrían disminuir la importancia otros elementos de la Agenda, que crean oportunidades para el “empoderamiento” de las mujeres por medio de su participación en la gobernanza de la paz y la seguridad³⁷⁹.

V.K. Ineficacia

Yadav ilustra la falta de eficacia de la resolución 1325 en Nepal, al aducir, irónicamente, que, cuando ella va a las áreas rurales y le pregunta a la gente sobre 1325, ellos le expresan “¿Qué es eso, una placa de taxi?”³⁸⁰. Esto ha llevado a Singh a afirmar que la implementación normativa

³⁷⁷ Barbé Izuel, “Contestación normativa y Consejo de Seguridad”, 116.

³⁷⁸ Kirby y Shepherd, “The futures past of the Women, Peace and Security agenda”, 380 [traducido con DeepL Traductor].

³⁷⁹ Kirby y Shepherd, “The futures past of the Women, Peace and Security agenda”, 383.

³⁸⁰ Punam Yadav, “1325 – Is That a Taxi Number? Implementation of the National Action Plan on 1325 and 1820 in Nepal,” *LSE Women, Peace and Security Working Paper Series 4* (2017).

de la resolución 1325 es un proceso de traducción, antes que transformación³⁸¹, o la argumentación de Tryggestad, para quien la resolución 1325 se presenta como un “truco” más de los miembros del Consejo de Seguridad en un esfuerzo por apaciguar a las activistas³⁸². Su ineficacia ha sido denotada por los informes dirigidos por el secretario general, que expresan preocupaciones sobre su débil implementación. Adicionalmente,

En el ámbito local, los grupos de mujeres organizados por las ONG que intentan formular sus demandas utilizando la 1325 a menudo no consiguen movilizar a las mujeres en la base. La agenda liberal de construcción de la paz que privilegian la ONU y los defensores de la igualdad de género que trabajan en la ONU o a través de ella representa una estrategia limitada para los movimientos de mujeres comprometidos con una agenda más radical de transformación social y política³⁸³.

En consecuencia, aunque algunas autoras reconocen el avance simbólico que implicó la aprobación de esta resolución en el marco del Consejo de Seguridad, también se le critica su débil implementación, lo que siembra dudas sobre si esta representa una reorientación hacia una gobernanza mundial más inclusiva y sensible a las cuestiones de género, o bien, si llegó a socavar las luchas populares de las mujeres por la justicia y la seguridad, mediante un ejercicio retórico que no ocasionó mayores cambios en la práctica³⁸⁴.

Conclusiones del capítulo

La resolución 1325 del Consejo de Seguridad es producto de una confluencia de voluntades políticas entre la maquinaria de las Naciones Unidas, una red transnacional de ONG, y una coalición de Estados en el Consejo, pero, sobre todo, es el resultado de un movimiento de organización internacional de mujeres que data de principios del siglo XX. Se trata de una norma de *soft law*, que, por su reconocimiento y aplicación, poco a poco se ha ido constituyendo como

³⁸¹ Singh, “In between the ulemas and local warlords in Afghanistan”, 504-525.

³⁸² Tryggestad, “Trick or Treat? ”, 541.

³⁸³ Nicola Pratt y Sophie Richter-Devroe, “Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security”, *International Feminist Journal of Politics* 13 (2011): 498, <http://dx.doi.org/10.1080/14616742.2011.611658> [traducido con DeepL Traductor].

³⁸⁴ Pratt y Richter-Devroe, “Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security”, *International Feminist Journal of Politics* 13 (2011): 499, <http://dx.doi.org/10.1080/14616742.2011.611658>.

una costumbre internacional, lo que la dota de una cada vez mayor fuerza normativa dentro del derecho internacional público.

Su implementación se ha realizado, en primer lugar, por medio del propio Sistema de Naciones Unidas, por conducto de la Secretaría General y el Consejo de Seguridad, con la participación de actores de la sociedad civil. Mediante los planes de acción nacionales, y a partir de iniciativas surgidas desde otros actores interesados en el proceso, se han impulsado acciones para su expansión y difusión. Sin embargo, carece de mecanismos de rendición de cuentas que la hagan operativa y sea realmente efectiva.

La importancia política de la resolución 1325 es innegable, en la medida en que existe un amplio consenso internacional sobre su importancia; además, agrega un elemento adicional al debate sobre la mujer y los conflictos armados; esto es, el reconocimiento del derecho a la participación política en la construcción de la paz y seguridad internacionales, al reorientar la labor de un consejo dirigido únicamente en atender posibles amenazas a la paz y la seguridad internacionales, hacia una labor con un enfoque más integrador.

Existen diversas críticas a la resolución: en primer lugar, el órgano que la dicta, con una composición reducida y un poder de veto cuestionables, lo que ha sido señalado por Estados del Sur Global. Sus disposiciones de orden general, y sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tienen como consecuencia una ampliación de las competencias del Consejo. Su carácter estatocéntrico, pues, a pesar de ser una resolución promovida desde la sociedad civil, su implementación reside principalmente en los Estados, lo que implica la adopción de un enfoque *top-down*, así como la aplicación de un “feminismo de Estado”. Incluso, la utilización de argumentos esencialistas y un lenguaje colonial que limita la *agencia* de las mujeres.

Se le critica también el no cuestionar las nociones de masculinidad patriarcal que posibilitan la dominación, evitando así reconocer que la violencia sexual es, por sobre todo, un asunto de hombres; del mismo modo no se opone frontalmente a la guerra, sino que solo la gestiona, lo que difiere de las posturas asumidas por los movimientos feministas en el siglo XX; contiene un sesgo militarista, no obstante su argüido enfoque de seguridad humana; asimismo, su enfoque de participación es limitado, en la medida en que no aborda las condiciones que la sostienen, ni realiza esfuerzos para que la participación deba ser significativa, limitándose, de esta manera, a un enfoque formalista.

En última instancia, luego de su aprobación ha sido posible observar dos tendencias; en primer lugar, un especial énfasis en la violencia sexual, en perjuicio de los esfuerzos sobre participación promovidos en la resolución 1325, y una evidente ineficacia, reconocida en los informes del secretario general, lo que ha motivado que académicas y grupos de mujeres pongan en duda si la resolución representó un esfuerzo genuino por parte de los Estados para hacer frente a la cuestión, o bien, si se trató de una trampa, que llegó a socavar los esfuerzos realizados por movimientos internacionales de mujeres a favor del antimilitarismo y la igualdad.

Capítulo III. Las condiciones jurídicas que inciden en la participación de las mujeres dentro del proceso de paz en Afganistán

El derecho humano a la participación se encuentra inextricablemente vinculado con el ejercicio de otros derechos, como la libertad de movimiento, el derecho a la integridad personal, el derecho a la igualdad y no discriminación, y los derechos económicos, sociales y culturales. Consecuentemente, la participación política de las mujeres dentro del proceso de paz en Afganistán está precedida por una serie de condiciones que deben asegurarse para su efectivo cumplimiento.

Además, confluyen una serie de factores estructurales como la pobreza, los niveles de alfabetismo, la opinión pública, la crisis derivada de la pandemia por la COVID-19, entre otros (ver anexo 3), que determinan el ejercicio de este derecho. Sin embargo, dada la delimitación de la presente investigación, este acápite se centrará exclusivamente en las condiciones jurídicas internacionales, regionales, nacionales —en el período anterior y posterior a la toma del control por parte del Régimen Talibán— y locales, que inciden en la participación de las mujeres en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en el conflicto en Afganistán durante el período 2020-2021. Lo anterior, tomando como referencia la aplicación de los órdenes normativos coexistentes en este territorio (ver capítulo I) que componen el pluralismo jurídico presente en Afganistán.

Sección I. Las condiciones jurídicas ligadas a la ocupación y la cooperación internacional

La ocupación estadounidense en Afganistán ha propiciado una serie de relaciones jurídicas de dominación y control sobre el territorio. Tras los acuerdos de Bonn del año 2004, y el impulso de una Constitución Política que reconociera derechos como la igualdad entre hombres y mujeres

(artículo 22), el debido proceso y la tutela judicial efectiva (artículo 27), el derecho a la educación (artículo 43 y siguientes), y el derecho al trabajo (artículo 48), muchas mujeres han ocupado puestos de relevancia nacional en la política, la industria y la sociedad civil³⁸⁵, lo que ha fungido como estímulo para la participación de más mujeres en la *res publica*.

Sin embargo, las intervenciones realizadas por la ocupación, especialmente preocupadas por la imposición de cuotas de mujeres, se han basado en la fórmula de “agregar mujeres y mezclar”³⁸⁶, lo que ha tenido como efecto que el espacio de liderazgo de las mujeres siga siendo limitado, dependiente de los donantes y principalmente urbano³⁸⁷. Entre la población, se considera que:

Aunque la intervención desde 2001 ha promovido las oportunidades de participación de las mujeres en la esfera pública, también ha generado conflictos entre las nociones liberales de los derechos humanos —promovidas por la comunidad internacional y la sociedad civil afgana— y los sistemas de valores existentes en la sociedad afgana representados por la religión y las costumbres³⁸⁸.

Diversas poblaciones perciben que sus lenguajes se encuentran bajo amenaza, pues consideran que la terminología utilizada por dichas organizaciones internacionales y de la sociedad civil resulta opresiva a su cultura, al no existir conceptos equivalentes a términos como género, democracia o desarrollo en las lenguas darí o pastún, por lo cual resultan de difícil comprensión. Además, apuntan que dicha terminología se basa exclusivamente en los valores occidentales importados, y que se sostiene en un individualismo adverso a sus tradiciones. Ello ha ocasionado que las fuerzas de ocupación pasaran de ser *mehman* o invitadas, a considerarse *dushman* o enemigas³⁸⁹.

A pesar de las estrategias para el “empoderamiento” dirigidas hacia las afganas, estas organizaciones han fallado en no reconocer que, para las mujeres que siguen el Pashtunwali, es

³⁸⁵ Véase, por ejemplo, las biografías de Fawzia Koofi, Sima Samar, Hasina Safi y Asila Wardak.

³⁸⁶ Karoline Tørholen Kristensen, “Gender and security: Afghan rural women’s participation in local conflict resolution” (Master’s Thesis, Norwegian University of Life Sciences, 2016), 58.

³⁸⁷ Aarya Nijat and Jennifer Murtazashvili, “Women’s Leadership Roles in Afghanistan”, *US Institute of Peace*, Special Report 380 (Sept 2015): 1, <http://www.jstor.com/stable/resrep12553>.

³⁸⁸ Nijat and Murtazashvili, “Women’s Leadership Roles in Afghanistan”, 2 [traducido con DeepL Traductor].

³⁸⁹ Rodríguez Quesada, “El papel de las mujeres en las negociaciones de paz en Afganistán”, 14.

indispensable que los programas de ayuda se dirijan también hacia los hombres, principalmente en cuanto a las oportunidades laborales, pues dicen sentirse incómodas cuando sus compañeros no cuentan con las posibilidades que estos programas les confieren a ellas. Aunque están conscientes de las disparidades de género, consideran que tanto los hombres como los niños deben beneficiarse de las políticas de igualdad de género y los proyectos de emancipación³⁹⁰.

Aunque el artículo 23 de la Constitución afgana reconoce el derecho a la vida, salvo disposición legal en contrario, Dorronsoro atribuye el deterioro en las relaciones entre las tropas de ocupación y los civiles afganos a tres factores; tales son: la violencia arbitraria, las bajas civiles y la falta de transparencia en los fondos de ayuda internacional³⁹¹. Sobre esto coincide Rostami-Povey, quien aduce que los PRT han llegado a significar que los soldados disparan y matan a la gente por la mañana y los cooperantes distribuyen la ayuda por la tarde³⁹². Por ejemplo, durante 2020 las fuerzas militares internacionales propiciaron 120 bajas civiles: 89 fueron asesinados y 31 resultaron heridos³⁹³.

En aras de obtener ganancias de corto plazo, la estrategia promovida desde Occidente ha legitimado a actores que violentan a las poblaciones locales, dirigido ofensivas contra la población civil³⁹⁴ y constituido narrativas y dispositivos de dominación; ello implica que la resistencia de las mujeres afganas, durante los últimos años, no solo se ha dirigido hacia la dominación masculina, sino, en igual o mayor medida, contra la dominación colonial; esto ha representado un desestímulo para participar activamente en un gobierno que consideran sometido a los intereses de la ocupación.

Por último, tras la toma del poder por parte del Régimen Talibán, un factor internacional y regional que ha condicionado la normativa emitida por este grupo hacia las mujeres y, consiguientemente, sus contradictorias disposiciones sobre la participación de las mujeres en el

³⁹⁰ Rodríguez Quesada, “El papel de las mujeres en las negociaciones de paz en Afganistán”, 14.

³⁹¹ Gilles Dorronsoro, “The Taliban’s Winning Strategy in Afghanistan”, *Carnegie Endowment for International Peace* (2009): 16, https://carnegieendowment.org/files/taliban_winning_strategy.pdf

³⁹² Elaheh Rostami-Povey, *Afghan Women: Identity and Invasion* (London: Zed Books, 2007).

³⁹³ United Nations Assistance Mission in Afghanistan, “Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict Annual Report 2020”, (2021): 17, <https://reliefweb.inant/report/afghanistan/afghanistan-protection-civilians-armed-conflict-annual-report-2020>

³⁹⁴ De acuerdo con Rostami-Povey, “La misión de mantenimiento de la paz de la OTAN se está convirtiendo en una guerra a gran escala contra los insurgentes. Los ataques aéreos de la OTAN arruinan casas y matan a civiles. Los talibanes y Al Qaeda están ganando apoyo público debido al fracaso del gobierno y de sus aliados occidentales a la hora de proporcionar seguridad y desarrollo”. Rostami-Povey, *Afghan Women*, 2.

Gobierno y la educación, ha sido el interés por el reconocimiento internacional del Emirato Islámico, pues “si bien, los talibanes mantienen contactos regulares con países como Pakistán, Irán, Emiratos Árabes Unidos e incluso India, casi un año después de retornar al poder, siguen aislados”³⁹⁵. El reconocimiento internacional del Emirato es un interés clave para el gobierno *de facto*, entre otros motivos, por el aislamiento internacional en que se encuentra, el congelamiento de los activos del Gobierno en el exterior por parte de los Estados Unidos, la crisis económica, así como la necesidad de asistencia humanitaria para atender la grave situación del territorio.

Sección II. Las condiciones jurídicas nacionales

En esta sección se analizarán las condiciones jurídicas, a nivel nacional, que inciden en la participación de las mujeres dentro del proceso de paz en Afganistán, considerando tanto las que facilitan como las que inhiben el ejercicio de este derecho. Para ello, se analizará, en primer lugar, el período entre 2020 y el 14 de agosto de 2021 —es decir, antes del retorno al poder por parte del Régimen Talibán en Kabul— cuando se mantuvo vigente la Constitución de 2004. Luego, tras el retorno del Régimen Talibán, y la emisión de diversos decretos sobre la situación de las mujeres, se considerarán las condiciones jurídicas que incidieron en que las mujeres tuvieran —o no— la posibilidad de participar activamente hasta el 31 de diciembre de 2021, período que delimita esta investigación.

II.A. Las condiciones que facilitaron la participación política de las mujeres en el período anterior al Régimen Talibán

Como se reseñó en el capítulo I, la Constitución de 2004 contenía una serie de disposiciones que procuraban propiciar la participación de las mujeres en la toma de decisiones. En el artículo 22 prohibía cualquier tipo de discriminación y distinción entre los ciudadanos de Afganistán; al respecto, disponía: “los ciudadanos de Afganistán, hombres y mujeres, tienen los mismos derechos y deberes ante la ley”³⁹⁶. Establecía el derecho de toda persona ciudadana a elegir y ser elegido (artículo 33); además, determinaba que la ley electoral debía adoptar las medidas necesarias para asegurar una justa y general representación de todas las personas del país³⁹⁷, al asegurarse de que por cada provincia al menos dos mujeres fuesen elegidas como miembros de la Cámara del Pueblo

³⁹⁵ Sergio I. Moya Mena, “La soledad de Afganistán”, *Observatorio de la Política Internacional*. Análisis Semanal 447. (Julio 2022), <https://opi.ucr.ac.cr/node/1872>.

³⁹⁶ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

³⁹⁷ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

(lo que equivale a un 26%); en cuanto a los nombramientos realizados por el presidente para la Cámara de Ancianos (que conforman un tercio de los miembros de la Cámara), exigía que la mitad de nombramientos fueran mujeres, o sea, un 17% del total de miembros de la Cámara.

Asimismo, la Constitución reconocía el derecho de asociación (artículo 35), la libertad de reunión pacífica (artículo 36) y la libertad de movimiento (artículo 39), los cuales, aunque generalmente respetados por las autoridades estatales, fueron en algunas ocasiones limitados por estas. Verbigracia, durante 2020 se celebraron numerosas concentraciones y protestas públicas; sin embargo, en diversas ocasiones la Policía disparó con municiones reales al intentar disolver las manifestaciones³⁹⁸. Con respecto al derecho a la educación, establecido en el artículo 43 constitucional, “el acceso de las niñas y las mujeres a la educación aumentó drásticamente³⁹⁹ después de 2001 y ha ayudado a las mujeres a encontrar trabajos adecuados en el Gobierno y la sociedad civil”⁴⁰⁰.

El texto constitucional establecía dos figuras de relevancia para la exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres; tales son: el Ministerio de Asuntos de la Mujer, nombrado por la Presidencia de la República, y la Comisión Independiente de Derechos Humanos, encargada de vigilar, fomentar y proteger el respeto a los derechos humanos en Afganistán, remitir las violaciones de los derechos humanos de las personas a las autoridades judiciales y asistirles en la defensa de sus derechos⁴⁰¹.

En 2003, Afganistán ratificó la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y, en 2009, un decreto presidencial aprobó a Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán, la cual fue reforzada mediante otro decreto presidencial en 2018. Esta normativa contenía diversos tipos penales que permitían sancionar la violencia contra las mujeres tanto en el espacio público como el entorno doméstico (ver capítulo I). Además, el 6 de julio de 2020, el gabinete decretó que cada una de las 34

³⁹⁸ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020,” (2021): 25, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/10/AFGHANISTAN-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>

³⁹⁹ De acuerdo con la UNESCO, el número de niñas en la escuela primaria ha aumentado de casi cero en 2001 a 2,5 millones en 2018. “Protecting education in Afghanistan,” Education in Emergencies, UNESCO, última modificación el 31 Mayo, 2022, <https://www.unesco.org/en/education/emergencies/afghanistan>.

⁴⁰⁰ Kristensen, “Gender and security”, 8.

⁴⁰¹ Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.

provincias del país tuviera una vicegobernadora, lo cual devino en que a finales de año se nombraran 14 vicegobernadoras⁴⁰².

Específicamente, el Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución 1325 en Afganistán, cuya ejecución se divide en dos fases: 2015-2018, y 2019-2022, contiene disposiciones dirigidas a garantizar la participación de las mujeres dentro del proceso de paz. Se compone una matriz de acciones para implementar la resolución 1325, entre la que se destaca un eje de participación, con los siguientes objetivos: incrementar la participación efectiva de las mujeres en la toma de decisiones y los niveles ejecutivos del Servicio Civil, la seguridad, la paz y la reintegración; lo mismo que fortalecer la participación activa de la mujer en las elecciones nacionales y provinciales⁴⁰³ (ver anexo 4).

Es decir, previo al retorno del Régimen Talibán al poder, Afganistán contaba con un marco normativo estatal robusto, que reconocía y estimulaba el derecho de las mujeres a la participación política, y que, pese a las limitaciones que se verán más adelante (ver subtítulo II.B. Las condiciones que inhibieron la participación política de las mujeres en el período anterior al Régimen Talibán), logró importantes avances en la puesta en marcha de este derecho. Como fue reconocido por la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas, en Afganistán, y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha existido un incremento en la representación de mujeres afganas en los lugares de trabajo, incluidos los ministerios, el Parlamento y la sociedad civil⁴⁰⁴.

II.B. Las condiciones que inhibieron la participación política de las mujeres en el período anterior al Régimen Talibán

II.B.1. Disposiciones constitucionales

El artículo 3 de la Constitución de 2004 afirmaba que ninguna ley podría contravenir los principios y disposiciones de la sagrada religión del islam en Afganistán. Aunque, como ya se

⁴⁰² United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 31.

⁴⁰³ Ministry of Foreign Affairs, Directorate of Human Rights and Women’s International Affairs, “Afghanistan’s National Action Plan on UNSCR 1325-Women, *Peace and Security*”, *Ministry of Foreign Affairs*, June 2015, <http://pwnap1.tetra.in/wp-content/uploads/2020/10/NAP-Afghanistan.pdf>.

⁴⁰⁴ UNAMA & OHCHR, “Silence is Violence. End the Abuse of Women in Afghanistan. Kabul,” *UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR): 12*, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/vaw-english_1.pdf

esbozó en el capítulo I, no es precisamente el islam la fuente de las inequidades que experimentan las mujeres, esta disposición “otorga a los líderes religiosos oficiales y no oficiales de Afganistán el control de cualquier acción que puedan considerar contraria a sus creencias, que, por extensión y dentro del contexto cultural afgano, podrían ser consideradas como “creencias” del islam”⁴⁰⁵. Incluso, el artículo 121 brinda la facultad para que, por solicitud del Gobierno o las Cortes, la Corte Suprema revise la conformidad de las leyes, los decretos legislativos, los tratados internacionales y los pactos internacionales con respecto a la Constitución, así como su interpretación de acuerdo con la ley. Además, el artículo 130 constitucional estableció que, en el caso de que haya un vacío normativo, las Cortes deberán resolver de conformidad con la jurisprudencia hanafi⁴⁰⁶ y dentro de los límites establecidos por la Constitución, por lo que les brinda la posibilidad a rechazar cualquier ley o tratado que consideren como no islámico⁴⁰⁷. Ello ha propiciado que,

Aunque [a las mujeres] se les garantice una voz en el parlamento, su capacidad para aprobar leyes que mejoren la situación de las mujeres en su país estará estrictamente limitada por el poder de veto que la constitución otorga a los fundamentalistas radicales del poder judicial afgano⁴⁰⁸.

Pese a que, como se dijo, el sistema de cuotas impuesto por la Constitución ha impulsado la participación de algunas mujeres, este mecanismo tiene numerosas deficiencias. En primer lugar, fue promovido desde un enfoque *top-down*; es decir, aunque las mujeres ostenten puestos de representación, ello no implica necesariamente que las comunidades se sientan debidamente representadas. En las elecciones de 2019, por ejemplo, se reportó que algunas personas declararon el voto femenino como un pecado, y otras personas expusieron que las mujeres debían votar por

⁴⁰⁵ Hannibal Travis, “Freedom or Theocracy?: Constitutionalism in Afghanistan and Iraq”, *Northwestern Journal of International Human Rights* 3 n.º 1 (Spring 2005): 1.

⁴⁰⁶ La escuela hanafi es una de las cuatro escuelas de razonamiento jurídico dentro del islam suní, y la más utilizada en el mundo islámico. En esta escuela de jurisprudencia, se utiliza el qiyas (razonamiento analógico) el ra'y (opinión personal), y el istihsan, o preferencia jurídica, que permite atenuar las consecuencias de un razonamiento jurídico estricto. Las doctrinas hanafíes siempre se han considerado entre las más flexibles y liberales del derecho islámico, incluso en los ámbitos del derecho penal, el trato a los no musulmanes, las libertades individuales, el matrimonio y la tutela, y la propiedad y el uso de los bienes. “The Hanafi School”, Oxford Bibliographies, Oxford University Press, última modificación el 28 de mayo de 2013, <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780195390155/obo-9780195390155-0082.xml#:~:text=Hanafi%20doctrines%20have%20always%20been,ownership%20and%20use%20of%20property>.

⁴⁰⁷ Travis, “Freedom or Theocracy?”, 20.

⁴⁰⁸ Travis, “Freedom or Theocracy?”, 19 [traducido con DeepL Traductor].

candidatos masculinos. Incluso, el requisito de identificación biométrica de los votantes que implicaba que debía tomárseles una fotografía fue interpretado como una violación del pudor de las mujeres y, según fuentes de los medios de comunicación, limitó la capacidad de las mujeres para votar⁴⁰⁹.

Por otra parte, las cuotas son generalmente percibidas por la población como un techo, antes que un piso⁴¹⁰, con lo cual, una vez garantizadas, se considera que las mujeres no deben ocupar más puestos que los establecidos. Además, las lealtades étnicas, religiosas, políticas, financieras y patriarcales, igual que la dependencia de los partidos políticos por parte de las legisladoras, limitan su capacidad para promover las causas de las mujeres⁴¹¹; esto se ha traducido en pocos resultados al traer sus proyectos a la agenda legislativa⁴¹². Asimismo, el artículo 35 constitucional determina que los estatutos de los partidos políticos no podrán contravenir la sagrada religión del islam y los principios y valores consagrados en la Constitución, e impide que los partidos apelen a fines étnicos, lingüísticos o religiosos. Empero,

Las autoridades afganas entienden que los “principios” del islam incluyen los preceptos de la sharia “acordados por las principales escuelas de jurisprudencia (fiqh)”; en consecuencia, cualquier partido político que “reivindique la plena igualdad ante la ley de mujeres y hombres podría definirse, según este razonamiento, como contrario a los principios islámicos”⁴¹³.

II.B.2. Ausencia de un Estado de derecho

El orden normativo impulsado por la Constitución de 2004 tiene una baja facticidad en el territorio afgano, lo que ha llevado a Rostami-Povey a afirmar que los derechos humanos de las mujeres fueron cosméticamente impuestos desde arriba⁴¹⁴. Esto ha significado que, pese a que

⁴⁰⁹ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 29.

⁴¹⁰ Timon Sharan y Torunn Wimpelmann, *Women's Rights and Political Representation: Past achievements and Future Challenges* (Oslo: Peace Research Institute Oslo, 2014), 3, <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=7538>.

⁴¹¹ Nijat and Murtazashvili, “Women’s Leadership Roles in Afghanistan”, 5.

⁴¹² Nijat and Murtazashvili, “Women’s Leadership Roles in Afghanistan”, 7.

⁴¹³ Travis, “Freedom or Theocracy?”, 21 [traducido con DeepL Traductor].

⁴¹⁴ Elaheh Rostami-Povey, *Afghan Women: Identity and Invasion* (London: Zed Books, 2007).

diversos derechos humanos se encuentran positivizados en la Constitución, estos cuentan con una muy limitada eficacia, lo que coarta su ejercicio en la práctica.

A lo anterior se suman factores como la corrupción en instancias administrativas y judiciales, la falta de apoyo de las autoridades ante reclamaciones realizadas por mujeres, el desconocimiento de la legislación⁴¹⁵, la insurgencia de grupos en zonas no controladas por el Gobierno, el dominio de amplias zonas del territorio por parte de señores de la guerra, los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad, lo mismo que la aplicación de criterios jurídicos no estatales para la resolución de disputas, elementos todos que permiten considerar la ausencia de un Estado de derecho.

Esto, a su vez, tiene como consecuencia una seria limitación a la libertad de movimiento de las personas, y especialmente de las mujeres y niñas, lo que encuentra dos motivos principales: una situación de inseguridad generalizada que afecta de forma diferenciada a mujeres y niñas, y que, aun en provincias menos conservadoras, inhibe a las mujeres a desplazarse a sitios de trabajo y estudio, relegándolas al ámbito de lo privado, así como la segregación derivada de las instituciones del *purdah* en el Pashtunwali (ver capítulo I), y el *mahram*⁴¹⁶.

En cuanto a la situación de inseguridad antes mencionada, en el *Country Reports on Human Rights Practices* de Afganistán para el año 2020, se informa de serias violaciones a los derechos humanos, entre las cuales se encontraban asesinatos por parte de grupos insurgentes, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, reportes de tortura y casos de tratos crueles, inhumanos y degradantes; detenciones arbitrarias; serios abusos en el conflicto interno, incluyendo el asesinato de civiles, actos de corrupción, abusos sexuales, tráfico de personas, violencia dirigida hacia minorías étnicas, violencia contra población LGTBIQ+, y violencia contra las mujeres, incluidos

⁴¹⁵ En el estudio dirigido por Tørholen, “como se desprende de los resultados, sólo la mitad de los encuestados afirma conocer las leyes afganas que protegen los derechos de las mujeres. Además, cuando se les pregunta por el significado de la ley, queda claro que para muchos no tiene ningún valor real: “Son sólo unas palabras escritas. Si tuviera algún significado, podría decidir por mi vida”. Tørholen, “Gender and security”, 66.

⁴¹⁶ Según Tørholen, en Afganistán “la movilidad de las mujeres está restringida y, por lo general, requiere un mahram, un pariente masculino que las acompañe. La práctica de utilizar un mahram también puede crear más restricciones para las mujeres, ya que puede suponer un límite para participar en la vida pública y tener un trabajo cuando se necesita estar acompañada en todo momento. El uso del mahram es una práctica muy extendida. Tørholen, “Gender and security”, 77. Además, de acuerdo con el reporte del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre Afganistán para el año 2020, “la exigencia social de que las mujeres tengan un tutor masculino afectó al acceso y la participación de las mujeres en el sistema judicial”. United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 41.

los llamados “crímenes de honor”, además de la falta de investigación de dichos casos⁴¹⁷. De acuerdo con el mismo reporte,

El mayor obstáculo a la circulación en algunas partes del país siguió siendo la falta de seguridad. Los conductores de taxis, camiones y autobuses informaron de que las fuerzas de seguridad y los insurgentes operaban a veces en puestos de control ilegales y extorsionaban a los viajeros con dinero y bienes. Los talibanes bloqueaban regularmente las carreteras por completo o imponían impuestos ilegales a quienes intentaban viajar (...). En amplias zonas del país, los partidos políticos no podían operar debido a la inseguridad⁴¹⁸.

De hecho, durante las elecciones de 2019 se constató que la participación de las mujeres a lo largo del país varió de acuerdo con las condiciones de seguridad y las normas sociales del territorio. Así, la participación de las mujeres fue menor en las provincias en las que las comunidades limitaron deliberadamente la participación femenina en el proceso democrático, en las que la falta de seguridad era un problema, o en ambas⁴¹⁹. En el estudio “Women, Peace and Security: Afghanistan-Pakistan Women’s Policy Brief”, el 76% de las personas encuestadas informaron que el extremismo violento en su comunidad afectaba a las mujeres de forma diferente respecto de los hombres; destacaron la preocupación por la seguridad de sus hijos, y señalaron que la falta de voz en sus comunidades contribuye a esta vulnerabilidad⁴²⁰.

Los grupos insurgentes han dirigido ataques contra escuelas de niñas, estudiantes y docentes, lo que ha hecho que el personal calificado se niegue a trabajar fuera de los centros urbanos, y que los padres sean reacios a dejar que sus hijas recorran largas distancias y se

⁴¹⁷ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 36.

⁴¹⁸ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 26 [traducido con DeepL Traductor].

⁴¹⁹ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 30.

⁴²⁰ United States Agency of International Development, Organization for Policy Research & Development Studies and PEAD Foundation, “Women, Peace and Security: Afghanistan-Pakistan Women’s Policy Brief”, (Jan 2017): 14.

arriesguen a sufrir acoso o agresiones. Todo ello socava el acceso de las mujeres y las niñas de las zonas rurales a la educación y al trabajo⁴²¹.

Aoláin observa cómo, aunque el marco legal esté en vigor, no puede servir a su propósito si las mujeres tienen miedo de salir. La seguridad está estrechamente relacionada con los entornos post-conflicto y afecta profundamente a la vida de las mujeres, tanto si la seguridad está ausente como si está presente. "Como destacan las investigaciones sobre la seguridad de las mujeres, existen numerosos obstáculos en el entorno político post-conflicto y de transición para que la seguridad de las mujeres sea significativa", lo que dificulta la participación y el funcionamiento de las mujeres en la vida pública, debido al miedo a sufrir daños⁴²².

Sin embargo, la situación de inseguridad no se limita a las zonas rurales. En Kabul, Tørholen recabó las declaraciones de varias mujeres que expresaban que lo que más temen son los atentados terroristas y los conflictos violentos relacionados con el Talibán, el Estado Islámico de Jorasán, al Qaeda u otros grupos⁴²³. Por estos motivos, Sheela Reddy afirma que la situación de inseguridad es el principal obstáculo que afrontan las mujeres para participar en la política⁴²⁴, en tanto Karoline Tørholen sostiene que la seguridad es una precondition para una participación plena y significativa por parte de las mujeres⁴²⁵.

II.B.3. La violencia contra las mujeres

Al igual que los derechos fundamentales⁴²⁶, la Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán (EVAW, por sus siglas en inglés) tiene limitada eficacia. De

⁴²¹ International Crisis Group, "Women and Conflict In Afghanistan", International Crisis Group. Asia Report N.º 252 (Oct 2013): 19.

⁴²² United States Department of State, "Country Reports on Human Rights Practices for 2020", 66 [traducido con DeepL Traductor].

⁴²³ United States Department of State, "Country Reports on Human Rights Practices for 2020", 37.

⁴²⁴ Sheela Reddy, "Women in Afghanistan", *World Affairs: The Journal of International Issues* 18, no. 2 (Summer April-June): 132.

⁴²⁵ Tørholen, "Gender and security", 84.

⁴²⁶ Es decir, aquellos derechos que se encuentran consagrados en la constitución.

acuerdo con Karoline Tørhølen, esta legislación es una iniciativa de arriba a abajo, incapaz de proporcionar seguridad y ayuda legal a quienes más lo necesitan⁴²⁷.

Debido a las barreras culturales, las leyes no se aplican en la práctica. Esto se aplica a todo el país, pero aún más en las zonas remotas (informantes clave). Por eso, aunque existan políticas nacionales de integración de la perspectiva de género y contra la violencia y la discriminación, no necesariamente llegan a los niveles locales⁴²⁸.

Los estudios indican que el 87% de las mujeres y niñas afganas han sufrido al menos una forma de violencia de pareja en su vida⁴²⁹, tratándose de una problemática que ataca todos los niveles de la sociedad. Además, debido a que la castidad, la modestia y el comportamiento de las mujeres se consideran un reflejo del honor de la familia, la mayoría de los casos de violencia doméstica tienden a tratarse dentro de la familia⁴³⁰. De hecho, en 2013 algunos clérigos en el Parlamento etiquetaron este cuerpo legal como “no islámico”, y como un “proyecto extranjero”⁴³¹.

La violencia doméstica en Afganistán no se refiere exclusivamente al maltrato entre cónyuges, sino a una serie de prácticas que incluyen matrimonios forzados, matrimonio infantil, violencia sexual, crímenes de honor, tráfico de mujeres, secuestro, violencia económica y social⁴³², además de la práctica del *baad*, que consiste en intercambiar niñas para resolver disputas familiares. A propósito, el informe de Global Rights del año 2008 da cuenta el carácter “endémico” de la violencia doméstica y sugiere su carácter continuo, que impacta en todos los aspectos de la vida de una mujer, aparte de crear limitaciones en la capacidad de participar socialmente⁴³³. De

⁴²⁷ Tørhølen, “Gender and security”, 67.

⁴²⁸ Tørhølen, “Gender and security”, 41 [traducido con DeepL Traductor].

⁴²⁹ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan: Where are we now?”, *Gender Alert* N.º1 (December 2021): 2.

⁴³⁰ Reddy, “Women in Afghanistan”, 128.

⁴³¹ “Engaging Afghan Religious Leaders for Women’s Rights”, Palwasha L. Kakar. Recuperado el 03 de septiembre, 2022, <https://www.usip.org/publications/2014/06/engaging-afghan-religious-leaders-womens-rights>

⁴³² De acuerdo con Tørhølen, “la violencia económica incluiría la falta de permiso de la mujer para trabajar fuera del hogar [mientras que la violencia social] se refiere a no poder participar en reuniones sociales y actividades públicas” Tørhølen, “Gender and security”, 64.

⁴³³ Global Rights “Living with Violence: A National Report on Domestic Abuse in Afghanistan: Global Rights”, (2008): 28.
<https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/Living%20with%20Violence%20->

acuerdo con Echavez, existirían dos motivos principales de los conflictos entre cónyuges; a saber, los problemas financieros como desencadenantes de las tensiones, y los casos de “mala conducta” de las mujeres. Además, describió que varios hombres dijeron sentirse amenazados en los casos en que las mujeres ganan más dinero o son más educadas que su marido. Según describe Tørholen,

Esto sugiere la existencia de conflictos profundamente arraigados sobre los roles de género percibidos. Podría estar relacionado con la idea de que los hombres que respetan a las mujeres son vistos como débiles. Como ha descubierto Smith (2009), una de las causas fundamentales de la violencia familiar es la desigualdad en las relaciones de poder entre hombres y mujeres⁴³⁴.

De acuerdo con la Encuesta de Indicadores Múltiples de Afganistán del año 2012, el 92% de las mujeres afganas aceptaban la violencia doméstica⁴³⁵. Además, en el año 2020, el reporte sobre la situación de los derechos humanos en Afganistán, emitido por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, constató que los fiscales y jueces de las zonas rurales a menudo desconocían la EAW, o permanecían reacios a aplicarla, por lo que aplicaban en su lugar el Código Penal; asimismo, recibían presiones para liberar a los acusados debido a lealtades familiares, amenazas de daño y sobornos, pues algunos líderes religiosos declaraban que la ley no era islámica⁴³⁶.

Debido a la normalización cultural y a la visión de la violencia doméstica como un "asunto familiar", la violencia doméstica a menudo no se denunciaba. La respuesta del sistema judicial a la violencia doméstica fue insuficiente, en parte debido a la falta de denuncias, la preferencia por la mediación, la simpatía hacia los agresores, la corrupción y la presión familiar o tribal⁴³⁷.

La violencia contra las mujeres en Afganistán también se manifiesta en forma de violencia política. Las mujeres que ostentan cargos de representación política, y aquellas que laboran para

%20A%20National%20Report%20on%20Domestic%20Violence%20in%20Afghanistan%2C%20Global%20Rights%20%202008.pdf

⁴³⁴ Tørholen, “Gender and security”, 65 (traducido con DeepL Traductor).

⁴³⁵ CSO & UNICEF. “Afghanistan Multiple Indicator Cluster Survey 2010-2011. Final Report”, (2012).

⁴³⁶ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 36 [traducido con DeepL Traductor].

⁴³⁷ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 37 [traducido con DeepL Traductor].

el Gobierno, continuamente enfrentan amenazas, descréditos e intimidaciones, y son objeto de ataques por parte de los grupos insurgentes. Estos ataques tienen un efecto amedrentador: envían un claro mensaje a otras mujeres de que deben quedarse en casa⁴³⁸, lo que funciona como un disuasorio para evitar la participación política de otras mujeres, y limita que quienes ya se encuentran en la vida pública puedan impulsar cambios transformadores.

Entre algunos episodios de violencia política, es posible mencionar los siguientes. El 6 de marzo de 2020, agentes del Estado Islámico dispararon contra un mitin político en Kabul y mataron a 32 personas e hirieron al menos a 58. El 9 de marzo del mismo año, el Estado Islámico se atribuyó haber detonado explosiones durante las ceremonias de investidura presidencial; no se reportaron víctimas de este ataque. El 22 de marzo y el 3 de octubre de 2020, respectivamente, desconocidos dispararon varias veces contra un vehículo en el que viajaban Zarifa Ghafari, alcaldesa de Maidan Shar, en la provincia de Wardak, y su prometido. Ambos resultaron ilesos en el ataque. El 8 de noviembre, Abdul Sami Yousufi, fiscal especializado en casos de violencia contra las mujeres, fue asesinado por un grupo de pistoleros no identificados en motocicletas de la ciudad de Herat. El 10 de noviembre, los medios de comunicación informaron que unos asaltantes no identificados atacaron y dejaron ciega a Khatera, por conseguir un puesto como agente de policía. El 12 de noviembre, unos asaltantes dispararon y mataron al padre de Ghafari, un coronel del ejército. Los talibanes reconocieron la responsabilidad del ataque. El 24 de diciembre, unos desconocidos mataron a la activista de los derechos de la mujer Freshta Kohistani, junto con su hermano⁴³⁹.

El proceso de negociación de paz no estuvo exento de dichos ataques. Antes y durante las negociaciones, los grupos insurgentes armados llevaron a cabo importantes ataques contra las fuerzas gubernamentales, lugares públicos y civiles. De hecho, hubo un intento de asesinato de Fawzia Koofi, una de las cuatro mujeres del equipo negociador de la República Islámica de Afganistán, y dos incidentes durante la Loya Jirga⁴⁴⁰ de agosto, en los cuales se agredió a la

⁴³⁸ Tørholen, "Gender and security", 64.

⁴³⁹ United States Department of State, "Country Reports on Human Rights Practices for 2020", 41.

⁴⁴⁰ Tradicionalmente, una Loya Jirga consistía en una gran asamblea convocada por los grupos pastunes para resolver asuntos de interés público. Más recientemente estas asambleas han incorporado a otros grupos étnicos. De acuerdo con el artículo 110 de la Constitución de Afganistán de 2004, la Loya Jirga es la máxima manifestación de la voluntad del pueblo de Afganistán.

parlamentaria Belqis Roshan, y se profirieron violentas amenazas contra la delegada Asila Wardak⁴⁴¹.

II.B.4. El acceso a la educación y al trabajo remunerado

El apoyo de la familia, los modelos femeninos relevantes, y la educación de calidad —incluyendo el conocimiento religioso— ayudan a generar un entorno propicio para el liderazgo de las mujeres⁴⁴². En algunas comunidades, como muchas mujeres desconocen sus derechos, son otros quienes en gran medida se encargan de sus vidas. Además, existe la idea de que los conocimientos de las mujeres son insuficientes para tomar decisiones⁴⁴³. La falta de educación y conocimiento son factores que limitan la comunicación y la difusión de las voces de las mujeres; *a contrario sensu*, las habilidades, el conocimiento de los derechos humanos, el acceso a recursos y los conocimientos formales permiten a las personas a ganar confianza, erradicar barreras culturales, brindar a las mujeres mayores habilidades de liderazgo, y ser más proactivas en la sociedad, el trabajo remunerado y la vida política⁴⁴⁴. De hecho, Tørholen reconoce la existencia de una ligera correlación positiva entre el nivel de educación y la participación en la toma de decisiones de la comunidad⁴⁴⁵.

En Afganistán, el derecho a la educación, reconocido en los artículos 43 y 44 constitucionales, es limitado por una serie de condiciones. En primer lugar, como ya se dijo, por la inseguridad generalizada en el territorio, y los ataques dirigidos por grupos insurgentes contra mujeres y niñas que se desenvuelven en instituciones educativas. Además, aunque sus prácticas varían según las zonas, el Talibán limitó el acceso de las niñas a la educación, especialmente de aquellas que habían pasado la pubertad⁴⁴⁶. Para el año 2020 aproximadamente 3,7 millones de niños, el 60% de los cuales son niñas, no estaban escolarizados debido a la discriminación, la

⁴⁴¹ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 2.

⁴⁴² Nijat and Murtazashvili, “Women’s Leadership Roles in Afghanistan”, 1.

⁴⁴³ Shawna Wakefield y Brandy Bauer “A Place at the Table: Afghan Women, Men and Decision-making Authority”, *Briefing Paper: Afghanistan Research and Evaluation Unit* (August 2005): 6.

⁴⁴⁴ Tørholen, “Gender and security”, 19.

⁴⁴⁵ Tørholen, “Gender and security”, 47.

⁴⁴⁶ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 25.

pobreza, la falta de acceso, la persistencia del conflicto y las restricciones al acceso de las niñas a la educación en las zonas controladas por los talibanes, entre otras razones⁴⁴⁷.

Varios factores socioculturales y políticos tienen un impacto negativo en el ingreso y la permanencia de las niñas en las escuelas. Entre ellos, la pobreza, y la idea, culturalmente determinada, de que la educación es “innecesaria” o “perjudicial” para las niñas⁴⁴⁸, los matrimonios precoces y forzados, la inseguridad, la falta de apoyo familiar, la falta de profesoras y de escuelas cercanas⁴⁴⁹.

Existen importantes disparidades entre la educación recibida por las mujeres y niñas en zonas urbanas y rurales, lo cual es determinado por la disponibilidad de instituciones educativas en el territorio —solo el 16% de las escuelas del país están destinadas para niñas—, los recursos económicos, el control gubernamental de dichas zonas, y la cantidad de mujeres docentes, que tiende a aumentar en las zonas del norte y oeste del país⁴⁵⁰. Todo lo anterior influye negativamente en la posibilidad de las mujeres de acceder a un trabajo remunerado, pues, por lo general, debido a factores como los bajos niveles de educación, el analfabetismo, las normas sociales y actitudes tradicionales —como se ha mencionado, existe un estigma social hacia las mujeres que trabajan con hombres⁴⁵¹—; así también, debido a la falta de herramientas educativas y profesionales, las mujeres no suelen acceder a posiciones de alto nivel en la toma de decisiones⁴⁵².

II.B.5. Otras limitaciones que experimentan las mujeres según su condición

En 1989, Kimberle Williams Crenshaw acuñó el término de interseccionalidad, para dar cuenta de cómo las mujeres negras sufrían una doble exclusión, debida a su género y a su color de piel. Crenshaw utiliza el concepto de interseccionalidad para “denotar las diversas formas en que

⁴⁴⁷ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 42.

⁴⁴⁸ Reddy, “Women in Afghanistan”, 126.

⁴⁴⁹ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 42.

⁴⁵⁰ Reddy, “Women in Afghanistan”, 127.

⁴⁵¹ Tørhølen, “Gender and security”, 77-78.

⁴⁵² Jorrit Kamminga, “Women, peace and security: The uphill battle of transforming Afghanistan through women’s meaningful participation in peacebuilding and security”, (2019): 116.

la raza y el género interactúan para dar forma a las múltiples dimensiones de las experiencias laborales de las mujeres negras”⁴⁵³. De acuerdo con este concepto, las personas experimentan diversas experiencias de dominación de acuerdo con su condición, lo que permite dar cuenta de una noción de identidad compleja y variable. En Afganistán, un territorio de vastas desigualdades, las mujeres no experimentan una única forma de exclusión, sino que depende de la condición y situación jurídica en la que se encuentran. Particularmente, en el ámbito jurídico, se identificaron dos condiciones que limitan la participación de las mujeres en Afganistán: su situación étnica y su zona de procedencia —lo que determina los órdenes normativos que imperan en dichos territorios—.

II. B. 5. a. Situación étnica

A pesar de la prohibición de todo tipo de discriminación o distinción establecida en el artículo 22 constitucional, las minorías étnicas en Afganistán, como la población chiita, particularmente hazara, los hindúes y los sikhs, enfrentan diversas situaciones de discriminación y exclusión. Aunque, en general, los hazara han maximizado su participación en los ámbitos político, económico, educativo y social⁴⁵⁴ y no existían prohibiciones directas para que los miembros de grupos minoritarios participaran de la vida política, los puestos de toma de decisiones se encuentran cooptados principalmente por pastunes, mientras que los hazara eran frecuentemente enviados a partes inseguras del territorio. Asimismo, los sikhs e hindúes experimentaban situaciones de discriminación, acceso desigual a los trabajos de gobierno, acoso en las instituciones educativas, y maltratos verbales y físicos en lugares públicos.⁴⁵⁵

Según las ONG, el gobierno suele asignar a los agentes de policía hazaras a puestos simbólicos con poca autoridad dentro del Ministerio del Interior. Las ONG también informaron de que los

⁴⁵³ Kimberle Crenshaw, “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color”, *Stanford Law Review* 43, N.º 6 (Jul 1991): 1244.

⁴⁵⁴ European Asylum Support Office, “Afghanistan Country focus: Country of Origin Information Report”, (Jan 2022): 41.

⁴⁵⁵ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 47.

agentes hazaras de la ANDSF tenían más probabilidades que los no hazaras de ser destinados a zonas inseguras del país⁴⁵⁶.

Distintos episodios demuestran ataques dirigidos hacia miembros de grupos étnicos minoritarios en posiciones gubernamentales, tendencia que se ha agravado desde el surgimiento del Estado Islámico de Jorasán. El 6 de marzo de 2020, más de 30 personas murieron y 80 resultaron heridas en una ceremonia de conmemoración de un líder hazaro fallecido en Kabul. El 13 de mayo de 2020, hombres armados entraron en una maternidad del hospital de Dasht-e-Barchi, en un barrio predominantemente hazara al oeste de Kabul, y mataron a unas 20 mujeres y niños e hirieron a otras 16. El Gobierno afgano culpó del ataque a los talibanes, quienes negaron las acusaciones⁴⁵⁷.

II. B. 5. b. Zona de procedencia

La participación política de las mujeres afganas se concentra en las zonas urbanas. De acuerdo Ashley Jackson, la brecha entre el campo y la ciudad en lo que respecta al papel de la mujer es enorme, y las restricciones a las que se ven sometidas las mujeres son más extremas en las zonas rurales⁴⁵⁸. En ello coinciden diversas autoras⁴⁵⁹, quienes afirman que estos problemas no afectan a las mujeres por igual a través de las fronteras socioeconómicas; en particular, hay una división rural/urbana que da forma a los desafíos que afrontan las mujeres.

Aunque la participación de mujeres en organizaciones de sociedad civil ha estimulado la inclusión de más mujeres en el ámbito público, institucionalizando una cultura de protesta y defensa en el contexto tradicional afgano⁴⁶⁰, esta actividad se concentra en zonas urbanas, y es

⁴⁵⁶ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 47 (traducido con DeepL Traductor).

⁴⁵⁷ United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020”, 42.

⁴⁵⁸ Ashley Jackson “Politics and Governance in Afghanistan: The Case of Nangarhar Province”, *Secure Livelihoods Research Consortium Overseas Development Institute* (2014): 13, <https://securelivelihoods.org/wp-content/uploads/Politics-and-Governance-in-Afghanistan-the-Case-of-Nangarhar-Province.pdf>

⁴⁵⁹ United States Agency of International Development, Organization for Policy Research & Development Studies and PEAD Foundation, “Women, Peace and Security”, 14.

⁴⁶⁰ Nijat and Murtazashvili, “Women’s Leadership Roles in Afghanistan”, 8.

altamente dependiente de fondos de cooperación internacional, lo que implica un obstáculo para mujeres con baja escolaridad, o mujeres que experimentan barreras lingüísticas para conocer un segundo idioma. Lo anterior, aunado a los órdenes normativos locales (ver sección III. Las condiciones jurídicas locales), que limitan la participación de las mujeres, ha redundado en una exclusión de las mujeres rurales en el ámbito público.

II.C. Las condiciones que influyeron en la participación política de las mujeres en el período posterior al Régimen Talibán

II. C. 1. Condiciones positivas

La toma del poder por parte del Régimen Talibán implicó una serie de cambios jurídicos en el ordenamiento estatal, así como en su aplicación. La situación de inseguridad se ha modificado, en la medida en que el conflicto armado se reconfiguró: el Talibán pasó de ser un actor insurgente a constituirse en la autoridad estatal. Aunque en el terreno prevalecen grupos insurgentes como el Estado Islámico de Jorasán, estos cuentan con menor capacidad táctica y operativa, así como un limitado control territorial. Ello ha tenido como consecuencia que:

El número de actos de violencia relacionados con el conflicto, como “ataques aéreos, enfrentamientos armados e incidentes causados por artefactos explosivos improvisados” (IEDs), mostró un descenso a medida que los talibanes iban estableciendo el control sobre el país desde principios de agosto de 2021⁴⁶¹.

Según reportes, en Qalat, la capital de la provincia Zabul, los jóvenes habían empezado a hacer picnics nocturnos en el desierto⁴⁶². *Pajhwok Afghan News* informó que la segunda semana de septiembre de 2021 podría marcarse como la segunda semana de la última década en la que no murió ni resultó herido ningún civil ni se produjeron incidentes relacionados con el conflicto, aunque se produjeron otros incidentes relacionados con la seguridad, como decapitaciones, explosiones y asesinatos⁴⁶³.

⁴⁶¹ European Asylum Support Office, “Afghanistan Country focus”, 58 (traducido con DeepL Traductor).

⁴⁶² European Asylum Support Office, “Afghanistan Country focus”, 58.

⁴⁶³ Ahmad Shah Erfanyar, “Afghan conflict ends but economic problems surging”, *Pajhwok News*, September 18, 2021, <https://pajhwok.com/2021/09/18/afghan-conflict-ends-but-economic-problems-surgin>.

Sin embargo, debe decirse que la situación de seguridad es fluctuante, y varía según el territorio. Otros reportan que, debido a la grave situación humanitaria, los talibanes no han logrado imponer el orden y hacer frente a la corrupción. Se reporta que combatientes del Régimen Talibán realizaron saqueos, robo de vehículos y amenazas a civiles; de esta forma:

El retorno de los talibanes tampoco ha significado una mejora en la seguridad del país. No solo son muchos los abusos cometidos por las fuerzas del régimen, sino por la persistencia de amenazas como el Estado Islámico Provincia del Khorasán (EIPK), responsable de una gran cantidad de actos de violencia (...). La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), señala en su reporte sobre el estado de los derechos humanos entre agosto de 2021 y junio de 2022, asesinatos extrajudiciales, arrestos arbitrarios y torturas llevadas a cabo por autoridades gubernamentales⁴⁶⁴.

En consecuencia, aunque la situación de seguridad ha implicado una disminución en la cantidad de ataques y bajas civiles producto del conflicto, lo que podría propiciar una mayor libertad de movimiento de las mujeres afganas, ello deberá ser analizado en conjunto con otras condiciones limitantes, que serán estudiadas en mayor profundidad en el subtítulo II.C.2.: “Condiciones negativas”.

El 3 de diciembre de 2021, el Régimen Talibán publicó un “decreto especial sobre los derechos de las mujeres”, en el que se establecen las normas que rigen el matrimonio y la propiedad de las mujeres y proscriben algunas prácticas de violencia contra las mujeres en Afganistán. Entre sus disposiciones, que redundan con las ya aseguradas por la doctrina islámica, prohíbe los matrimonios forzosos y la práctica del *baad*, resguarda el derecho a la propiedad de las viudas; igualmente, estipula el derecho de las esposas a recibir el mismo trato, en los casos en que el marido tuviere varias esposas (ver decreto en el subtítulo IV.C.4.: “La participación de las mujeres en la legislación emitida por el Régimen Talibán”).

Por otra parte, y tomando como referencia la pertenencia a grupos étnicos minoritarios, es menester traer a colación las actuaciones del Régimen Talibán en torno a la inclusión de miembros

⁴⁶⁴ Sergio I. Moya Mena, “Talibán 2.0: el catastrófico año uno”, *Observatorio de la Política Internacional*. Análisis Semanal 454. (Agosto 2022), <https://opi.ucr.ac.cr/node/1884>.

de estos grupos en las instancias del Gobierno. Ya desde mayo de 2020, y de forma contradictoria con sus prácticas históricas, los talibanes mostraban una tendencia a reconocer la participación de estos grupos, por medio del nombramiento de un chiita hazara como su “gobernador de distrito en la sombra en la provincia de Sar-e Pul”, primer nombramiento de este tipo en la historia del grupo, lo cual fue interpretado como una estrategia política para demostrar que el grupo incluía a todos los grupos étnicos.

Aunque gran cantidad de hindúes y sikhs trataron de abandonar el país tras la toma de posesión del Régimen Talibán en 2021, el Gobierno parece estar demostrando una mayor tolerancia hacia estos grupos respecto del período de 1996-2001, en que dicho régimen se encontraba en el poder. Como parte de su gabinete, designaron a Mohammad Hasan Ghiasi, chiita hazara, como ministro de Salud. En septiembre de 2021, un grupo de hindúes y sikhs se reunió con el alcalde de Kabul nombrado por los talibanes, quien, según se reporta, les habría expuesto que su administración trabajaría en favor de sus comunidades, incluido el mantenimiento de sus lugares de culto⁴⁶⁵. Incluso, los combatientes talibanes vigilaron la conmemoración del día sagrado de la *Ashura* en agosto de 2021, celebración que en el pasado se había visto empañada por la violencia en Afganistán⁴⁶⁶.

Estas y otras acciones de evidente apoyo han tenido lugar junto con informes de que los combatientes talibanes en el centro de Afganistán han desalojado por la fuerza a cientos de familias hazaras de sus hogares. Amnistía Internacional también ha informado que los combatientes talibanes ejecutaron a civiles hazaras (incluidas antiguas fuerzas de seguridad afganas) en julio y agosto de 2021. Al analizar estos mensajes contradictorios, un observador especuló a principios de septiembre de 2021 que "el enfoque más pragmático de los dirigentes políticos talibanes hacia los

⁴⁶⁵ Clayton Thomas, “Taliban Government in Afghanistan: Background and Issues for Congress”, *Congressional Research Service* (November 2021): 22.

⁴⁶⁶ Thomas, “Taliban Government in Afghanistan: Background and Issues for Congress”, 21.

hazaras es necesario para mantener su frágil control sobre todo Afganistán", pero que la persecución podría aumentar en ausencia de atención internacional⁴⁶⁷.

Nuevamente, es posible considerar que las actuaciones del Régimen Talibán, dirigidas a favorecer la participación política de grupos minoritarios dentro del Gobierno, podrían tener un efecto estimulante sobre la participación política. No obstante, la normativa dirigida por el Gobierno hacia las mujeres ha estado muy lejos de ser inclusiva, pues, como señala Thomas, la retórica y la acción de los talibanes con respecto a las minorías étnicas y religiosas ha sido, en general, más favorable que su postura respecto a los derechos de las mujeres afganas⁴⁶⁸. Así, aunque dichas acciones podrían tener un efecto sobre los grupos minoritarios en Afganistán, ello no necesariamente incide en las mujeres pertenecientes a dichos grupos, para quienes, como se verá más adelante, el retorno del Régimen Talibán ha implicado un retiro de la vida política.

II.C.2. Condiciones negativas

II.C.2.1 La representación de las mujeres por parte del Régimen Talibán

Aunque la doctrina del Talibán no tuvo precedentes en el Afganistán moderno, su base ideológica proviene del islam deobandí, el cual había sido practicado por partidos políticos pakistaníes en los campos de refugiados afganos en Pakistán. De acuerdo con Rashid, los deobandíes surgieron en la India británica no como un movimiento reaccionario, sino bajo una visión de futuro, que reformaría y uniría a la sociedad musulmana en su lucha por vivir dentro de los confines de un Estado colonial gobernado por no musulmanes⁴⁶⁹.

Los [deobandíes] pretendían formar una nueva generación de musulmanes eruditos que revivieran los valores islámicos basados en el aprendizaje intelectual, la experiencia espiritual, la sharia y la tariqah o el camino. Al enseñar a sus alumnos a interpretar la sharia, pretendían armonizar [sus]

⁴⁶⁷ Thomas, "Taliban Government in Afghanistan: Background and Issues for Congress", 21 (traducido con DeepL Traductor).

⁴⁶⁸ Thomas, "Taliban Government in Afghanistan: Background and Issues for Congress", 21.

⁴⁶⁹ Ahmed Rashid, *Taliban: Militant Islam, Oil & Fundamentalism in Central Asia* (New Heaven: Yale University Press, 2000), 88 (traducido con DeepL Traductor).

textos clásicos con las realidades actuales. Los deobandis tenían una visión restrictiva del papel de la mujer, se oponían a toda forma de jerarquía en la comunidad musulmana y rechazaban a los chiíes, pero los talibanes iban a llevar estas creencias a un extremo que los deobandis originales nunca habrían reconocido⁴⁷⁰.

De hecho, la mayoría de las madrasas en la que estudiaron los militantes talibanes estaban ubicadas en zonas rurales; eran dirigidas por mulá semieducados, que impartían una doctrina muy alejada de la escuela deobandí, ya que esta se acercaba más a las prácticas propias del Pashtunwali, lo que a la postre sería aplicado con rigurosidad desde el Gobierno del Emirato.

Desde la toma del poder gubernamental por parte de los talibanes en agosto de 2021, durante su primera conferencia de prensa sus voceros reiteraron el compromiso de respetar los derechos humanos de las mujeres “dentro del marco de la Shari’a”, al afirmar que “ninguna forma de discriminación o violencia sería cometida en contra de las mujeres”; empero, no dejaron claro cuál sería la materialización de dichos enunciados. Los analistas consideraron tales declaraciones como un intento por apaciguar la preocupación mantenida por la comunidad internacional debido a la violencia que sufrieron miles de mujeres durante el Gobierno del Régimen Talibán en el período 1996-2001.

De hecho, en un principio, las acciones de la nueva administración parecían estar dirigidas hacia la consolidación de un gobierno conciliador. Inmediatamente después de la toma del poder, los líderes del Régimen Talibán pidieron a las funcionarias gubernamentales que volvieran a sus puestos, siempre que llevaran el *hijab*, y anunciaron una “amnistía” a todos los hombres y mujeres que trabajaran con potencias extranjeras.

El 7 de septiembre de 2021, el vocero del Régimen Talibán, Zabihullah Mujahid, anunció los nombres de 33 personas que conformarían su gabinete. Pese a las declaraciones que vaticinaban un gobierno inclusivo, así como los llamados que instaban a las funcionarias a volver al Gobierno, el gabinete anunciado, complementado posteriormente, el 21 de septiembre y el 4 de octubre del mismo año con nuevas incorporaciones, estaba conformado, exclusivamente, por hombres. De hecho, casi todos sus miembros pertenecían al Talibán desde larga data, incluso habían ocupado

⁴⁷⁰ Ahmed Rashid, *Taliban*, 88 (traducido con DeepL Traductor).

posiciones gubernamentales en la administración de 1996-2001. Todos, hombres; la gran mayoría parte de la etnia pastún, y provenientes, una gran parte, del sur de Afganistán. Además, el mayor cambio respecto al gabinete de Ashraf Ghani radicó en que no se designara a ningún dirigente al mando del Ministerio de Asuntos de las Mujeres; en su lugar, se reinstaló el Ministerio de la Promoción de la Virtud y la Prevención del Vicio, cuerpo vigente durante el anterior gobierno del Régimen Talibán.

La supresión del Ministerio de Asuntos de la Mujer implica que, bajo el régimen talibán, la igualdad de género y los derechos de la mujer no merecen una primacía política ni un ministerio específico. El impacto de la supresión de esta institución también plantea obstáculos prácticos para el avance de la igualdad de género: no existe ningún mecanismo de supervisión para avanzar en la igualdad de género; también hay ahora una ausencia de personal encargado de trabajar directamente en el avance de la igualdad de género en el día a día, en parte debido al éxodo de mujeres líderes en el período previo a la retirada total de las tropas internacionales⁴⁷¹.

Además, se desconoce el futuro de otros instrumentos de política pública que formaban parte de la arquitectura de los derechos de las mujeres en el país: el Consejo Superior de la Mujer, en 2020, y el Plan de Acción Nacional para la Mujer, la Paz y la Seguridad. Aunque durante el período analizado el Régimen Talibán no se pronunció públicamente sobre la situación de estos instrumentos, las políticas sobre las mujeres adoptadas por dicho régimen parecen dejar en evidencia que estos planes quedaron obsoletos en la práctica⁴⁷². De hecho, el 18 de septiembre de 2021, la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán emitió una declaración en la que abordaba su situación como institución.

Preocupada por la imposibilidad de llevar a cabo sus funciones, instó a las autoridades de facto a respetar su mandato e independencia sin imponer restricciones a su personal femenino. Además, y teniendo en cuenta las alarmantes acusaciones sobre las restricciones a los derechos humanos, especialmente en lo que respecta a las mujeres y las niñas, los defensores de los derechos humanos,

⁴⁷¹ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 6 [traducido con DeepL Traductor].

⁴⁷² UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 7.

los líderes de la sociedad civil y los periodistas, la declaración pedía a la OACDH que estableciera un mecanismo independiente para supervisar las violaciones de los derechos en Afganistán⁴⁷³.

En cuanto a la participación política de las mujeres en el Parlamento, previo al retorno del Régimen Talibán, el 28% de sus miembros eran mujeres. Sin embargo, tras el 15 de agosto de 2021, la estructura gubernamental del Emirato no cuenta con dicha instancia, sino que se trata de una teocracia religiosa, gobernada por un líder supremo, el mulá Haibatullah Akhundzada. El porcentaje de participación política de las mujeres en puestos de toma de decisiones actualmente se encuentra en cero por ciento; además, se desconocen los datos específicos sobre el número de funcionarias trabajando en instancias gubernamentales⁴⁷⁴. Ergo, analizado exclusivamente desde una óptica de representación, el nuevo régimen restringió en su totalidad la participación de las mujeres en los altos niveles del Gobierno en Afganistán.

II. D. 2. Violencia contra las mujeres

Tras el retorno Régimen Talibán al poder, la violencia contra las mujeres —ya de por sí frecuente en Afganistán— se exacerbó. De acuerdo con ONU Mujeres, algunas mujeres afganas han señalado que la llegada al poder por parte de los talibanes ha propiciado un entorno fértil para la violencia contra la mujer, aparte de existir un ambiente de mayor permisividad hacia los abusos contra las mujeres⁴⁷⁵. En el mismo sentido, Thomas reportó que la llegada al poder por parte de los talibanes ha aumentado el temor a la violencia sexual, a las represalias y al desplazamiento; igualmente ha creado preocupaciones a largo plazo sobre el futuro de los derechos de las mujeres bajo un gobierno talibán⁴⁷⁶. A su vez, las restricciones a la libertad de movimiento han tenido como consecuencia un aumento en los casos de violencia doméstica⁴⁷⁷. Mientras tanto, la institucionalidad que resguarda los derechos de las mujeres se encuentra en crisis.

El acceso a servicios coordinados, integrales y de calidad para las supervivientes de la violencia contra las mujeres se ha deteriorado, mientras que las necesidades de esos servicios han aumentado.

Los proveedores de servicios, allí donde existen, han informado de que han recibido amenazas y

⁴⁷³ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 7 [traducido con DeepL Traductor].

⁴⁷⁴ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 6.

⁴⁷⁵ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 6.

⁴⁷⁶ Thomas, “Taliban Government in Afghanistan: Background and Issues for Congress”, 19.

⁴⁷⁷ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 5.

han sido blanco de ataques por su trabajo en apoyo de las mujeres y las niñas. Muchos proveedores se han visto obligados a cerrar sus puertas por razones de seguridad, dejando a muchas mujeres y niñas que han sufrido violencia sin un lugar seguro al que acudir en busca de ayuda y refugio⁴⁷⁸.

Particularmente, la violencia política contra las mujeres ha sido patente. Un reporte de Human Rights Watch refirió que, en Herat, los talibanes habían salido a buscar activistas de los derechos de la mujer y a mujeres de alto perfil, entre quienes figuraban mujeres que trabajaban en organizaciones y oficinas gubernamentales, representantes del gobierno provincial, reporteras, activistas de la sociedad civil, y voceras que criticaron a los talibanes en medios de comunicación⁴⁷⁹.

El 25 de noviembre de 2021, la revista *The Jurist* publicó una traducción al inglés de una advertencia emitida por los talibanes, dirigida a personas defensoras de derechos humanos y de la sociedad civil en la provincia de Panjshir, una zona que se resistió a la toma del poder por los talibanes. En ella, se decía que las organizaciones a las que estas personas pertenecían se consideraban ilegales y que, por lo tanto, los talibanes tenían “(...) instrucciones de encontrarlos y perseguirlos seriamente y arrestarlos lo antes posible para poner fin a sus actividades falsas y antirreligiosas. En caso de que se produzcan violaciones y se resistan, deben ser tratados con seriedad para que sirvan de lección a otros”⁴⁸⁰.

Tras el 15 de agosto de 2021, cientos de mujeres salieron a protestar en contra del nuevo régimen. Pese a que las protestas de las mujeres en Kabul obtuvieron una importante atención internacional, también han existido movilizaciones en Jalalabad, Kandahar, Nimroz, Herat, Mazar-e-Sharif y otras ciudades. Aunque en algunas protestas el Régimen Talibán se limitó a vigilarlas, otras fueron dispersadas con violencia; así las cosas, el 8 de septiembre de 2021, el Ministerio del Interior de Afganistán emitió un decreto por el que se prohibían las manifestaciones no aprobadas,

⁴⁷⁸ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 5 [traducido con DeepL Traductor].

⁴⁷⁹ De acuerdo con el reporte, una mujer dijo que los ancianos de su barrio le dijeron que los talibanes habían acudido a ellos con una lista de 25 mujeres de alto nivel, incluida ella, y les habían pedido ayuda para encontrarlas. Human Rights Watch, “Afghanistan: Taliban Abuses Cause Widespread Fear”, (September 2021). <https://www.hrw.org/news/2021/09/23/afghanistan-taliban-abuses-cause-widespread-fear>.

⁴⁸⁰ Home Office, “Country Policy and Information Note Afghanistan: Fear of the Taliban”, (February 2022): 46.

lo que, según se reporta, redujo la cantidad de protestas⁴⁸¹; en adición, las reivindicaciones alegadas durante las protestas no fueron acogidas por el régimen. Por su parte, el Régimen Talibán ha publicitado manifestaciones a favor del Gobierno talibán, en las que, al parecer, se obligó a algunas mujeres a participar⁴⁸².

Los informes detallan casos en que mujeres y periodistas que cubrían las protestas fueron agredidos por combatientes talibanes mientras protestaban. También se registran arrestos arbitrarios, en los que fueron sometidos a otros mecanismos de tortura y tratos proscritos internacionalmente, así como a condiciones inhumanas de detención. Incluso, se registran desapariciones forzadas de mujeres que salieron a protestar⁴⁸³.

II.D.3. Libertad de movimiento

El 26 de diciembre de 2021, el Ministerio de la Promoción de la Virtud y la Prevención del Vicio emitió unas directrices que prohibían ofrecer transporte a las mujeres por más de 72 kilómetros si no iban acompañadas de un *mahram*; a su vez, solicitaban a los conductores que no ofrecieran viajes a las mujeres que no portaran *hijab*⁴⁸⁴. Esta fue la principal limitación jurídica que el Régimen Talibán impuso a la libertad de movimiento durante el período analizado.

Sin embargo, ante la falta de seguridad jurídica por las ambivalencias en los decretos emitidos por el régimen, las diferentes aplicaciones de la normativa entre las distintas provincias⁴⁸⁵, así como algunas declaraciones emitidas por este —pues pidieron a las mujeres que se quedaran en casa temporalmente, con el argumento de sentir preocupación por las nuevas fuerzas talibanes que “aún no han sido muy bien entrenadas” y que pudieran “maltratar, dañar o acosar a las mujeres”⁴⁸⁶—, algunas personas modificaron sus características y su comportamiento para ajustarse a lo que se percibía como normas propias de los talibanes. Por ejemplo, durante los

⁴⁸¹ Akhtar Mohammad Makoi, Peter Beaumont and Patrick Wintour, “Taliban ban protests and slogans that don’t have their approval”, *The Guardian*, September 8, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/08/taliban-ban-protests-and-slogans-that-dont-have-their-approval>

⁴⁸² Thomas, “Taliban Government in Afghanistan: Background and Issues for Congress”, 13.

⁴⁸³ Thomas, “Taliban Government in Afghanistan: Background and Issues for Congress”, 22. Amnesty International, “Death in Slow Motion: Women and Girls under Taliban Rule”, (2022): 75.

⁴⁸⁴ European Asylum Support Office, “Afghanistan Country focus: Country of Origin Information Report”, (Jan 2022): 8.

⁴⁸⁵ De acuerdo con ONU Mujeres, han existido reportes sobre que los talibanes han impuesto a las mujeres la obligación de ir acompañadas de un hombre, haciendo obligatorio el uso de un mahram. UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 3.

⁴⁸⁶ Thomas, “Taliban Government in Afghanistan: Background and Issues for Congress”, 19.

primeros días tras la toma de Kabul, muchas personas se quedaron en sus casas, y especialmente las mujeres profesionales y las personas que temían represalias⁴⁸⁷. De acuerdo con ONU Mujeres,

Las familias también se autocensuran e imponen restricciones a la movilidad de las mujeres y las niñas como medida de protección, lo que demuestra que el impacto de los talibanes sobre los derechos de las mujeres trasciende la imposición de normas específicas. Estas prácticas restrictivas alimentan además la percepción cultural del “honor” familiar, anclada en las normas patriarcales y la marginación de las mujeres⁴⁸⁸.

Además, estas limitaciones a la libertad de movimiento han tenido como consecuencia cambios profundos en la posibilidad de las mujeres de participar de la vida pública. De acuerdo con ONU Mujeres,

Este clima de miedo e incertidumbre, junto con las restricciones a la movilidad de las mujeres, repercutirá en la salud mental de éstas, en su capacidad para trabajar, seguir estudiando, buscar servicios vitales y participar en la vida pública y política. Abordar la libertad de movimiento es un componente importante para resolver los problemas más amplios de acceso a los servicios y una condición necesaria para el liderazgo y la participación de las mujeres en la toma de decisiones⁴⁸⁹.

Así, durante los meses analizados, muchas mujeres y niñas que antes trabajaban o estudiaban se vieron relegadas a sus hogares, y a los designios de sus familiares dentro de estos⁴⁹⁰. Aquellas que se atrevieron salir de sus casas, enfrentaron situaciones de ansiedad y miedo, ante la amenaza latente de ser violentadas.

⁴⁸⁷ Home Office, “Country Policy and Information Note Afghanistan: Fear of the Taliban”, (February 2022): 35.

⁴⁸⁸ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 3 (traducido con DeepL Traductor).

⁴⁸⁹ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 3 (traducido con DeepL Traductor).

⁴⁹⁰ Según Amnistía Internacional, las restricciones talibanes a la circulación tienen el potencial de aumentar la rigidez de las normas de género, incrementando el control que los miembros masculinos de la familia pueden ejercer sobre la circulación de los miembros femeninos de la familia y afianzando una división del trabajo en función del género dentro de las familias. Amnesty International, “Death in Slow Motion: Women and Girls under Taliban Rule”, 35.

II. D. 4. Uso de la fuerza por parte del Régimen Talibán

Al ser entrevistado el jefe del Ministerio de la Promoción de la Virtud y la Prevención del Vicio de la provincia de Ghazni declaró a CNN que la autoridad quería ayudar a los afganos a abrazar el régimen islámico, y que las personas que no siguieran su interpretación de la *sharía* debían ser “informadas” sobre su actuación, puesto que el uso de la fuerza para convencer a alguien iba “en contra de la política del Emirato”, lo cual respaldaba en un manual, que daría cuenta de “un enfoque [de política] más suave”⁴⁹¹. Luego, el jefe del mismo ministerio en Kandahar dijo a *The Guardian* que los miembros del personal se centrarían en la persuasión y no en la violencia, y también compartió un folleto con directrices, en el que, según se reporta, que existían distintas fases de respuesta para actos prohibidos, empezando por la educación, hasta el uso de la fuerza⁴⁹².

A pesar de que los talibanes anunciaron una amnistía a personas que hubiesen colaborado con las fuerzas de ocupación y exfuncionarios gubernamentales, sus ataques se han extendido contra toda forma de oposición. La entonces alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos informó, el 13 de septiembre de 2021, que la Oficina a su cargo había recibido reportes creíbles sobre violaciones de los derechos humanos, incluidos asesinatos, en represalia, de antiguos miembros de las fuerzas de seguridad afganas, así como detenciones arbitrarias de antiguos funcionarios del Gobierno⁴⁹³. Otros reportes también detallan que el Régimen Talibán ha llevado a cabo registros domiciliarios y redadas, congelamiento de cuentas bancarias, ejecuciones extrajudiciales, tortura e intimidaciones dirigidos hacia sus críticos, entre quienes se considera a antiguos miembros de fuerzas de seguridad, y de organizaciones internacionales⁴⁹⁴, pero incluso a mujeres —especialmente en la esfera pública—, personas LGBTQI+, miembros de minorías étnicas y religiosas —principalmente hazaras—, periodistas, defensores de los derechos humanos, abogados y personas funcionarias del Poder Judicial, quienes que se considera que “han transgredido las costumbres culturales o religiosas (lo que puede incluir a las que se perciben como

⁴⁹¹ Brent Swalis and Clarissa Ward, “Taliban’s religious police instructed to be more moderate, but vulnerable Afghans say brutal justice is still being meted out,” *CNN*, October 12, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/10/11/asia/afghanistan-taliban-justice-cmd-intl/index.html>.

⁴⁹² Amie Ferris-Rotman and Zahra Nader, “I don’t know where to go’: uncertain fate of the women in Kabul’s shelters,” *The Guardian*, October 1, 2021, https://www.theguardian.com/global-development/2021/oct/01/i-dont-know-where-to-go-uncertain-fate-of-the-women-in-kabuls-shelters?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter.

⁴⁹³ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 7.

⁴⁹⁴ Home Office, “Country Policy and Information Note Afghanistan: Fear of the Taliban”, (February 2022): 8.

‘occidentalizadas’⁴⁹⁵”, así como personas que se considera que se han resistido u opuesto a los talibanes⁴⁹⁶. Además, los reportes dan cuenta de que los detenidos por delitos morales fueron principalmente mujeres⁴⁹⁷.

De acuerdo con Human Rights Watch, entre el 15 de agosto y el 31 de octubre de 2021, más de 100 miembros de los antiguos servicios de seguridad habían sido asesinados o desaparecidos en cuatro provincias; asimismo, familiares de las antiguas fuerzas de seguridad también habían sido objeto de ataques como interrogatorios, tratos crueles, inhumanos y degradantes⁴⁹⁸. La misma fuente informa que el Régimen Talibán habría utilizado los servicios de inteligencia y el acceso a los registros del Gobierno para identificar a los antiguos miembros de las fuerzas de seguridad, y que habían pedido a algunos de sus antiguos miembros registrarse, luego de lo cual muchas de estas personas habrían sido detenidas, ejecutadas o desaparecidas⁴⁹⁹.

Específicamente, un informe conjunto de Amnistía Internacional, la Federación Internacional de Derechos Humanos y la Organización Mundial contra la Tortura decía que, en un ataque perpetrado el 4 de septiembre de 2021, los talibanes fueron acusados de matar a Banu Negar, quien había sido agente de policía en Ghor durante quince años. Su asesinato habría ocurrido delante de sus hijos y en estado de embarazo⁵⁰⁰. En noviembre de 2021, *The Guardian*

⁴⁹⁵ Por ejemplo, las mujeres hazara que prestan servicio en las fuerzas armadas y en actividades artísticas y culturales, lo que ha provocado que partes conservadoras de la sociedad afgana perciban que la minoría hazara ha abrazado una cultura que no se ajusta a la definición de islam de los talibanes. La fuente afirmó que los hazara son vistos como "occidentalizados", lo que se suma a su "victimización". Las doctoras Andrea Chioventa y Melissa Kerr Chioventa también afirmaron que los hazaras eran percibidos como más partidarios de Occidente que otros grupos de Afganistán. Además, afirmaron que los hazaras, en general, se beneficiaban más del sistema democrático, así como del sistema educativo, y tenían más interés en la presencia de tropas extranjeras en el país. Home Office, "Country Policy and Information Note Afghanistan: Fear of the Taliban", (February 2022): 49.

⁴⁹⁶ Home Office, "Country Policy and Information Note Afghanistan: Fear of the Taliban", (February 2022): 8.

⁴⁹⁷ United States Department of State, "Country Reports on Human Rights Practices for 2020", 11.

⁴⁹⁸ Human Rights Watch, "No Forgiveness for People Like You: Executions and Enforced Disappearances in Afghanistan...". Recuperado el 4 de septiembre de 2022, <https://www.hrw.org/report/2021/11/30/no-forgiveness-people-you/executions-and-enforced-disappearances-afghanistan>.

⁴⁹⁹ Human Rights Watch, "No Forgiveness for People Like You: Executions and Enforced Disappearances in Afghanistan...". Recuperado el 4 de septiembre de 2022, <https://www.hrw.org/report/2021/11/30/no-forgiveness-people-you/executions-and-enforced-disappearances-afghanistan>.

⁵⁰⁰ Home Office, "Country Policy and Information Note Afghanistan: Fear of the Taliban", (February 2022): 33.

informó que los talibanes se infiltraron e intimidaron a grupos de mujeres. Según el artículo de este periódico, los combatientes talibanes aparecían en direcciones privadas y llamaban a las activistas a sus teléfonos; asimismo, exigían a otras mujeres hacerse pasar por periodistas con el fin de extraer información personal de las manifestantes, y difundían rumores entre ellas⁵⁰¹.

II. D. 5. Acceso a la educación

Como se explicó anteriormente (ver supra II.B.4. “El acceso a la educación y al trabajo remunerado”), la educación tiene un potencial transformador para el abordaje de los estereotipos de género y la discriminación contra las mujeres. En el corto plazo, la participación de las mujeres en todos los niveles de educación les brinda un acceso al espacio público, les permite ejercer su *agencia* fuera del control familiar, así como potenciar sus capacidades como mujeres y niñas.

El 18 de septiembre de 2021, el Ministerio de Educación anunció la reapertura de las escuelas secundarias públicas y ordenó a todos los profesores y alumnos hombres que asistieran. En cuanto a las niñas, el vocero del Talibán, Zabihullah Mujahid, expresó el 20 de septiembre que el Gobierno se encontraba finiquitando los arreglos para reabrir las escuelas secundarias para niñas en un “entorno de aprendizaje seguro”, lo que ocurriría “lo antes posible”⁵⁰². Sin embargo, este discurso también fue utilizado por este régimen durante su anterior gobierno, por lo que existen dudas fundadas sobre la posibilidad de un retorno de las niñas a la educación.

Por su parte, se reporta que las niñas mayores de sexto grado volvieron a sus clases en aulas segregadas por género; no obstante, solo se reporta asistencia de las niñas en siete de las 34 provincias de Afganistán, pues la enseñanza secundaria siguió cerrada para las niñas en la mayor parte del país, incluida Kabul⁵⁰³. Lo mismo sucede con las estudiantes universitarias, a quienes se les permitió asistir en aulas segregadas, pero, según ONU Mujeres, están enfrentando retos para acceder a la educación universitaria⁵⁰⁴. La segregación también ha implicado barreras de acceso a

⁵⁰¹ Zahra Nader and Amie Ferris-Rotman, “They stayed to fight the Taliban. Now the protesters are being hunted down,” *The Guardian*, November 4, 2021, https://www.theguardian.com/global-development/2021/nov/04/they-stayed-to-fight-the-taliban-now-the-protesters-are-being-hunted-down?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter.

⁵⁰² Thomas, “Taliban Government in Afghanistan: Background and Issues for Congress”, 20.

⁵⁰³ European Asylum Support Office, “Afghanistan Country focus: Country of Origin Information Report”, (Jan 2022): 39.

⁵⁰⁴ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 5.

la educación para las mujeres y niñas, pues, a pesar de la escasa cantidad de docentes mujeres, se prohíbe la posibilidad de recibir lecciones con docentes masculinos, salvo que se trate de ancianos reconocidos en la comunidad.

El 5 de septiembre de 2021, el Ministerio de Educación publicó un documento relativo a la educación de las estudiantes universitarias, en el que se estipulaba que las estudiantes, profesoras y el personal educativo debían llevar una “túnica islámica abaya y un niqab negro que cubran el pelo, el cuerpo y la mayor parte de la cara”, así como guantes. El documento ordenaba que las clases estuvieran segregadas por sexos, al menos por una cortina, y que la enseñanza para las niñas y las mujeres tuviera que ser impartida por mujeres o, a falta de maestras, por hombres de edad avanzada que fueran conocidos por ser dignos de confianza. Estas medidas debían aplicarse también en las universidades privadas⁵⁰⁵.

Finalmente, la crisis económica también ha afectado la sostenibilidad de los centros educativos. Según TOLONews, el 50% de los centros educativos privados cerraron desde la toma del poder por parte de los talibanes, debido a una importante disminución de alumnos al deteriorarse la situación económica de las familias afganas⁵⁰⁶.

II. D. 6. Derecho al trabajo remunerado

El Régimen Talibán no ha emitido una normativa uniforme respecto del derecho al trabajo remunerado de las mujeres y ha variado las disposiciones dictadas según la profesión de que se trate. En declaraciones, afirmaron que las mujeres a su servicio solo podían conservar su empleo si desempeñaban un papel que un hombre no podía desempeñar⁵⁰⁷.

Durante los primeros días después de la toma del poder, se aconsejó a las empleadas del gobierno que se quedaran en casa, y sólo se permitió reanudar el trabajo a las mujeres que ocupaban puestos que no podían ser sustituidos por hombres. Algunos de estos puestos se encontraban en los departamentos de diseño e ingeniería y en los servicios higiénicos públicos para mujeres. Según

⁵⁰⁵ Frud Bezhan, “Taliban Imposes New Dress Code, Segregation of Women at Afghan Universities”, *Gandhara*, September 6, 2021, <https://gandhara.rferl.org/a/taliban-dress-code-segregation-women/31446726.html>.

⁵⁰⁶ Banafsha Binesh, “50% of Private Education Centers Closed Nationwide Since Takeover”, TOLONews, 29 november, 2021. <https://tolonews.com/afghanistan-175668>.

⁵⁰⁷ Home Office, “Country Policy and Information Note Afghanistan: Fear of the Taliban”, (February 2022): 35.

los informes, los combatientes talibanes impidieron a algunas empleadas del gobierno entrar en sus oficinas. El portavoz talibán Suhail Shaheen pidió al personal femenino de la sanidad pública que reanudara su trabajo el 28 de agosto de 2021, y los empleados del aeropuerto internacional de Kabul, incluidas las mujeres, habrían reanudado su trabajo a partir del 13 de septiembre de 2021. Según el *Financial Times* (FT), las mujeres no tenían oficialmente prohibido trabajar en el sector privado⁵⁰⁸.

Las áreas de trabajo que desafían directamente la posición de los talibanes sobre los derechos de las mujeres son las que más obstáculos encuentran para reanudar su trabajo de forma segura⁵⁰⁹. En cuanto a las mujeres juzgadoras y dedicadas a la abogacía, estas tampoco retomaron sus funciones; se reporta que viven con miedo a las represalias tanto de los talibanes como de las personas condenadas, y algunas afirman haber recibido a diario amenazas de muerte⁵¹⁰.

En noviembre de 2021, el Ministerio para la Promoción de la Virtud y la Prevención del Vicio emitió una serie de directrices dirigidas a los medios de comunicación, en que ordenaron a las mujeres la portación del velo islámico, e igualmente prohibieron a las mujeres ejercer el periodismo. De acuerdo con ONU Mujeres, “la ausencia de las mujeres en el panorama mediático corre el riesgo de tener un *chilling effect*⁵¹¹, borrando a las mujeres de la escena pública y normalizando el dominio masculino en determinadas profesiones”⁵¹².

Las mujeres que laboraban para organizaciones de la sociedad civil también han experimentado obstáculos para ejercer su profesión. Aunque muchas de las funcionarias de estas organizaciones dejaron el país con el retiro de las tropas internacionales, quienes se quedaron en el territorio operan con preocupaciones en torno a su integridad, una mayor carencia de recursos económicos, y en un contexto de inseguridad jurídica. De acuerdo con ONU Mujeres,

⁵⁰⁸ European Asylum Support Office, “Afghanistan Country focus: Country of Origin Information Report”, (Jan 2022): 38 (traducido con DeepL Traductor).

⁵⁰⁹ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 4.

⁵¹⁰ Home Office, “Country Policy and Information Note Afghanistan: Fear of the Taliban”, (February 2022): 35.

⁵¹¹ Es decir, que puede tener un efecto amedrentador sobre la difusión de información relevante por parte de los medios de prensa, y con ello, limitar el debate político y la posibilidad de disentir.

⁵¹² UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 4.

Las [organizaciones de la sociedad civil] informaron de que las opiniones y restricciones de los talibanes se aplicaban de forma diferente en las distintas provincias, lo que generaba incertidumbre y confusión. Algunas OSC han informado de que pueden operar en algunas provincias o en algunos sectores, mientras que otras informan de un cese general de su trabajo. El personal femenino que trabaja en el ámbito de la violencia de género, la protección y el empoderamiento de la mujer informó de un mayor nivel de riesgo para operar⁵¹³.

El personal humanitario también ha afrontado obstáculos importantes para el ejercicio de su trabajo, lo que tiene como consecuencia el riesgo de marginalizar la contribución de las mujeres para la construcción de la paz, además de reducir la posibilidad de que mujeres beneficiarias accedan a dichos servicios⁵¹⁴. Aunque el Régimen Talibán ha facilitado acuerdos que permiten a las mujeres que ejercen asistencia humanitaria trabajar en el terreno, los acuerdos son mayoritariamente verbales, y se han desaplicado en diversas zonas del territorio⁵¹⁵. Todo lo anterior, sumado a la ambivalencia de las autoridades para regular los asuntos, así como la ausencia de una línea de mando que permita poner en ejecución una única aplicación normativa, ha aumentado las presiones locales y familiares para impedir a las mujeres ejercer su derecho al trabajo remunerado, e involucrarse en la vida pública en general.

Sección III. Las condiciones jurídicas locales

Como se esbozó anteriormente (ver capítulo I), Afganistán es un Estado caracterizado por una pluralidad de órdenes normativos estatales y no estatales coexistentes entre sí. En el nivel local se hace patente esta realidad, en la cual los órdenes étnicos y religiosos inciden sobre los *constructos*, ideaciones y sesgos de género entre la población. Además, las relaciones de poder se han visto afectadas y moldeadas por los conflictos étnicos, la formación del Estado, las relaciones Estado-sociedad y la dominación imperial⁵¹⁶.

⁵¹³ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 4 (traducido con DeepL Traductor).

⁵¹⁴ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 5.

⁵¹⁵ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 5.

⁵¹⁶ Tørholen, “Gender and security”, 11.

En Afganistán, la unidad central de la sociedad es la familia patriarcal, que debe estar dirigida por un hombre mayor de los 11 años⁵¹⁷. Cada aldea tiene su propio consejo de ancianos (que pueden ser o no ancianos, pero generalmente lo son), conocidos por casi todas las personas de su comunidad⁵¹⁸. La resolución de conflictos se realiza mediante *jirgas*, por medio del consenso (ver subtítulo II.F.3. “La *Jirga* y el liderazgo político de las mujeres”). Para el 2011 se calculaba que el 80% de las disputas se resolvían según mecanismos tradicionales⁵¹⁹ pues, para la población local, se considera que esta forma de resolución de conflictos es más justa, económica y rápida⁵²⁰, especialmente en zonas rurales.

Los consejos de ancianos se componen exclusivamente de hombres; en la mayoría de ocasiones no se permite la participación de las mujeres en estos mecanismos, lo que depende de la región de la cual se trate. De manera excepcional, existen ocasiones en que se les permite a las mujeres participar, en compañía de un *mahram*, sobre todo en casos graves o relacionados con derechos de las mujeres, e incluso en esos casos, su papel no se percibe como el de un miembro de pleno derecho y decisor de la *Jirga* o el consejo, sino más bien como un miembro honorario o invitado del proceso⁵²¹. Un ejemplo común es la participación de las mujeres en el *nanawati*, una tradición de resolución de conflictos en la que toda la familia de una persona acusada se arrepiente y pide perdón. En estos casos, se considera virtuoso que las mujeres muestren su arrepentimiento a nombre del acusado⁵²².

Los roles otorgados a las mujeres en la resolución de disputas tienen un impacto sobre las construcciones culturales alrededor de las mujeres, la paz y la seguridad, lo mismo que en sus posibilidades de participar de procesos de resolución de conflictos. En Afganistán, es común que el poder de las mujeres que ocupan puestos de autoridad sea percibido como simbólico, que

⁵¹⁷ Tørholen, “Gender and security”, 10.

⁵¹⁸ Frederick W. Kagan, Kimberly Kagan, Jeffrey Dressler and Carl Forsberg, “The Way of the Pashtuns”, American Enterprise Institute (2011): 24.

⁵¹⁹ Sylvana Q. Sinha, “Traditional Dispute Resolution and Afghanistan’s Women”, *United States Institute of Peace* 117: 1.

⁵²⁰ Sinha, “Traditional Dispute Resolution and Afghanistan’s Women”, *United States Institute of Peace* 117: 1.

⁵²¹ Shukria Azadmanesh and Ihsanullah Ghafoori, “Women’s Participation In The Afghan Peace Process: A Case Study”, *UN WOMEN* (September 2020): 47.

⁵²² Azadmanesh and Ghafoori, “Women’s Participation In The Afghan Peace Process: A Case Study”, 5.

carezcan de apoyo político, y tengan poco poder de decisión y de ejecución⁵²³. Además, se asocia la feminidad con ideas como la debilidad, la irracionalidad y la cualidad de ser demasiado emocionales. En igual medida, existen *constructos* sociales y culturales sobre la situación de las mujeres. Para Tørholen,

La persistencia de roles de género estrictos parece deberse tanto a la noción de patriarcado profundamente arraigada en la sociedad afgana, como a la falta de instituciones fuertes que defiendan el cumplimiento de la ley y el desarrollo impuesto por el gobierno central. Se podría argumentar que existe una falta de diálogo constructivo entre el nivel local y el nacional⁵²⁴.

Las barreras culturales, asuntos familiares, discriminación de género y la falta de igualdad son razones identificadas por autoras como Karoline Tørholen Kristensen para la no participación de las mujeres⁵²⁵. En la sociedad afgana, se considera que los hombres son quienes deben tomar decisiones por ser los únicos con capacidad cognoscente; ello implica que a las mujeres no se les permite participar.

En el plano religioso, aunque como pudo analizarse en el capítulo I, el islam no es por sí mismo una condición que limite la participación de las mujeres dentro de la vida pública, pues es posible encontrar referencias a la participación de las mujeres en el Corán y la Sunnah, las interpretaciones integristas por parte de familiares, partidos políticos y grupos insurgentes han delimitado la actuación de las mujeres en dicho contexto. De acuerdo con Shukria Azadmanesh y Ihsanullah Ghafoori, los argumentos religiosos son las principales herramientas utilizadas para limitar la habilidad de las mujeres para involucrarse en *jirgas* y otros foros de participación política, aunque, de las entrevistas con los eruditos religiosos, se puede extraer que no existe ninguna restricción religiosa para que las mujeres participen en los esfuerzos de paz⁵²⁶.

Aun así, la violencia contra las mujeres es constantemente legitimada a partir de fundamentaciones religiosas. “Muchos hombres afganos utilizan justificaciones religiosas para su deseo de aislar a las mujeres, una práctica que parece haber evolucionado a partir de las normas

⁵²³ Nijat and Murtazashvili, “Women’s Leadership Roles in Afghanistan”, 1.

⁵²⁴ Tørholen, “Gender and security”, 59 (traducido con DeepL Traductor).

⁵²⁵ Tørholen, “Gender and security”, 54.

⁵²⁶ Azadmanesh and Ghafoori, “Women’s Participation In The Afghan Peace Process: A Case Study”, 5.

sociales en Afganistán y no de las escrituras religiosas”⁵²⁷. Como reacción, diversas mujeres hacen énfasis en su identidad musulmana y valores afganos, pues perciben que su conocimiento del islam y la cultura local son una importante herramienta para reivindicar su derecho a participar⁵²⁸

La mayoría de grupos insurgentes tienen vínculos directos con partidos políticos. Su presencia en la política obstaculiza la participación de las mujeres, en la medida en que casi todos tienen un historial de graves violaciones de los derechos humanos, especialmente contra las mujeres, en la dirección de ataques, intimidaciones y amenazas contra ellas, bajo justificaciones salafistas. Las mujeres corren un mayor riesgo que los hombres, ya que su participación en la política es de por sí controvertida. Por lo tanto, los *constructos* patriarcales permean sobre el mundo de las ideas, tanto de las mujeres, como de sus familiares y las comunidades en las que residen, de manera que estas deben resistir doble o triplemente ante dichos obstáculos para poder participar.

Conclusiones del capítulo

El derecho de las mujeres a la participación política está inextricablemente vinculado a una serie de derechos, garantías y condiciones jurídicas previas, incluso de carácter estructural. Durante el período 2020-2021 existieron, en Afganistán, diversas condiciones que posibilitaron e inhibieron, a su vez, que las mujeres participaran en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz.

A nivel internacional y regional, aunque las disposiciones constitucionales impulsadas por las fuerzas de ocupación en Afganistán fueron, en general, favorables a los derechos de las mujeres, estas normas entraron en tensión, pues se considera que la existencia de las nociones liberales de los derechos humanos contradicen los sistemas de valores existentes en la sociedad afgana, así como por la violencia arbitraria por parte de las fuerzas de ocupación, condiciones que inhibieron tal participación. Tras el retorno del Régimen Talibán al poder, el interés por el reconocimiento internacional los ha llevado a moderar su discurso sobre las mujeres, con el fin de hacer frente al aislamiento internacional del Emirato, al congelamiento de los activos del Gobierno en el exterior, la crisis económica, y la necesidad de asistencia humanitaria para atender la situación del territorio.

⁵²⁷ Nijat and Murtazashvili, “Women’s Leadership Roles in Afghanistan”, 11.

⁵²⁸ Reddy, “Women in Afghanistan”, 132.

Por su parte, a nivel nacional, durante el gobierno de Ashraf Gani, la vigencia de disposiciones constitucionales y cuotas que posibilitan el derecho de participación, las instituciones dedicadas a promover la observancia de los derechos humanos, la ratificación de la CEDAW, igual que el impulso del Plan de Acción Nacional para la implementación de la resolución 1325 en Afganistán, incentivaron la participación política de las mujeres. En contradicción, el otorgamiento de una mayor jerarquía normativa a las escuelas de jurisprudencia islámica conservadoras, el establecimiento de un sistema de cuotas promovido desde un enfoque *top-down*, las lealtades étnicas, religiosas, políticas, financieras y patriarcales, la ausencia de un Estado de derecho en la mayor parte del territorio, la violencia contra las mujeres, el acceso a la educación y al trabajo, además de las limitaciones específicas que experimentan las mujeres según su condición, debido a su situación étnica y zona de procedencia; condiciones todas que impidieron el ejercicio de este derecho.

Con el retorno del Régimen Talibán al poder, aunque hubo una disminución de la cantidad de ataques y bajas civiles producto del conflicto y se realizaron ciertas acciones afirmativas hacia grupos étnicos minoritarios —incluso a nivel discursivo—, las mujeres han experimentado una regresión en sus derechos humanos, lo que se tradujo en una menor participación política en los niveles altos e intermedios de toma de decisiones. En particular, fueron condiciones limitantes la representación exclusivamente masculina del nuevo gobierno, la supresión del Ministerio de Asuntos de la Mujer, la desaparición de otros instrumentos de política pública que buscaban promover los derechos de las mujeres, la violencia contra las mujeres, las restricciones a la libertad de movimiento, el uso de la fuerza por parte del régimen, las limitaciones al acceso a la educación y al ejercicio del trabajo remunerado.

Finalmente, en el nivel local, y dependientes de los órdenes étnicos y religiosos presentes, como condiciones habilitantes, se encuentran la doctrina del Corán y la Sunnah, que favorece el ejercicio del derecho de participación por parte de las mujeres y, de forma paradójica, el ejercicio de este derecho fue inhibido por las interpretaciones integristas por parte de partidos políticos y grupos insurgentes. Todo lo cual configuró el ejercicio de un derecho que, de forma *sui generis*, debe estar precedido por relaciones de poder complejas y multidimensionales para su eficacia.

Cuadro 4. Las condiciones jurídicas que inciden en la participación de las mujeres dentro del proceso de paz en Afganistán

	Condiciones positivas	Condiciones negativas
Condiciones internacionales y regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones constitucionales impulsadas por la comunidad internacional que posibilitan el derecho de participación. • Interés del gobierno talibán por el reconocimiento internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferencias discursivas entre las nociones liberales de los derechos humanos y los sistemas de valores existentes en la sociedad afgana. • Violencia arbitraria. • Dominación colonial
Condiciones nacionales en la etapa anterior al Régimen Talibán	<ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones constitucionales que posibilitan el derecho de participación. • Instituciones dedicadas a promover la observancia de los derechos humanos. • Ratificación de la CEDAW. • Plan de Acción Nacional para la implementación de la resolución 1325 en Afganistán. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jerarquía normativa de las escuelas de jurisprudencia islámica conservadoras. • Sistema de cuotas promovido desde un enfoque <i>top-down</i>. • Lealtades étnicas, religiosas, políticas, financieras y patriarcales. • Ausencia de un Estado de derecho. • Violencia contra las mujeres. • Acceso a la educación y al trabajo. • Otras limitaciones que experimentan las mujeres según su condición, debido a su situación étnica y zona de procedencia.
Condiciones nacionales tras el retorno del Régimen Talibán	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución la cantidad de ataques y bajas civiles producto del conflicto. • Acciones afirmativas del Régimen Talibán hacia grupos étnicos minoritarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representación masculina del nuevo gobierno. • Supresión del Ministerio de Asuntos de la Mujer, y desaplicación otros instrumentos de política pública que buscaban promover los derechos de las mujeres. • Violencia contra las mujeres. • Restricciones a la libertad de movimiento. • Uso de la fuerza por parte del Régimen Talibán. • Limitaciones al acceso a la educación. • Limitaciones al ejercicio del trabajo remunerado.
Condiciones jurídicas locales	<ul style="list-style-type: none"> • El Corán y la Sunnah. 	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretaciones integristas por parte de partidos políticos y grupos insurgentes.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo IV. La aplicabilidad y aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad en Afganistán durante el período 2020-2021

En este acápite se analiza la aplicabilidad y aplicación jurídica de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su eje de participación, durante la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en el conflicto en Afganistán, durante el período 2020-2021. Por aplicabilidad se entenderá la obligación positiva de hacer valer las disposiciones normativas de la resolución 1325 en el proceso afgano, mientras que la aplicación se refiere a la eficacia jurídica que dicha resolución revistió en las medidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad en Afganistán. En cuanto a la primera, en adelante se analizarán los presupuestos jurídicos que permiten inferir la vigencia de la resolución 1325 en Afganistán, durante el período anterior y posterior a la toma del poder por parte del Régimen Talibán.

Por otro lado, en cuanto a su aplicación jurídica, se evaluará el cumplimiento de las disposiciones de la resolución 1325, relativas al eje de participación, por medio de las distintas vías de negociación que se facilitaron durante el período analizado. En particular, es posible encontrar mecanismos de *Track One Diplomacy*⁵²⁹ y *Track Two Diplomacy*⁵³⁰ y, dentro de estos, conversaciones facilitadas por terceros Estados, conversaciones multilaterales, conversaciones bilaterales y otros mecanismos gubernamentales y no gubernamentales con participación en los niveles nacional y local.

Sin embargo, es menester hacer notar que las vías de negociación fueron suspendidas tras la toma del poder por parte del Régimen Talibán, el 15 de agosto de 2021. Además, tal y como se reseñó en el capítulo III, el porcentaje de participación política de las mujeres en puestos de toma de decisiones tras el retorno del régimen descendió a cero por ciento, por lo cual, entre el 15 de agosto y el 31 de diciembre de 2021 hubo un rotundo incumplimiento de las disposiciones sobre

⁵²⁹ De Magalhaes (1988) describe la diplomacia de primera vía como “un instrumento de política exterior para el establecimiento y desarrollo de contactos entre los gobiernos de diferentes Estados mediante el uso de intermediarios mutuamente reconocidos por las partes respectivas”. José Calvet de Magalhaes, *The pure concept of Diplomacy* (New York: Greenwood Press, 1988), 17.

⁵³⁰ Montville (1991) define la diplomacia de segunda vía como “la interacción informal y no oficial entre miembros de grupos o naciones adversas que pretenden desarrollar estrategias, influir en la opinión pública, organizar los recursos humanos y recursos materiales de forma que puedan ayudar a resolver su conflicto”. Joseph V. Montville, “Track Two Diplomacy: The Arrow and the Olive Branch: A case for Track Two Diplomacy” (1991). En *The Psychodynamics of International Relations* eds. Vanuk D. Volkan, Joseph V. Montville y Demetrios A. Julius (Massachusetts: Lexington Books, 1991), p. 162.

participación establecidas en la resolución 1325 dirigidas hacia los Estados, como se verá más adelante.

Sección I. La aplicabilidad de la resolución 1325 en el conflicto en Afganistán

Afganistán es un Estado miembro de las Naciones Unidas desde el 19 de noviembre de 1946. De acuerdo con el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas: “[l]os Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”⁵³¹. Más recientemente, las credenciales emitidas por la República Islámica de Afganistán fueron aceptadas por la Comisión de Verificación de Poderes del 75.º período de sesiones de la Asamblea General (AG) en noviembre de 2020, y el informe de la Comisión (A/75/606) que refleja este hecho fue aprobado por el pleno de la AG el 1.º de diciembre (A/RES/75/19). El actual representante permanente presentó sus credenciales ante la Secretaría de la ONU en julio de 2021 (BIO/5408)⁵³².

En cuanto al autodenominado Emirato Islámico de Afganistán —así llamado por el Talibán—, este no goza de reconocimiento oficial por parte de las Naciones Unidas, lo cual fue manifestado por el Consejo de Seguridad por medio de la resolución S/RES/2513, de 10 de marzo de 2020. Luego, tras la toma del poder por parte del régimen, el embajador de la República Islámica de Afganistán ya acreditado presentó una lista de la delegación de Afganistán para la 76.ª sesión anual de la Asamblea General. El Régimen Talibán, por su parte, presentó una comunicación al secretario general el 20 de septiembre, en la que nombraban a un nuevo representante permanente de la ONU para Afganistán, y declararon que el anterior delegado ya no representaba al país, puesto que esa administración había sido destituida⁵³³. La Comisión de Verificación de Poderes remitió el asunto a la Asamblea General, y este órgano decidió, por consenso, diferir la decisión el 6 de

⁵³¹ Carta de las Naciones Unidas/1945, de 26 de junio, de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional.

⁵³² “The United Nations in Afghanistan”, Afghanistan, United Nations. Recuperado el 30 de septiembre, 2022, <https://afghanistan.un.org/en/about/about-the-un>.

⁵³³ Ayesha Malik, “The Islamic Emirate of Afghanistan and the Recognition of Government under International Law”, *Research Society of International Law* (2021): 21, https://rsilpak.org/wp-content/uploads/2021/10/afghanistantaliban-recognition_rsil.pdf.

diciembre de 2021⁵³⁴, lo que implica que Ghulam Mohammad Ishaqzai, embajador ante la ONU de la República Islámica de Afganistán, continuaría fungiendo como representante ante esta organización, hasta tanto no se tome una decisión sobre la materia.

No obstante, mediante la práctica del derecho internacional se ha establecido que el reconocimiento de un Estado es un acto jurídico unilateral que tiene un efecto declarativo, no constitutivo de la subjetividad internacional, puesto que la existencia política de un Estado es independiente de su reconocimiento⁵³⁵.

Un cambio de gobierno u orden constitucional de un Estado no entraña una sucesión de Estados, sino una simple sucesión gubernamental. En ello consiste, precisamente, el principio de la continuidad de los Estados⁵³⁶. Según este principio, para efectos de la responsabilidad internacional, el Estado continúa siendo el mismo, cualquiera que sea el cambio o cambios ocurridos en su organización política interna⁵³⁷. De acuerdo con Chinchón (2011),

Los cambios en el gobierno o en la política interna de un Estado no afectan, por regla general, a su posición en el derecho internacional. Una monarquía puede transformarse en una república o una república en una monarquía; los principios absolutos pueden ser sustituidos por los constitucionales, o a la inversa; pero, aunque el gobierno cambie, la nación permanece, con derechos y obligaciones intactos (. . .). El principio de la continuidad de los Estados tiene resultados

⁵³⁴ “General Assembly defers decision on Afghanistan and Myanmar seats”, UN News, United Nations. Recuperado el 30 de septiembre, 2022, <https://news.un.org/en/story/2021/12/1107262>.

⁵³⁵ Ariana Macaya Lizano, “Soberanía estatal”. Clase pronunciada en la Universidad de Costa Rica, el 27 de mayo de 2021.

⁵³⁶ Carlos Enrique Odriozola Mariscal, “Tratados y sucesión de Estados”, *Facultad de Derecho, Universidad Panamericana* (Marzo 2001), <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/arsiu/cont/22/eju/eju8.pdf>.

⁵³⁷ Javier Chinchón Álvarez, “Derecho internacional y “transformaciones” del Estado: del desuso, uso y abuso del ordenamiento jurídico internacional cuando de ciertas “transformaciones que afectan a la forma de gobierno”, en *La eficacia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. Volumen XI*, ed. Juan Soroeta Licerias (Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2011), 6,

https://eprints.ucm.es/id/eprint/14759/1/Derecho_internacional_y_%E2%80%9Ctransformaciones_del_estado%E2%80%9D-Del_desuso_uso_y_abuso_del_ordenamiento_jur%C3%ADdico_internacional_cuando_de_ciertas_%E2%80%9Ctransformaciones_que_afectan_a_la_forma_de_gobierno%E2%80%9D_se_trata.pdf

importantes. El Estado está obligado por los compromisos contraídos por los gobiernos que han dejado de existir; el gobierno restaurado es generalmente responsable de los actos del usurpador⁵³⁸.

El reconocimiento o cambio de gobierno de un Estado no deviene en una licencia para incumplir sus obligaciones internacionales, lo que es reconocido por el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Este artículo establece que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado⁵³⁹. Además, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el principio de continuidad del Estado implica que “la responsabilidad subsiste con independencia de los cambios de gobierno en el transcurso del tiempo y, concretamente, entre el momento en que se comete el hecho ilícito que genera la responsabilidad y aquél en que ella es declarada”⁵⁴⁰.

Es pertinente mencionar que existen dos teorías sobre el reconocimiento de los Estados, En primer lugar, la teoría constitutiva, también llamada ‘atributiva’, según la cual el reconocimiento es un elemento constitutivo del Estado, sin el cual la formación del nuevo Estado sigue siendo incompleta. Para quienes defienden esta tesis, no es suficiente que el Estado posea los elementos para que adquiera su personalidad jurídica (territorialidad, población y control efectivo), sino que es imperativo que también tenga el reconocimiento de otros Estados. Por otro lado, se encuentra la teoría declarativa, que reconoce que el nacimiento de un nuevo Estado es un hecho cuya existencia no depende de las intenciones de los Estados ya existentes, sino únicamente de los elementos propios de un Estado, por lo que el no reconocimiento serviría únicamente para expresar cierta censura política, sin ningún fallo o consecuencias significativas para el nivel internacional. Esta es, precisamente, la tesis mayoritaria reconocida por el derecho internacional⁵⁴¹.

⁵³⁸ Arbitrator/ Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims (Great Britain v. Costa Rica), 18 de octubre de 1923 (traducido con DeepL Traductor).

⁵³⁹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados/1969, de 23 de mayo, de Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados.

⁵⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos/ Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 29 julio de 1988.

⁵⁴¹ Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff, y Dulcilene Aparecida Mapelli Rodrigues. “El reconocimiento de Palestina como un hito de la teoría del reconocimiento de Estados”. RJLB, Año 5, n.º 6 (2019): 1974, https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019_06_1967_1985.pdf.

Así, siempre que el Estado mantenga sus requisitos de territorialidad, población y control efectivo⁵⁴² sobre el territorio, son atribuibles a la nueva forma de organización los actos que operen en perjuicio de sus obligaciones internacionales. Solo que mediare una pérdida absoluta e irremediable de uno de sus elementos constitutivos, cabría considerar que el Estado desaparece. De no ser así el Estado continúa⁵⁴³. En el caso del Régimen Talibán, es posible acreditar los tres requisitos. En primer lugar, respecto de la territorialidad, actualmente este régimen controla las 34 provincias de Afganistán, y pese a que existen otros grupos beligerantes en el territorio, su capacidad táctica y estratégica se encuentra muy por debajo de la de los talibanes.

Por otra parte, aunque durante desde la toma del poder ha existido un éxodo de refugiados, ello no ha cambiado significativamente la población de Afganistán que, según datos del Banco Mundial, para el año 2021 se componía de 39,835,428 personas. Además, en cuanto al control efectivo sobre el territorio:

Aplicando un test tradicional, está claro que los talibanes controlan efectivamente Afganistán. No sólo se ha derrumbado la autoridad del antiguo gobierno afgano, sino que ya no mantiene ni siquiera una pretensión constitucional formal de ser el gobierno, a diferencia de lo ocurría en el periodo 1996-2001, cuando pocos estados reconocían a los talibanes como gobierno incluso después de cinco años en el poder. La resistencia militar del antiguo gobierno en el valle de Panjshir fue rápidamente reprimida. La insurgencia del [Estado Islámico de Jorasán] ha crecido, pero aún no desafía la eficacia de la autoridad de los talibanes en su conjunto – como el gobierno de Ghani, que seguía siendo el gobierno de Afganistán a pesar de una insurgencia talibán mucho más

⁵⁴² Este criterio de efectividad es reconocido por el artículo 4.1 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual reza lo siguiente: “Podrán ser Miembros de las Naciones Unidas todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo”.

⁵⁴³ Luis Pérez Prat Durbán, Antonio Remiro Brotóns y Rosa Riquelme Cortado, *Derecho Internacional: Curso General* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2010), 203.

desestabilizadora-. [Además, e]l deterioro de la economía afgana y el aumento de la delincuencia aún no alcanzan niveles que signifiquen la desintegración de la autoridad talibán⁵⁴⁴.

Consecuentemente, el autodenominado Emirato Islámico de Afganistán, en tanto régimen *de facto* con un efectivo control sobre el territorio —independientemente de su reconocimiento—, territorialidad y población, es un sujeto internacional que tiene el deber de dar continuidad a las obligaciones internacionales suscritas por la República Islámica de Afganistán, e incluso, puede responder por las operaciones realizadas como grupo insurgente, antes de la toma del poder.

Es así como el secretario general, por medio del informe “La situación en el Afganistán y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacionales” exhortó a que “Afganistán cumpl[iera] sus obligaciones internacionales, incluidos todos los acuerdos internacionales en los que es parte”⁵⁴⁵. Posteriormente, en un comunicado de prensa, el Consejo de Seguridad, por intermedio de su presidente, expresó:

Los miembros del Consejo de Seguridad pidieron el cese inmediato de todas las hostilidades y el establecimiento, mediante negociaciones inclusivas, de un nuevo gobierno unido, integrador y representativo, que incluya la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres. Subrayaron que deben garantizarse la continuidad institucional y el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Afganistán, así como la seguridad de todos los ciudadanos afganos e internacionales⁵⁴⁶.

Sin embargo, como se esbozó en el capítulo II, por su contenido declarativo, la resolución 1325 es una norma de *soft law*, que se ha ido constituyendo, poco a poco, en una costumbre internacional, lo que tiene como consecuencia un mayor grado de exigencia y carácter vinculante.

⁵⁴⁴ “Recognition” and the Taliban’s International Legal Status”, Publications, International Centre for Counter-Terrorism. Recuperado el 30 de septiembre, 2022, <https://icct.nl/publication/recognition-talibans-international-legal-status/> (traducido con DeepL Traductor).

⁵⁴⁵ Secretary-General of the United Nations, “The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General” (September 2021): 13, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2021_759.pdf.

⁵⁴⁶ President of the Security Council, “Security Council Press Statement on Afghanistan, <https://press.un.org/en/2021/sc14604.doc.htm> (traducido con DeepL Traductor).

Es decir, aunque actualmente no se reconoce como una normativa vinculante, sí establece disposiciones que permiten guiar la práctica de los Estados durante las negociaciones de paz. Incluso, no pueden ignorarse las disposiciones sobre participación y equidad de género reconocidas por Afganistán, mediante instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la CEDAW, e incluso, por medio de la emisión de políticas internas para asegurar su cumplimiento, como es el caso del Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución 1325 en Afganistán.

Sección II. La aplicación de la resolución 1325 en Afganistán durante el período 2020-2021

A lo largo de este apartado, se analiza la aplicación de la resolución 1325, en lo relativo a su eje de participación, en las diversas medidas de mantenimiento y consolidación de la paz en el conflicto en Afganistán durante el período 2020-2021. En particular se analizan las conversaciones para alcanzar un acuerdo de paz sostenidas en Rusia, Irán y Catar —tanto por medio de las negociaciones entre el Talibán y Estados Unidos, y el diálogo intraafgano—⁵⁴⁷, así como los mecanismos internos impulsados desde las instancias gubernamentales de la sociedad civil, los organismos internacionales y la República Islámica de Afganistán, en los que hubo participación de los niveles nacional y local.

I.A. Las conversaciones sostenidas entre el Talibán y los Estados Unidos

A pesar de los diversos mecanismos de negociación mantenidos desde la invasión de los Estados Unidos en Afganistán, Washington se había negado a incorporar al Talibán dentro de dichas negociaciones. En el año 2018, de forma excepcional, Estados Unidos accedió a negociar directamente con el régimen, e incluso les brindaron una concesión sin precedentes: que las negociaciones fuesen bilaterales, excluyendo la participación del Gobierno afgano.

Pese a que uno de los principales alegatos utilizados por Estados Unidos durante el período de ocupación fue la tutela de los derechos humanos de las mujeres afganas, las mujeres fueron excluidas de estas conversaciones, al igual que las cuestiones relativas a los derechos humanos de

⁵⁴⁷ Aunque se convocó una conferencia de paz en Estambul, Turquía, coorganizada por el Estado sede, Naciones Unidas y Catar, con el objetivo de acelerar las negociaciones intraafganas, esta conferencia fue postergada desde mayo de 2021, sin que se llegara efectivamente a reunirse.

las mujeres⁵⁴⁸. Asimismo, otros actores no estatales que operan en territorio afgano fueron excluidos, así como la sociedad civil en general. Incluso, a pesar de que el acuerdo al que se arribó producto de estas conversaciones estableció el inicio de las negociaciones intraafganas, tampoco se les brindó ninguna garantía de participación en dichas negociaciones, ya fuera de forma individual, o por intermedio de organizaciones de sociedad civil.

El 29 de febrero de 2020, Estados Unidos y el Talibán firmaron un acuerdo de para traer la paz a Afganistán (Acuerdo de Doha). Ese mismo día, Estados Unidos firmó también una declaración conjunta con la República Islámica de Afganistán (Declaración Conjunta de Kabul), que respaldaba lo acordado entre el Talibán y Washington.

El acuerdo entre Estados Unidos y el Talibán consta de cuatro partes. En primer lugar, este último se compromete a que el territorio afgano no será utilizado por ningún grupo o individuo que amenace la seguridad de Estados Unidos y sus aliados; se define un cronograma para el retiro de suelo afgano de las tropas estadounidenses y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); se establece una fecha para el inicio del diálogo entre las distintas facciones en Afganistán —lo que pavimentó el inicio de las negociaciones intraafganas—; un cese al fuego entre los diversos actores, así como acuerdos específicos para el cumplimiento de cada de estas partes⁵⁴⁹.

En principio, la ejecución de las partes 3 y 4 dependería de las dos primeras. No obstante, ni Estados Unidos siguió el acuerdo sobre la fecha de retiro de las tropas estadounidenses (para mayo de 2021), ni el Talibán cumplió con el cese del fuego entre los distintos actores internos del conflicto. Ello, sin mencionar la poca rigurosidad con la que se aplicaron los contenidos específicos del acuerdo, pese a que Estados Unidos había advertido que se podrían revertir sus alcances según el grado de cumplimiento⁵⁵⁰.

Así, el acuerdo para traer la paz a Afganistán consistió fundamentalmente en un anuncio del retiro de las tropas estadounidenses, con nulas garantías para el futuro de los derechos de las mujeres y el establecimiento de la paz en Afganistán. El sustrato que dio origen al inicio de las negociaciones se basó en la imposibilidad política de seguir brindando justificaciones para la

⁵⁴⁸ “Afghanistan” A Programme of the Women’s International League for Peace & Freedom. Recuperado el 30 de septiembre de 2022, <http://1325naps.peacewomen.org/index.php/afghanistan/>.

⁵⁴⁹ Rodríguez, “El papel de las mujeres en las negociaciones de paz en Afganistán”, 20.

⁵⁵⁰ Rodríguez, “El papel de las mujeres en las negociaciones de paz en Afganistán”, 21.

guerra y el desgaste económico militar estadounidense, ante lo cual la agenda de las mujeres tuvo un papel accesorio⁵⁵¹.

Tanto el Acuerdo de Doha como la Declaración Conjunta de Kabul fueron respaldados unánimemente por la resolución 2513 del Consejo de Seguridad de 10 de marzo de 2020. Esta resolución, entre otras disposiciones, establece lo siguiente:

Acogiendo con beneplácito que se hayan agilizado los esfuerzos por avanzar hacia la reconciliación y acogiendo con beneplácito también y alentando la continuación de los esfuerzos de todos los asociados regionales e internacionales del Afganistán por apoyar la paz, la reconciliación y el desarrollo en el Afganistán,

Acogiendo con beneplácito los esfuerzos por iniciar, sin demora, negociaciones inclusivas entre los afganos con objeto de alcanzar un acuerdo de paz duradero que ponga fin al conflicto del Afganistán y garantice que este país nunca más vuelva a dar cobijo al terrorismo internacional,

1. Acoge con beneplácito las importantes medidas para poner fin a la guerra y dar paso a las negociaciones entre los afganos que han sido posibles gracias a la Declaración Conjunta entre la República Islámica del Afganistán y los Estados Unidos de América para la Paz en el Afganistán (Declaración Conjunta) (S/2020/185, que se adjunta también como anexo A de la presente resolución) y el Acuerdo para la Paz en el Afganistán entre los Estados Unidos de América y los Talibanes (Acuerdo) (S/2020/184, que se adjunta también como anexo B de la presente resolución);
3. Acoge con beneplácito la intención de todas las partes afganas de proseguir la fructífera negociación de un acuerdo político inclusivo y un alto el fuego permanente y general, teniendo en cuenta la Declaración Conjunta y el Acuerdo; pone de relieve la importancia de la participación efectiva y fructífera de las mujeres, los jóvenes y las minorías; y afirma que el acuerdo político que se concierte debe proteger los derechos de todos los afganos, entre ellos las mujeres, los jóvenes y

⁵⁵¹ Rodríguez, “El papel de las mujeres en las negociaciones de paz en Afganistán”, 26.

las minorías, y respetar el firme deseo de los afganos de lograr una paz y una prosperidad duraderas, y debe asimismo responder al firme deseo de los afganos de mantener y consolidar los logros económicos, sociales, políticos y de desarrollo alcanzados desde 2001, entre ellos la adhesión al estado de derecho, el respeto de las obligaciones internacionales del Afganistán y la mejora de la gobernanza inclusiva y responsable;

4. Insta al Gobierno de la República Islámica del Afganistán a que impulse el proceso de paz, incluso participando en las negociaciones entre los afganos mediante un equipo de negociación diverso e inclusivo integrado por dirigentes políticos y de la sociedad civil del Afganistán, incluidas mujeres⁵⁵².

No obstante, aparte de las menciones sobre la necesidad de asegurar una participación por parte de las mujeres en las negociaciones intraafghanas, resulta paradójico que el mismo órgano que acordó e impulsó las resoluciones sobre mujeres, paz y seguridad, avalara un acuerdo en el que las mujeres, tanto en lo cuantitativo como sustantivo, fueron totalmente excluidas. En contradicción con las anteriores resoluciones del Consejo de Seguridad, más allá de establecer los principios orientadores que deberán guiar el diálogo entre el Talibán y el Gobierno afgano, la resolución se abstiene de condenar, o al menos llamar la atención, sobre la nula participación de las mujeres en este acuerdo.

I.B. Las negociaciones intraafghanas

A partir de la firma del Acuerdo de Doha, se llevaron a cabo las negociaciones bilaterales entre las principales facciones afganas enfrentadas: el Gobierno, liderado por Ashraf Ghani, y el Talibán. El primer encuentro sucedió entre el 31 de marzo y el 7 de abril de 2020; en este el Talibán y el Gobierno acordaron las condiciones para el intercambio de prisioneros, convenidas con Estados Unidos.

Se realizaron varias rondas de negociaciones; el 12 de septiembre se dio inicio a la primera ronda. El 5 de enero de 2021 se inició una segunda ronda de negociaciones, y en ambas, cuatro mujeres (sus nombres son Fawzia Koofi, Habiba Sarabi, Fatema Gailani y Sharifa Zormati

⁵⁵² Resolución 2513/2020, de 10 de marzo, de Consejo de Seguridad.

Wardak) formaron parte de la delegación del Gobierno, compuesta por 21 personas, mientras que ninguna mujer formó parte de la delegación del Talibán. Según Azadmanesh y Ghafoori:

Excepcionalmente, algunas mujeres de la provincia de Kabul han participado en el esfuerzo nacional de paz y en las conversaciones de paz celebradas en Doha y Moscú. Sin embargo, su participación no fue oficial y fue principalmente simbólica. Por lo tanto, las mujeres no están seguras de contar con una participación significativa en el proceso. Muchas de las encuestadas consideran que esta participación se basa en proyectos y no tiene un impacto positivo en el papel de las mujeres en los esfuerzos de paz nacionales⁵⁵³.

Sin embargo, a partir de este encuentro, las rondas de negociación se paralizaron. Aunque estas rondas se han realizado a puertas cerradas, es posible conocer algunos de sus avances debido a las declaraciones finales. Para la primera ronda, únicamente se acordaron las reglas de procedimiento por medio de una declaración de 21 artículos⁵⁵⁴, por lo cual no se documentaron avances sobre los temas sustantivos. En la segunda ronda existe una única mención genérica al tema de las mujeres, según una declaración que expresa que ambas partes “reconocen la necesidad de un acuerdo que pueda abordar los intereses y demandas de todas las mujeres y hombres de Afganistán a la luz de los principios islámicos”⁵⁵⁵.

Debido al *impasse* en que se encontraban las negociaciones, entre el 17 y 18 de julio de 2021 se mantuvieron conversaciones en Doha, con el fin de acelerar las negociaciones de paz. Durante estas reuniones, la delegación gubernamental estaba compuesta por siete personas, entre quienes encontraba solo una mujer, mientras que no existió representación femenina por parte del Talibán. De acuerdo con Ruiz (2021), a lo largo del proceso de paz,

⁵⁵³ Azadmanesh and Ghafoori, “Women’s Participation In The Afghan Peace Process: A Case Study”, 43 (traducido con DeepL Traductor).

⁵⁵⁴ “The Rules of Procedure for Intra-Afghan Talks”, Peace Process, Afghanistan Analysts Network. Recuperado el 30 de septiembre, 2022, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/resources/peace-process/aans-working-translation-of-the-rules-of-procedures/>.

⁵⁵⁵ Shadi Khan Said, “Afghan-Taliban peace talks fail to reach breakthrough: Peace negotiators from Afghan government, Taliban agree to expedite high-level peace talks in Doha”, *Anadolu Agency*, July 19, 2021, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/afghan-taliban-peace-talks-fail-to-reach-breakthrough/2308518>

El grupo insurgente ha abordado en su propuesta la garantía de los derechos de la mujer «en consonancia con los principios islámicos y las tradiciones nacionales», mientras en la lista del Gobierno no se hace ninguna referencia específica al respecto. Puede ser que considere que este punto está cubierto en la referencia a los «derechos y libertades legítimos de los ciudadanos» y a la exigencia de que «se preserven los logros de los afganos», pero una referencia más explícita hubiera dado más garantías del compromiso gubernamental al respecto⁵⁵⁶.

Consecuentemente, a pesar de la duración y relevancia de estas negociaciones, solo se hizo constar un pronunciamiento sobre las mujeres producto de este espacio, y su participación cuantitativa osciló entre una y cuatro mujeres negociadoras.

I.C. Conversaciones de paz sostenidas en Rusia

El 18 de marzo de 2021 se celebró una reunión en Moscú, con formato “troika” extendido, a la que acudieron el Gobierno afgano, el Talibán, China, Estados Unidos, Pakistán, Catar y Turquía —estos dos últimos en condición de invitados de honor—. De este espacio emanó una declaración con el objeto de contribuir al proceso de paz. Por parte del Talibán fue invitada una delegación de diez personas, la cual la conformaron exclusivamente hombres, entre quienes se encontraban mulá Baradar y el negociador jefe malauí Abdul Hakim. A nombre del gobierno de Kabul, se invitó a una delegación de al menos doce personas⁵⁵⁷, entre quienes únicamente figuraba el presidente del Consejo Supremo para la Reconciliación Nacional, un expresidente y dos vicepresidentes de la República, y una sola mujer: Habiba Sarabi, quien también fue parte del equipo mediador en las negociaciones intraafghanas.

De acuerdo con *Afghanistan Analysts Network*, aunque las fuentes oficiales rusas llamaron repetidamente al grupo gubernamental como una “delegación”, se informó que al menos algunos, si no todos, habían sido invitados individualmente⁵⁵⁸. Consecuentemente,

⁵⁵⁶ Javier Ruiz Arévalo, “El proceso de paz afgano. ¿Última oportunidad? *Instituto Español de Estudios Estratégicos* (06/2021): 20, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2021/DIEEEM06_2021_JAVRUI_Afganistan.pdf.

⁵⁵⁷ Mientras que algunas fuentes reportan la participación de doce personas delegadas por parte del gobierno afgano, otras fuentes reportan que la delegación estaba compuesta por quince personas.

⁵⁵⁸ “A Troika of Four: Looking back at the March 2021 Afghanistan meeting in Moscow”, *Regional Relations, Afghanistan Analysts Network*. Recuperado el 30 de septiembre, 2022, <https://www.afghanistan->

La invitación de una sola mujer, la ausencia de la sociedad civil y el predominio evidente de los representantes de las facciones armadas, fueron un claro recordatorio del abismo que suele haber entre las palabras y los hechos de los actores internacionales cuando se trata de los derechos de las mujeres y de otros grupos⁵⁵⁹.

Adicionalmente, producto de esta reunión se firmó una declaración por parte de la “troika ampliada”, no así por parte de los delegados afganos presentes. En cuanto al contenido de esta declaración, se contempla una única disposición relativa a los derechos humanos de las mujeres, por medio del artículo 7, que establece:

Reafirmamos que todo acuerdo de paz debe incluir la protección de los derechos de todos los afganos, incluidos los de las mujeres, los hombres, los niños, las víctimas de la guerra y las minorías, y debe responder al firme deseo de todos los afganos de lograr un desarrollo económico, social y político que incluya el Estado de Derecho⁵⁶⁰.

En consecuencia, dentro de estas conversaciones de paz hubo una limitada representación por parte de mujeres y organizaciones de la sociedad civil, dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos las mujeres, con solo una representante mujer por parte del Gobierno afgano. Y en cuanto al contenido de la resolución, la mención a los derechos de las mujeres es limitada, con solo una disposición sobre la materia, que además no busca impulsar una perspectiva de género, sino como parte de la mención de los derechos humanos de otras poblaciones vulnerabilizadas. Además, se trató esencialmente de una declaración de principios, con mínimos resultados en la práctica, y sin compromisos vinculantes asumidos por las partes beligerantes.

I.D. Conversaciones de paz sostenidas en Irán

Los días 7 y 8 de julio de 2021, la República Islámica de Irán acogió una reunión entre delegaciones de las dos partes para debatir la forma de alcanzar una solución política negociada y

analysts.org/en/reports/regional-relations/a-troika-of-four-looking-back-at-the-march-2021-afghanistan-meeting-in-moscow/.

⁵⁵⁹ Afghanistan Analysts Network, “A Troika of Four” (traducido con DeepL Traductor).

⁵⁶⁰ Extended “Troika” on peaceful settlement in Afghanistan/Joint Statement of extended “Troika” on peaceful settlement in Afghanistan/18 de marzo de 2021 (traducido con DeepL Traductor).

evitar una nueva escalada del conflicto. De acuerdo con *Al Jazeera*, las conversaciones de paz de alto nivel entre los bandos afganos enfrentados eran una continuación de las discusiones mantenidas durante meses en Catar, que se habían visto paralizadas por el estancamiento diplomático y la escalada de violencia⁵⁶¹.

La delegación del Talibán estuvo dirigida por el negociador jefe Sher Mohammad Abbas Stanikzai, y conformada exclusivamente por hombres. Entre los representantes del Gobierno afgano, se encontraba el exvicepresidente Younus Qanooni, Karim Khurram, exjefe de gabinete del expresidente Hamid Karzái; Ershad Ahmadi, estrecho colaborador del expresidente Karzái; Salaam Rahimi, asesor del presidente Ashraf Ghani; Zahir Wahdat, miembro del partido Hezb-e-Wahdat; Mohammadullah Batash, del partido Junbish⁵⁶², además de otros funcionarios del Alto Consejo para la Reconciliación Nacional. Como puede observarse en las fotografías compartidas por fuentes oficiales⁵⁶³, no participaron mujeres de estas conversaciones.

La declaración final tras las conversaciones, que consta de seis puntos⁵⁶⁴, no contiene ninguna disposición específica relativa a la situación de las mujeres. En consecuencia, tanto cuantitativa como cualitativamente, esta vía de negociación no permitió la inclusión de una perspectiva de género o, al menos, la mención de los derechos humanos de las mujeres en el contexto afgano.

I.E. Conversaciones multilaterales sostenidas en Catar

Del 10 al 12 de agosto de 2021, en medio de la avanzada y toma del poder del Talibán sobre distintas provincias del país, tuvo lugar una serie de reuniones en Catar, entre la República Islámica de Afganistán y el Talibán, así como enviados especiales de Alemania, China, Estados Unidos, India, Naciones Unidas, Noruega, Pakistán, Catar, Reino Unido, Tayikistán, Turkmenistán, Turquía, la Unión Europea y Uzbekistán, con el fin de discutir sobre el futuro de las negociaciones intraafghanas y los posibles aportes de la comunidad internacional a este proceso,

⁵⁶¹ Al-Jazeera and News Agencies, “Afghan gov’t delegation meets Taliban in Iran”, *Al Jazeera*, July 8, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/7/8/afghan-govt-delegation-meets-taliban-in-iran>.

⁵⁶² TOLO News, “Taliban, Afghan Delegates in Iran Agree ‘War Is Not Solution’”, *TOLO News*, July 9, 2021, <https://tolonews.com/afghanistan-173376>.

⁵⁶³ Javad Zarif, *Twitter*, July 9, 2021, <https://twitter.com/JZarif/status/1412799085418012674/photo/2>.

⁵⁶⁴ Ariana News, “Declaration of two inter-Afghan delegations in Tehran”, *ATN News*, July 8, 2021, <https://www.ariananews.af/declaration-of-two-inter-afghan-delegations-in-tehran/>.

hasta ese momento estancado en relación con los aspectos sustantivos. En cuanto a la declaración firmada por las partes tras la conclusión de este proceso, que, a su vez, contiene una mayor profundidad sobre los derechos de las mujeres afganas, se expresaba lo siguiente:

(...) 4. Los participantes tomaron nota de las declaraciones convergentes de ambas partes sobre los siguientes principios rectores para un acuerdo político: (a) gobernanza inclusiva; (b) respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres y de las minorías; (c) un mecanismo que permita la creación de un gobierno representativo, (d) el compromiso de no permitir que ningún individuo o grupo utilice el suelo de Afganistán para amenazar la seguridad de otros países; y, (e) el respeto del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario. 5. Los participantes hicieron un llamamiento a todas las partes afganas para que actúen de acuerdo con estos principios y se basen en ellos en el futuro acuerdo político. 6. Los participantes manifestaron su grave preocupación por los informes procedentes de todo Afganistán con respecto a la violencia continuada, el gran número de víctimas civiles y las ejecuciones extrajudiciales, las denuncias generalizadas y creíbles de violaciones de los derechos humanos, todos los ataques (terrestres y aéreos) contra las capitales de provincia y las ciudades, y la destrucción de las infraestructuras físicas que perpetúan el conflicto y dificultan los esfuerzos de reconciliación⁵⁶⁵.

Es menester destacar que, en esta negociación, por parte del Gobierno afgano participaron las mismas personas que componían la delegación para el diálogo intraafgano, entre quienes se encontraban cuatro mujeres.

I.F. Mecanismos internos para impulsar el proceso de paz

Antes de que se iniciaran las conversaciones de paz intraafganas en Doha el 12 de septiembre de 2020, no existía ningún proceso de paz oficialmente designado a nivel nacional en Afganistán (Track One Diplomacy), sino otras iniciativas gubernamentales con el fin de dar impulso al proceso de paz. De hecho, “los esfuerzos para incluir a las mujeres [seguían]

⁵⁶⁵ “Participants in International Meeting on Afghanistan Agree on Need to Accelerate Peace Process and Call for Immediate End to Violence”, News, Ministry of Foreign Affairs of Qatar. Recuperado el 1.º de octubre de 2022, <https://mofa.gov.qa/en/all-mofa-news/details/1443/01/04/participants-in-international-meeting-on-afghanistan-agree-on-need-to-accelerate-peace-process-and-call-for-immediate-end-to-violence> (traducido con DeepL Traductor).

centrándose predominantemente en el ámbito nacional, a pesar de que la mayoría de las tensiones, fricciones y conflictos en Afganistán se producen en el ámbito local”⁵⁶⁶. Sin embargo, ninguna iniciativa fue de carácter vinculante; tampoco se sometió a consideración popular el contenido de las negociaciones de paz, como sí se hizo, por ejemplo, tras la aprobación de la Constitución afgana de 2004 posterior a los Acuerdos de Bonn.

Aunque en el año 2019, el Consejo Superior de Paz de Afganistán había sido disuelto y se estableció en su lugar el Ministerio para la Paz⁵⁶⁷, con el liderazgo de Leila Jafari, representante de la sociedad civil, el Consejo Superior de Paz volvió a ser conformado en mayo de 2020, bajo la dirección de Abdullah Safari, opositor del presidente Ghani en las elecciones presidenciales. El 29 de agosto de 2020, el presidente Ghani emitió un decreto para nombrar a 46 miembros de este consejo, incluidos altos funcionarios del Gobierno, políticos, antiguos líderes muyahidines y representantes de la sociedad civil.

La lista incluía a ocho mujeres: las activistas de la sociedad civil Mary Akrami, Najiba Ayubi, Zia Gul Rezaee, Safia Sediqqi, Zarqa Yaftali y Alia Yulmaz; la antigua ministra de Educación Superior, Farida Mohmand, y la exministra de Trabajo, Asuntos Sociales, Mártires y Discapacitados [*sic*], Nasrin Oryakhil. De acuerdo con Azadmanesh y Ghafoori, el Consejo Superior de Paz había sido el único mecanismo gubernamental en Afganistán que dio a las mujeres un lugar para formar parte de los esfuerzos nacionales de paz, aunque su representación era limitada⁵⁶⁸. No obstante, un día después, Abdullah, presidente del Consejo, se opuso al decreto luego de afirmar que tenía autoridad para nombrar a los miembros, y varios designados, incluido el expresidente Karzái, también rechazaron su pertenencia al Consejo. De acuerdo con el informe *Because She Matters*:

El ejemplo más importante de comisión inclusiva había sido el Alto Consejo de Paz. Sin embargo, la participación de las mujeres en el Alto Consejo de Paz fue a menudo simbólica y se limitó a la divulgación pública, y el propio Consejo de Paz quedó a menudo al margen de las conversaciones

⁵⁶⁶ Cordaid, Inclusive Peace, #IMatter and Oxfam, “Because she matters: Ensuring women’s meaningful participation in peacebuilding in Afghanistan”, (2020): 20.

⁵⁶⁷ De acuerdo con Azadmanesh y Ghafoori, de cuatro mandatos que ha tenido el Ministerio para la Paz, solo uno estuvo liderado por una mujer. Azadmanesh and Ghafoori, “Women’s Participation In The Afghan Peace Process: A Case Study,” 42.

⁵⁶⁸ Azadmanesh and Ghafoori, “Women’s Participation In The Afghan Peace Process: A Case Study”, 20.

importantes (...) El gobierno afgano reformó constantemente el [Alto Consejo de Paz] y lo socavó mediante la creación de estructuras paralelas, como una junta asesora para la paz y un equipo de negociación de la paz⁵⁶⁹.

De acuerdo con Azadmanesh y Ghafoori, aunque las mujeres lograron ser miembros del Alto Consejo de Paz, su capacidad de influencia se vio obstaculizada por sus compañeros masculinos, quienes preferían relegarlas a papeles marginales y simbólicos. Estas autoras describen que, pese a los impedimentos, las mujeres fueron capaces de demostrar su valía como miembros activos y establecieron conexiones con los miembros masculinos y femeninos de las comunidades, antes desatendidas⁵⁷⁰. De hecho, este Consejo habría logrado instalar comités en cada una de las provincias, cuyo nivel de incidencia dependía de la ciudad que se tratara.

Por ejemplo, en Nangarhar, el papel de las mujeres en estos comités era simbólico, ya que se trataba de meras invitadas. La falta de participación sustantiva de las mujeres hizo que muchos de los encuestados no supieran que el comité de paz contaba con miembros femeninos. La participación de las mujeres en los comités de paz no fue diferente en otras provincias. Por ejemplo, en la provincia de Balkh, el comité no tenía una estrategia clara para la participación de las mujeres en los esfuerzos de paz. Sin embargo, a través de este comité, algunas mujeres tomaron la iniciativa y formaron a otras en cuestiones de paz. Además, desempeñaron el papel de invitadas en talleres y seminarios. En Bamiyán, de los 28 miembros del comité de paz, había una mujer, con un papel limitado a la resolución de conflictos locales relacionados con las mujeres y a la participación en seminarios y talleres como invitada. Del mismo modo, en Kabul, el papel de las mujeres estaba desdibujado y se las mantenía alejadas del debate principal, a pesar de que, de los 70 miembros, nueve eran mujeres⁵⁷¹.

Así, en el nivel local, se llevaron a cabo una serie de reuniones y consultas con anterioridades al inicio del diálogo intraafgano, e incluso durante su desarrollo. Algunas de estas

⁵⁶⁹ Cordaid, Inclusive Peace, #IMatter and Oxfam, “Because she matters”, 19 (traducido con DeepL Traductor).

⁵⁷⁰ Azadmanesh and Ghafoori, “Women’s Participation In The Afghan Peace Process: A Case Study”, 43.

⁵⁷¹ Azadmanesh and Ghafoori, “Women’s Participation In The Afghan Peace Process: A Case Study”, 43.

iniciativas fueron impulsadas desde la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán. Tales mecanismos se enmarcan en lo que se conoce como un proceso de *Track Two Diplomacy*, con participación de actores no estatales como la sociedad civil, y también integrantes del Talibán que asistían a título personal⁵⁷². Sin embargo, estas consultas y reuniones se encontraban a menudo desconectadas, y no vinculaban al proceso de negociación. Adicionalmente, las mujeres representantes de la sociedad civil también participaban de la organización y ejecución de encuentros de formación, seminarios y debates sobre la paz a nivel local⁵⁷³.

El 13 de abril de 2020, la delegación del equipo negociador del Gobierno realizó una reunión consultiva con las mujeres miembros del Parlamento⁵⁷⁴, en la cual participaron Habiba Sarabi, Fawzia Koofi, Sharifa Zurmati —mujeres delegadas en las negociaciones intraafganas— y once parlamentarias. De acuerdo con el reporte del secretario general de Naciones Unidas del 2 de septiembre de 2021, el Grupo de Trabajo Conjunto de la Sociedad Civil —consorcio de más de 1.500 redes de la sociedad civil, entre las que formaban parte organizaciones de mujeres y de jóvenes, decidió, el 23 de junio del mismo año, desarrollar una nueva estrategia de compromiso con las partes negociadoras y abogar por la protección de los derechos de la ciudadanía, incluidos los de las mujeres. Asimismo, el 13 de julio, la Red de Mujeres Afganas emitió una declaración en la que pedía un alto el fuego inmediato como única forma de avanzar en el proceso de paz⁵⁷⁵.

Entre el 7 y el 9 de agosto de 2020, se realizó una *Loya Jirga* (gran asamblea) en Kabul, en la cual, de entre 3200 delegados, se encontraban 700 mujeres (un 22%). En esta ocasión, las mujeres fueron elegidas para presidir 13 de los 50 comités y ocupar cuatro de los 10 puestos del consejo de administración⁵⁷⁶. De este espacio emanó una declaración que hacía un llamado por el cese del fuego y la liberación de 400 prisioneros del Talibán, a fin de avanzar en las negociaciones de paz. Posteriormente, el 13 de agosto del mismo año, el presidente Ghani emitió un decreto que establecía la creación del Consejo Superior de Mujeres, para apoyar su “empoderamiento”

⁵⁷² Cordaid, Inclusive Peace, #IMatter and Oxfam, “Because she matters”, 7.

⁵⁷³ Azadmanesh and Ghafoori, “Women’s Participation In The Afghan Peace Process: A Case Study”, 12 (traducido con DeepL Traductor).

⁵⁷⁴ Cordaid, Inclusive Peace, #IMatter and Oxfam, “Because she matters”, 34.

⁵⁷⁵ Secretary-General of the United Nations, “The situation in Afghanistan”, 4.

⁵⁷⁶ Cordaid, Inclusive Peace, #IMatter and Oxfam, “Because she matters”, 17.

económico, social y político; empero, diversas organizaciones de la sociedad civil calificaron este consejo como “simbólico”⁵⁷⁷.

De acuerdo con *Because She Matters*, ya citado, la participación de las mujeres en las consultas suele limitarse a temas relacionados con los derechos de las mujeres, el género o a talleres específicamente diseñados para ellas, de manera que están muy ausentes de la participación directa en los procesos de paz formales o informales a nivel nacional e internacional⁵⁷⁸. Además, de los procesos de consulta se desprende que es necesario diversificar las mujeres que asisten, de modo que se extienda la invitación hacia mujeres con diferentes orígenes, identidades y puntos de vista. De acuerdo con Azadmanesh y Ghafoori,

Las mujeres de las zonas rurales no conocen las conversaciones de paz. Si preguntas a las mujeres de las aldeas por su percepción de las conversaciones de paz, no conocen los detalles de las mismas. Las pocas mujeres que participan desde las ciudades o Kabul no pueden representar al resto de las mujeres, especialmente a las de los pueblos⁵⁷⁹.

Por otra parte, como se hizo referencia en el capítulo I, en ocasiones las mujeres participan de mecanismos de resolución de disputas a nivel local, entre los que se encuentran *jirgas* y consejos locales. Aunque su participación es excepcional, de carácter consultivo, limitados a aquellos casos en que haya mujeres víctimas, existen experiencias como la de Nangarhar y Bamiyán, en que varios consejos locales, establecidos por los ulemas de la provincia, tienen como objetivo resolver disputas y, adicionalmente, apoyar los esfuerzos de paz. En estos consejos, con el apoyo de sus miembros masculinos, las mujeres pueden tener un papel directo en los esfuerzos de paz y la resolución de conflictos. En otras localidades como Balkh, el rol de las mujeres es mucho más restringido, pues se limita a casos como violencia doméstica, género y asuntos familiares⁵⁸⁰.

En cuanto a la participación de las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz, debe decirse que se han realizado esfuerzos por parte del Gobierno afgano y sus aliados

⁵⁷⁷ Cordaid, Inclusive Peace, #IMatter and Oxfam, “Because she matters”, 36.

⁵⁷⁸ Cordaid, Inclusive Peace, #IMatter and Oxfam, “Because she matters”, 27.

⁵⁷⁹ Azadmanesh and Ghafoori, “Women’s Participation In The Afghan Peace Process: A Case Study”, 38 (traducido con DeepL Traductor).

⁵⁸⁰ Cordaid, Inclusive Peace, #IMatter and Oxfam, “Because she matters”, 43.

occidentales para aumentar la cantidad de mujeres oficiales en las fuerzas policiales y de seguridad; iniciativas que, sin embargo, siguen siendo limitadas.

Para el año 2020, las mujeres únicamente sumaban 3800 oficiales de policía, lo que constituye un 2,7%, el mayor número conseguido en los anteriores 18 años. Además, tan solo cinco de los cerca de 200 puestos de dirección militar y civil del Ministerio del Interior estaban ocupados por mujeres⁵⁸¹. En enero de 2021, el inspector general especial de Estados Unidos para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR) afirmó que, en 2020, el 3,25% de la policía afgana uniformada y menos del 1% del ejército afgano uniformado eran mujeres, una cantidad realmente escasa para asegurar una participación efectiva de las mujeres en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

Con el retorno del Régimen Talibán, tras el 15 de agosto de 2021, la estructura gubernamental del Emirato ya no cuenta con espacios de representación política, sino que se trata de una teocracia religiosa, gobernada por un líder supremo, el mulá Haibatullah Akhundzada. En ese sentido, el porcentaje de participación política de las mujeres en puestos de toma de decisiones actualmente se encuentra en cero por ciento. Por su parte, se desconocen los datos específicos sobre el número de funcionarias trabajando en instancias gubernamentales⁵⁸². Ergo, analizado desde una óptica de representación, el nuevo régimen limitó la participación de las mujeres en los altos niveles del Gobierno en Afganistán. A continuación, el cuadro 5 resume la aplicación de las disposiciones de la resolución 1325 sobre participación, durante el período 2020-2021 en Afganistán.

Cuadro 5. La aplicación de las disposiciones sobre participación de las mujeres en la resolución 1325, en las negociaciones de paz en Afganistán

Disposiciones sobre participación de las mujeres en la resolución 1325 del Consejo de Seguridad, aplicables al proceso de paz en Afganistán	Aplicación
Insta a los Estados miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales,	De 2005 a 2015 las mujeres habían participado de tan solo cinco de las 23 conversaciones sobre paz (es decir, de un 22% de las conversaciones). Aunque este número habría mejorado a partir de 2015, en que las mujeres participaron en diez de las 34 rondas de

⁵⁸¹ Mujib Mashal, “For Women in Afghan Security Forces, a Daily Battle”, *New York Times*, July 20, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/07/20/world/asia/afghanistan-women-police.html>.

⁵⁸² UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 6.

<p>regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos.</p>	<p>paz (lo que significó un 29%)⁵⁸³ y, por otra parte, en las negociaciones de paz analizadas en este estudio las mujeres participaron en 3 de los 5 procesos (60%), esto no permite asegurar una mayor representatividad de las mujeres durante las negociaciones, en la medida en que se desconoce el peso numérico de las mujeres en las anteriores negociaciones.</p> <p>Sobre todo, es importante contrastar los datos sobre participación de las mujeres con otros niveles de adopción de decisiones a nivel nacional, como es el caso del Parlamento, el órgano de representación más importante de Afganistán para ese momento, en el que las mujeres representaban un 28% de sus miembros, y constituían el 29,6% de las personas funcionarias en la Administración Pública⁵⁸⁴. En contraste, en ninguno de los mecanismos de paz analizados, las mujeres conformaron un número de delegados superior a 28%, y tras la toma del poder por parte Régimen Talibán, el porcentaje descendió a cero por ciento (0%).</p>
<p>Insta al secretario general a que nombre a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales para realizar misiones de buenos oficios en su nombre.</p>	<p>Se designó a Deborah Lyons como la enviada especial del secretario general de las Naciones Unidas para Afganistán.</p>
<p>Insta también al secretario general a que trate de ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los derechos humanos y a tareas humanitarias.</p>	<p>Durante el período analizado, la cantidad de mujeres miembros del personal de Naciones Unidas en Afganistán fue constante (ver gráfico 1); sin embargo, siempre inferior a la paridad de género. Para el último informe del período, se reportaba que la proporción de personal femenino fue 34% para el personal internacional, 46% para los Voluntarios de las Naciones Unidas, 12% de los Voluntarios de las Naciones Unidas, 12% de los funcionarios nacionales del cuadro orgánico y el 9% para el personal nacional, con variaciones poco significativas a lo largo del período. En cuanto a los esfuerzos para ampliar su papel y aportaciones, los informes del secretario general no dan cuenta de esfuerzos internos orientados a mejorar la calidad de dicha participación.</p>
<p>Pide a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género, en que se tengan en cuenta y se incluyan, entre otras cosas: a) Las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos; b) Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz; c) Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial.</p>	<p>El acuerdo firmado entre los Estados Unidos y el Talibán en Doha y la declaración tras las conversaciones sostenidas en Irán no contienen disposiciones relativas a los derechos humanos de las mujeres, mientras que las conversaciones multilaterales sostenidas en Catar, las conversaciones en Rusia y las conversaciones intraafghanas contienen tan solo disposiciones generales sobre la materia, sin que aseguren ninguno de los puntos explicitados en la resolución 1325. Además, los acuerdos fueron flagrantemente incumplidos, toda vez que las negociaciones quedaron en suspenso tras el 15 de agosto de 2021.</p> <p>Además, de acuerdo con Azadmanesh y Ghafoori, las mujeres no ven ni un gobierno centrado y específico ni una estrategia de la comunidad internacional respecto a los derechos de las mujeres en las conversaciones de paz⁵⁸⁵.</p>

⁵⁸³ Cordaid, Inclusive Peace, #IMatter and Oxfam, “Because she matters”, 3.

⁵⁸⁴ UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan”, 6.

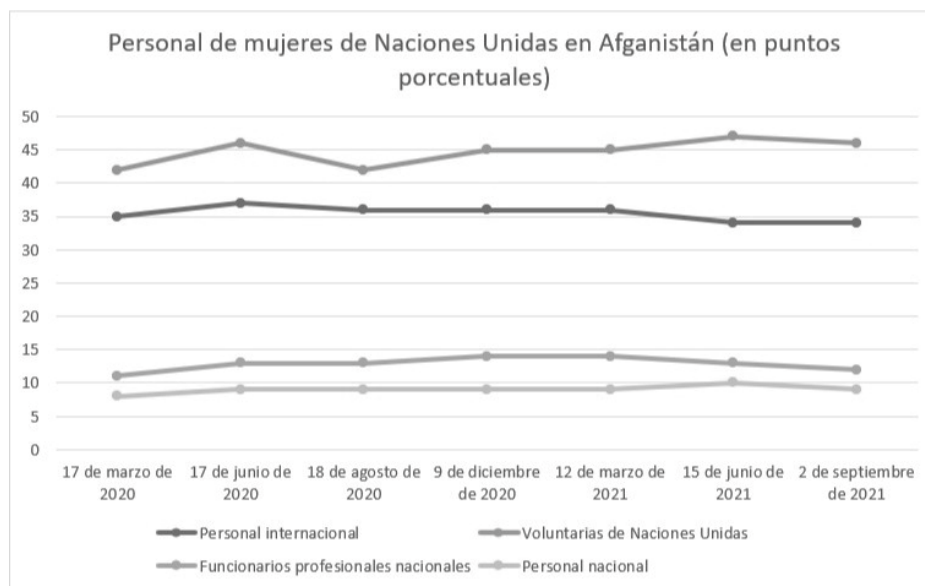
⁵⁸⁵ Azadmanesh and Ghafoori, “Women’s Participation In The Afghan Peace Process: A Case Study”, 25.

Expresa su disposición a velar por que en las misiones del Consejo de Seguridad se tengan en cuenta las consideraciones de género y los derechos de la mujer, incluso celebrando consultas con los grupos locales e internacionales de mujeres.

Desde la misión de paz se realizaron varias iniciativas para que se tomaran en cuenta las consideraciones de género y los derechos de la mujer. El 16 de junio, la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán, en colaboración con las Naciones Unidas, presentó un informe sobre el alto el fuego con perspectiva de género, en el que se articula la urgente necesidad de un alto el fuego integral, que proteja los derechos y atienda las necesidades de todos los afganos y las comunidades. La Comisión, en colaboración con las Naciones Unidas, también elaboró documentos de posición sobre diversos aspectos de los derechos humanos para las negociaciones, incluidos los derechos de la mujer y la libertad de expresión⁵⁸⁶.

Aunque desde la UNAMA se formularon varias consultas locales con mujeres a nivel local, estas consultas y reuniones se encontraban a menudo desconectadas, y no vinculaban al proceso de negociación. Incluso, Human Rights Watch realizó un llamado para que los oficiales sénior de Naciones Unidas se comprometieran públicamente a incluir de manera plena a las mujeres en las conversaciones principales, y no sólo en los actos “paralelos” dedicados a grupos de la sociedad civil⁵⁸⁷.

Gráfico 1. Personal de mujeres de Naciones Unidas en Afganistán durante el período 2020-2021 en puntos porcentuales.



Fuente: Elaboración propia, con base en informes del secretario general entre 2020 y 2021.

⁵⁸⁶ Secretary-General of the United Nations, “The situation in Afghanistan”, 4.

⁵⁸⁷ Human Rights Watch, “Afghanistan: UN Should Ensure Women’s Full Role in Talks”, (April 2021), <https://www.hrw.org/news/2021/04/07/afghanistan-un-should-ensure-womens-full-role-talks>.

Conclusiones del capítulo

Afganistán es, desde 1946, un Estado miembro de las Naciones Unidas, por lo cual, en razón del artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, se encuentra obligado a cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad. Aunque el Emirato Islámico de Afganistán no cuenta con un reconocimiento oficial por parte de Naciones Unidas, en virtud del principio de la continuidad de los Estados, el cambio de gobierno no afecta su subjetividad como Estado en el ámbito de la responsabilidad internacional.

En el caso específico de la resolución 1325, que constituye una norma de *soft law*, con una fuerza normativa cada vez mayor como costumbre internacional, esta establece disposiciones que permiten orientar la práctica de los Estados durante las negociaciones de paz. Más aún, el Estado de Afganistán no puede ignorar las disposiciones sobre participación y equidad de género reconocidas por este mediante instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la CEDAW, e incluso, por medio de la emisión de políticas internas para asegurar su cumplimiento, como es el caso del Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución 1325 en Afganistán.

Durante el período 2020-2021, se mantuvieron diversas vías de negociación para alcanzar un acuerdo de paz. En particular, se sostuvieron conversaciones en Rusia, Irán y Catar —tanto por medio de las negociaciones entre el Talibán y Estados Unidos, y el diálogo intraafgano—; y se establecieron mecanismos internos impulsados desde la sociedad civil, los organismos internacionales y las instancias gubernamentales de la República Islámica de Afganistán, en los que hubo participación de los niveles nacional y local.

A partir de lo anterior, y tomando como referencia las disposiciones sobre participación en la resolución 1325, fue posible verificar diversos hallazgos. En primer lugar, como únicos hallazgos positivos —y claramente insuficientes—, se visibiliza un esfuerzo importante por parte del secretario general de las Naciones Unidas con la designación a Deborah Lyons como la enviada especial de la Secretaría General de las Naciones Unidas para Afganistán durante las negociaciones, así como la realización de varias iniciativas desde la misión de paz, con el propósito de que se tomaran en cuenta las consideraciones de género y los derechos de la mujer.

Finalmente, y en contradicción con los puntos medulares de la resolución 1325, no se logró aumentar la representación de las mujeres con respecto a otros órganos de participación como el

Parlamento. Los porcentajes de participación de mujeres del personal de Naciones Unidas en Afganistán fueron realmente bajos, sin que se documenten planes para incrementar la calidad de su participación. Ninguno de los acuerdos analizados establece disposiciones específicas de relevancia que permitan asegurar los derechos humanos de las mujeres, ni aseguran las disposiciones explicitadas en la resolución 1325, e incluso, las consultas locales con mujeres estuvieron desconectadas del proceso nacional, y no vinculaban los resultados de la negociación. Ergo, cuantitativa y cualitativamente, la situación de las mujeres ocupó un lugar secundario en la agenda de las negociaciones.

III. Conclusiones

Afganistán está compuesto por una serie de condiciones e interacciones complejas y multinivel, que se manifiestan en mayor o menor medida según el contexto local de que se trate. En particular, existe un pluralismo jurídico en el que confluyen normas de derecho internacional, mecanismos extraconvencionales, así como normas que se desprenden del derecho regional, en el marco de la Organización para la Cooperación Islámica. A nivel interno, también concurren normas positivizadas como la Constitución, la Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán y políticas públicas como el Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución 1325. Tras la llegada del Régimen Talibán al poder, sin embargo, el grupo ha gobernado mediante decretos. El derecho islámico también forma parte de este pluralismo jurídico, junto con dos códigos éticos de relevancia: los estatutos jurídicos chiitas, y el Pashtunwali.

A su vez, las mujeres experimentan distintas exclusiones y sistemas de dominación, de acuerdo con su condición y ubicación en el sistema-mundo moderno/colonial⁵⁸⁸. En un país multicultural, el derecho estatal es tan solo uno más de los sistemas jurídicos existentes, a veces incluso con menor eficacia que otros órdenes normativos. En tales circunstancias, no es casualidad que las tensiones y contradicciones entre los órdenes normativos terminen por resolverse a favor de las prácticas locales, incluso en desmedro de los derechos humanos de las poblaciones.

⁵⁸⁸ Se utiliza el término sistema-mundo moderno/colonial para aludir a las reflexiones que orientan el texto *La cárcel del feminismo*, escrito por la autora Sirin Adlbi Sibai.

Es posible encontrar numerosas críticas a la resolución 1325 del Consejo de Seguridad, en particular: el órgano que la dicta y la posible ampliación de sus competencias, su carácter estatocéntrico y la aplicación de un “feminismo de Estado”, la utilización de argumentos esencialistas y el lenguaje colonial presente en esta, la falta de cuestionamiento hacia las nociones de masculinidad patriarcal, el hecho de que gestiona la guerra en lugar de cuestionarla, su sesgo militarista, al igual que su enfoque de participación restringido, que no aborda las condiciones que posibilitan este derecho, ni realiza esfuerzos para que esta participación sea significativa, pues se limita a un abordaje formalista.

Aunque doctrinariamente se considere la participación como un derecho civil y político, se trata de un derecho vinculado, inextricablemente, a la satisfacción de otras necesidades y derechos. De forma *sui géneris* —pues pocos derechos serán tan dependientes de la satisfacción de otras necesidades humanas— debe estar precedido por el ejercicio de otra serie de condiciones y derechos. No basta con promover la participación desde el nivel formal: para garantizar su ejercicio, es necesario asegurar también una serie de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales; un espacio libre de violencia (en todas sus manifestaciones), y un Estado de derecho que permita las elecciones libres, democráticas y pluralistas.

En Afganistán, particularmente, al analizar el derecho de participación, con frecuencia los ordenamientos positivos quedan en un segundo plano, toda vez que se antepone una serie de condiciones jurídicas previas aún más decisivas para su puesta en práctica, tanto en los niveles internacional, regional, nacional —antes y después del retorno del Régimen Talibán—, y local (las cuales se condensan en el cuadro 4).

Así, la ineficacia práctica del derecho a la participación política en Afganistán no se debe, exclusivamente, a la deficitaria implementación de la resolución 1325 —es decir, a una relación norma-eficacia—, sino, antes bien, encuentra sus bases en esta misma resolución. Lo anterior pues, si se reconoce que el derecho a la participación es dependiente de las condiciones contextuales, la idea de promover una participación efectiva desde un enfoque *top-down*, y en uno de los órganos con menor legitimidad a nivel internacional, sería la causa de su propia ruina.

Además, aunque la resolución 1325 nació desde la iniciativa de las organizaciones de mujeres y la sociedad civil, su impulso por medio del Consejo de Seguridad derivó en que carezca

de falta de mecanismos de rendición de cuentas que la hagan operativa y realmente efectiva⁵⁸⁹. Igualmente, si se impulsaran estos mecanismos por medio del órgano que la vio nacer, se correría el riesgo de expandir las funciones de un órgano con una legitimidad cuestionable para ejecutarla.

A lo largo de este estudio, fue posible constatar que las negociaciones de paz en Afganistán durante el período 2020-2021 fueron excluyentes, y desarrolladas por medio de eventos convocados por una comunidad internacional preocupada por sus intereses geopolíticos, que terminaron por minar el estatus y los derechos humanos de las mujeres tras el *impasse* de las negociaciones. Ninguno de los acuerdos alcanzados estableció disposiciones específicas de relevancia, que permitieran asegurar los derechos humanos de las mujeres, ni hacer cumplir las disposiciones explicitadas en la resolución 1325; incluso, las consultas locales con mujeres estuvieron desconectadas del proceso nacional, y no vinculaban los resultados de la negociación. Además, aunque desde 2004 Afganistán contaba con un sistema político basado en cuotas para las mujeres, estas dejaron de constituir un instrumento de política pública cuando se estaba disputando la distribución del poder político, por lo cual, ni cuantitativa ni cualitativamente, la participación de las mujeres se garantizó.

En adición, si se analizan los perfiles de las mujeres que ocuparon un lugar en las mesas de negociación, es evidente el carácter excluyente de estos espacios. Las delegadas en las negociaciones residían en Kabul, ya eran funcionarias de gobierno y contaban con estudios superiores; ello incidió en que no se asegurara una pluralidad de voces respecto de las mujeres representadas. Al igual que en anteriores procesos de paz, este se centró en gran medida en las élites y con un enfoque *top-down*⁵⁹⁰, mientras que las grandes ausentes de las conversaciones fueron las mujeres rurales, pertenecientes a grupos étnicos minoritarios y “analfabetizadas”⁵⁹¹.

Como corolario de lo anterior, es preciso destacar que la hipótesis de investigación planteada resultó parcialmente cierta. En primer lugar, es correcto afirmar que la ausencia de mecanismos para hacer efectiva la resolución 1325, particularmente desde un enfoque ascendente,

⁵⁸⁹ Esto, pues, tal como se esbozó en el capítulo II, la resolución 1325 no aborda las condiciones que la sostienen, ni realiza esfuerzos para que la participación deba ser significativa, limitándose a un enfoque formalista.

⁵⁹⁰ United States Agency of International Development, Organization for Policy Research & Development Studies and PEAD Foundation, “Women, Peace and Security”, 18.

⁵⁹¹ Se prefiere el uso de este término puesto que reconoce las razones que posibilitaron que una mujer sea capaz de leer o escribir. Así, al igual que una persona puede ser “alfabetizada”, es necesario reconocer que existen una serie de condiciones para que una mujer sea, a su vez, “analfabetizada”.

condicionó el ejercicio del derecho de participación durante las negociaciones de paz. También es cierto que la baja facticidad del derecho interno implicó que, durante el período, el derecho de participación fuese ejercido de forma limitada, pues otros ordenamientos como el Pashtunwali obtuvieron primacía frente al derecho estatal; igualmente se constató que los códigos de conducta locales fueron determinantes para la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad en la adopción de las medidas de mantenimiento y consolidación de la paz durante el período analizado.

Sin embargo, no resultó cierto que la legislación regional fuese inexistente, pues fue posible verificar la existencia de normas e instrumentos de política pública relativas al derecho a la participación política de las mujeres, en el marco de la Organización para la Cooperación Islámica, en particular, su carta constitutiva; la Comisión Permanente Independiente de Derechos Humanos; la Declaración de los Derechos Humanos en el Islam y el Plan de Acción para el Avance de la Mujer. Ni tampoco resultó cierto que la interpretación deobandí del islam fuera especialmente relevante para condicionar el derecho de participación, pues se denotó que la doctrina del Talibán depende más del Pashtunwali, que de una pureza teológica respecto de la doctrina deobandí.

Es oportuno destacar que la falta de comprensión sobre las realidades locales y culturales derivó en el impulso de políticas nacionales basadas en el desconocimiento y la lejanía con las comunidades. Aunque se crearon sistemas de cuotas y disposiciones normativas que buscaban asegurar el derecho de participación políticas de las mujeres, estas se asimilaron a un castillo de naipes, con cimientos frágiles y susceptibles de cualquier amenaza, especialmente, debido a otras condiciones como las lealtades étnicas, religiosas, políticas, financieras y patriarcales, la ausencia de un Estado de derecho en la mayor parte del territorio, la violencia contra las mujeres, el acceso a la educación y al trabajo, además de las limitaciones específicas que experimentan las mujeres según su condición. Ello propició que el sistema político se desmoronara con facilidad y pavimentó el camino para que el gobierno del Talibán pudiera incumplir los compromisos que anunció públicamente previo a su llegada y, en su lugar, impusiera un régimen altamente restrictivo de los derechos humanos de toda la población, y especialmente de las afganas, en flagrante violación de los derechos de estas y de las obligaciones internacionales sobre la materia.

Aunque se suponía que la resolución 1325 implicaría un cambio del reconocimiento de las mujeres como víctimas, a las mujeres como agentes, los mismos actores que reconocieron esta

necesidad estuvieron dispuestos a sacrificarla por intereses geopolíticos. Veinte años después de su emisión, el Consejo de Seguridad convalidó su ineficacia al no pronunciarse sobre la falta de participación de las mujeres en el proceso que sentó las bases para el diálogo intraafgano. Tampoco así se puso en cuestión el dispositivo colonial que implicó la ocupación del territorio afgano durante casi 20 años, lo que derivó en que, una vez más, el Consejo de Seguridad no se opusiera a la guerra, sino que se limitara a gestionarla, pues no debe olvidarse que fue el mismo Consejo de Seguridad el que respaldó la invasión a Afganistán por medio de sus resoluciones 1378 y 1386 de 2001.

Actualmente, el panorama para las mujeres afganas es desolador, no solo por el retorno del Régimen Talibán, sino, además, por el proceso de paz en sí mismo, en el que otras personas se jugaron el futuro de sus derechos; los pocos acuerdos que lograron incluir cláusulas sobre género, fueron flagrantemente incumplidos. No obstante, debe decirse, las mujeres afganas no aceptaron pasivamente el designio impuesto por el nuevo gobierno y la consecuente erosión de sus derechos, pues desde agosto de 2021 han organizado protestas, movilizaciones y mítines para exigir el cumplimiento de sus derechos, lo que da cuenta del ejercicio de su *agencia*, independiente de los apoyos dirigidos desde Occidente.

Aunque la propuesta que aquí se establece reconoce las limitaciones de la fórmula “agregar mujeres y mezclar”, parafraseando a Álvarez, la participación de las mujeres es irrenunciable como objetivo político⁵⁹². Ello, no solo desde una óptica de representación, sino, también, porque dicha participación implica que las mujeres puedan tomar las riendas de su propio futuro y el de las mujeres que vendrán, al reconocer que la seguridad y la construcción de una cultura de paz requieren perspectivas que no obnubilen sus dimensiones de género. Al final de cuentas, la paz, que no es un estado sino un proceso, pertenece a las comunidades y, en consecuencia, debe construirse desde ellas.

VI. Recomendaciones

Con base en las conclusiones expuestas, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. La resolución 1325, y en general, la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad deben tener un carácter vinculante. Para ello, deben adoptarse nuevas resoluciones cuyo contenido sea

⁵⁹² Álvarez Molinero, “Aportaciones del feminismo al derecho internacional en la construcción de la paz”, 82.

de carácter imperativo, preferiblemente, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por ser el órgano más representativo de la comunidad internacional. Además, es necesario impulsar mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas que permitan asegurar su eficacia.

2. El Consejo de Seguridad debe constatar el cumplimiento efectivo de la resolución 1325, y otras atinentes a la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad, en toda nueva resolución que emita relativa a la paz y la seguridad internacionales.
3. El enfoque para construir normas y políticas públicas sobre participación política —y especialmente, participación política de las mujeres— debe ser ascendente, empezando por los niveles más locales e individuales, hasta lograr una efectiva transformación del sistema político y las relaciones de género. Las soluciones segregadas por género, como las cuotas, deben ser transitorias e instrumentales; es decir, deben fungir como un medio para lograr transformaciones de largo plazo en las jerarquías de género.
4. La educación en derechos humanos —y respetuosa de las distintas cosmovisiones— es clave para hacer frente a las desigualdades de género, de forma que se comprendan adecuadamente los textos religiosos, y exista una cada vez mayor aceptación social del papel de la mujer en la esfera pública. Para ello, tomando como referencia la propuesta de Kakar, es pertinente trabajar con los líderes religiosos, pues cuentan credibilidad y autoridad moral entre una gran parte de la población, y podrían influir y desafiar los roles tradicionales de género y la dominación masculina⁵⁹³. Igualmente, según propone Tørholen, recurrir a mujeres exitosas e influyentes en la comunidad, en condiciones seguras, podría tener un efecto positivo para motivar a las estudiantes. Sin embargo, para ello es importante mantener un enfoque sensible a la cultura local y acorde con una perspectiva islámica —o bien, al sistema de creencias de la población local—⁵⁹⁴.
5. En consonancia con la propuesta que se establece en el reporte *Women, Peace and Security: Afghanistan-Pakistan Women's Policy Brief*, un proceso de paz integral debe estar conectado en tres niveles, incluidas las negociaciones de alto nivel, mecanismos de organización y consulta vinculantes en el nivel inferior, además de la participación de la sociedad civil organizada en el nivel medio, en forma conectada y sinérgica.

⁵⁹³ “Engaging Afghan Religious Leaders for Women’s Rights”, Palwasha L. Kakar.

⁵⁹⁴ Tørholen, “Gender and security”, 79.

6. Siguiendo la propuesta de Tørholen, el enfoque de seguridad humana es necesario para identificar las amenazas con las que se enfrentan las mujeres afganas, así como para hacer frente a nuevas amenazas. Debe incluir todo lo que el individuo percibe personalmente como una amenaza o inseguridad, que puede variar de una persona a otra, o de un pueblo a otro. Todo esto le permitiría poder vivir su vida con seguridad, en un entorno estable, en el que pueda participar en los procesos políticos, tener oportunidades sociales y desarrollar su potencial humano, sin discriminación. Además de este marco de seguridad humana, es crucial incluir una perspectiva de género, debido a las relaciones de poder de género profundamente arraigadas en un Afganistán patriarcal, y en razón de las dicotomías de masculinidad y feminidad con los valores asociados a cada una⁵⁹⁵. Adicionalmente, las medidas para el mantenimiento de la paz deben considerar la participación de las mujeres en los cuerpos de seguridad, con el fin de que estas también puedan fiscalizar el efectivo cumplimiento de los acuerdos que vinculan a las mujeres.
7. Afganistán debe cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y participación política de las mujeres, igual que completar la ejecución del Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución 1325 en Afganistán. En caso de que no lo hiciera, el reconocimiento internacional del Emirato por parte de otros Estados deberá estar condicionado al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, y especialmente, de las peticiones formuladas por parte de las afganas.

⁵⁹⁵ Tørholen, "Gender and security", 81.

VI. Anexos

Anexo 1. Disposiciones sobre participación política en los procesos de paz en las resoluciones de la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad

Disposiciones sobre participación de las mujeres en los procesos de paz	
Preámbulo	Contenido
<p>a) Reafirma el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz.</p> <p>b) Subraya la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos.</p> <p>c) Reconoce la necesidad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, y que la plena participación de las mujeres y niñas en el proceso de paz pueden contribuir considerablemente al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad internacionales</p>	<p>a) Insta a los Estados miembros a velar por que aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos.</p> <p>b) Alienta al secretario general a que ejecute su plan de acción estratégico (A/49/587) en el que se pide un aumento de la participación de la mujer en los niveles de adopción de decisiones en la solución de conflictos y los procesos de paz.</p> <p>c) Insta al secretario general a que nombre a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales para realizar misiones de buenos oficios en su nombre y, a ese respecto, pide a los Estados miembros que presenten al secretario general candidatas para que se las incluya en una lista centralizada que se actualice periódicamente.</p> <p>d) Insta también al secretario general a que trate de ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los derechos humanos y a tareas humanitarias.</p> <p>e) Expresa su voluntad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, e insta al secretario general a que vele por que, cuando proceda, las operaciones sobre el terreno incluyan un componente de género.</p> <p>g) Pide al secretario general que proporcione a los Estados miembros directrices y material de adiestramiento sobre la protección, los derechos y las necesidades especiales de las mujeres, así como sobre la importancia de la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz, invita a los Estados miembros a que incorporen esos elementos, así como el adiestramiento con miras a la concienciación respecto del VIH/SIDA, en sus programas nacionales de capacitación de personal militar y de policía civil como preparación para su despliegue, y pide además al secretario general que vele porque el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz reciba un adiestramiento análogo.</p> <p>h) Pide a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género, en que se tengan en cuenta y se incluyan, entre otras cosas: a) Las necesidades</p>

	<p>especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos; b) Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz; c) Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial.</p> <p>j) Alienta a todos los que participen en la planificación para el desarme, la desmovilización y la reintegración a que tengan presentes las necesidades distintas de los excombatientes según sean del género femenino o masculino y tengan en cuenta las necesidades de sus familiares a cargo.</p> <p>k) Expresa su disposición a velar por que en las misiones del Consejo de Seguridad se tengan en cuenta las consideraciones de género y los derechos de la mujer, incluso celebrando consultas con los grupos locales e internacionales de mujeres.</p> <p>l) Invita al secretario general a hacer un estudio sobre los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, el papel de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de género de los procesos de paz y la solución de conflictos, y le invita también a presentar un informe al Consejo de Seguridad sobre los resultados de ese estudio y a poner éstos a disposición de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas.</p> <p>m) Pide al secretario general que, según proceda, indique en sus informes al Consejo de Seguridad los progresos realizados en la incorporación de las cuestiones de género en todas las misiones de mantenimiento de la paz y todos los demás aspectos relacionados con las mujeres y las niñas.</p>
<p>a) Reafirma las obligaciones de los Estados partes en la Convención Internacional sobre todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo, e instando a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ratificarlos o de adherirse a ellos.</p> <p>b) Reafirmando el importante papel de la mujer en la prevención y solución de conflictos y en la consolidación de la paz, y subrayando la importancia de que participe en pie de igualdad e intervenga plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, así como la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en la prevención y solución de conflictos.</p> <p>c) Profundamente preocupado también por los obstáculos y desafíos persistentes que dificultan la participación y la plena intervención de la mujer en la prevención y resolución de conflictos como resultado de la violencia, la intimidación y la discriminación, que menoscaban la capacidad y la legitimidad de la mujer para participar en la vida</p>	<p>a) Destaca la importante función que puede desempeñar la Comisión de Consolidación de la Paz si incluye en su labor de asesoramiento y sus recomendaciones sobre las estrategias de consolidación de la paz después de los conflictos, cuando proceda, maneras de abordar la violencia sexual cometida en el transcurso de un conflicto armado y posteriormente, y al asegurar la consulta y la representación efectiva de mujeres de la sociedad civil en sus configuraciones específicas para los países, como parte de su enfoque más amplio de las cuestiones de género.</p> <p>b) Insta al secretario general y a sus enviados especiales a que inviten a mujeres a participar en los debates que sean pertinentes para la prevención y la solución de conflictos, el mantenimiento de la paz y la seguridad y la consolidación de la paz después de los conflictos, y alienta a todas las partes en esas conversaciones a que faciliten la plena participación de la mujer en pie de igualdad en los niveles decisivos.</p>

<p>pública después de los conflictos, y [reconoce] los efectos negativos que ello causa en la paz, la seguridad y la reconciliación duraderas, en particular la consolidación de la paz después de los conflictos.</p> <p>d) Reconociendo que es responsabilidad primordial de los Estados respetar y garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos y de todas las personas que se encuentran en su territorio, de conformidad con el derecho internacional pertinente.</p>	
<p>a) Reafirmando las obligaciones de los Estados partes en la Convención Internacional sobre todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos, e instando a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ratificarlos o de adherirse a ellos.</p> <p>b) Poniendo de relieve la importancia de afrontar las cuestiones relativas a la violencia sexual desde el comienzo de los procesos de paz y las gestiones de mediación, para proteger a la población en peligro y promover la plena estabilidad, en particular en lo que respecta a los acuerdos sobre el acceso de la asistencia humanitaria y sobre derechos humanos previos a la cesación del fuego, a las disposiciones relativas a las cesaciones del fuego y a la vigilancia de su cumplimiento, al desarme, la desmovilización y la reintegración, a la reforma del sector de la seguridad, a la justicia y las reparaciones, y a la recuperación y el desarrollo después de los conflictos.</p> <p>c) Observando con preocupación la insuficiente representación de la mujer en los procesos de paz oficiales, la falta de mediadores y supervisores de la cesación del fuego debidamente capacitados para afrontar casos de violencia sexual, y la falta de mujeres entre los principales responsables de la mediación en las conversaciones de paz patrocinadas por las Naciones Unidas.</p> <p>d) Reconociendo que la promoción y el empoderamiento de la mujer y el apoyo a las organizaciones y redes de mujeres son esenciales en la consolidación de la paz para promover la participación plena y en pie de igualdad de la mujer y alentando a los Estados miembros, los donantes y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, a prestar apoyo a ese respecto.</p> <p>e) Acogiendo con beneplácito que en las misiones de mantenimiento de la paz se asignen a mujeres funciones civiles, militares y de policía y reconociendo que las mujeres y los niños afectados por conflictos armados quizás se sientan más seguros, en las misiones de mantenimiento de la paz, colaborando con mujeres o denunciando abusos ante ellas, y que la presencia de personal femenino de mantenimiento de la paz tal vez aliente a las mujeres locales a participar en las fuerzas armadas y de seguridad nacionales, contribuyendo así a establecer un sector de la seguridad accesible y sensible a las necesidades de todos, especialmente de las mujeres.</p> <p>f) Reconociendo que los Estados tienen la responsabilidad primordial de respetar y garantizar los derechos humanos de sus</p>	<p>a) Insta al secretario general, a los Estados miembros y a los jefes de las organizaciones regionales a adoptar medidas para aumentar la representación de la mujer en los procesos de mediación y de adopción de decisiones en relación con la solución de conflictos y la consolidación de la paz.</p> <p>b) Alienta a los Estados miembros a desplegar un mayor número de personal militar y policial femenino en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y a capacitar adecuadamente a todo su personal militar y policial para cumplir sus funciones.</p> <p>c) Solicita al secretario general que siga presentando informes anuales al Consejo sobre la aplicación de la resolución 1820 (2008).</p>

<p>ciudadanos y de todas las personas que se encuentren en su territorio, de conformidad con el derecho internacional pertinente.</p>	
<p>a) Reiterando la necesidad de que la mujer participe de manera plena, efectiva e igualitaria en todas las etapas de los procesos de paz, dada su función vital en la prevención y la solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, reafirmando la función fundamental que puede ejercer la mujer en la reparación del tejido social de las sociedades en recuperación y destacando la necesidad de que participe en la elaboración y aplicación de estrategias posteriores a conflictos a fin de que se tengan en cuenta sus perspectivas y necesidades.</p> <p>b) Expresando profunda preocupación por la insuficiente representación de la mujer en todas las etapas de los procesos de paz, en particular por el escasísimo número de mujeres que desempeñan funciones oficiales en los procesos de mediación, y destacando la necesidad de lograr que se nombre el número debido de mujeres para ocupar puestos de adopción de decisiones, como mediadoras de alto nivel y como integrantes de los equipos de mediadores.</p> <p>c) Reconociendo las necesidades particulares de las mujeres y las niñas en las situaciones posteriores a conflictos, entre otras, las relativas a la seguridad física, los servicios de salud, que incluyan la salud reproductiva y mental, las vías para asegurar sus medios de supervivencia, el derecho a la tierra y a la propiedad, y el empleo, además de su participación en la adopción de decisiones y la planificación posterior a los conflictos, en particular en las etapas iniciales de la consolidación de la paz después de los conflictos.</p> <p>d) Observando que las mujeres en situaciones de conflicto armado y posteriores a conflictos frecuentemente siguen siendo consideradas víctimas y no agentes capaces de hacer frente a las situaciones de conflicto armado y resolverlas, y destacando la necesidad de centrar los esfuerzos no solamente en la protección de la mujer sino también en su empoderamiento en la consolidación de la paz.</p> <p>e) Reconociendo que la comprensión de las consecuencias que tienen las situaciones de conflicto armado para las mujeres y las niñas, incluso cuando son refugiadas y desplazadas internas, la respuesta adecuada y rápida a sus necesidades particulares y los mecanismos institucionales eficaces para garantizar su protección y su participación plena en el proceso de paz, en particular en las etapas iniciales de la consolidación de la paz después de los conflictos, pueden contribuir significativamente al mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad internacionales.</p> <p>f) Acogiendo con beneplácito los esfuerzos del secretario general por nombrar a más mujeres para que ocupen puestos de categoría superior en las Naciones Unidas, en particular en las misiones sobre el terreno, como una medida tangible para lograr que las Naciones Unidas asuman el liderazgo en la aplicación de su resolución 1325 (2000).</p>	<p>a) Insta a los Estados miembros y las organizaciones regionales e internacionales a que sigan adoptando medidas para mejorar la participación de la mujer en todas las etapas de los procesos de paz, en particular en la solución de conflictos, la planificación posterior a los conflictos y la consolidación de la paz, incluso procurando que participen más en la adopción de decisiones políticas y económicas en las etapas iniciales de los procesos de recuperación por medios como la promoción del liderazgo de las mujeres y su capacidad para intervenir en la gestión y la planificación de la asistencia, el apoyo a las organizaciones de mujeres y la lucha contra las actitudes sociales negativas sobre la capacidad de la mujer para participar en pie de igualdad.</p> <p>b) Reitera su llamamiento a todas las partes en los conflictos armados para que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y la protección de las mujeres y las niñas.</p> <p>c) Exhorta al secretario general a que elabore una estrategia para aumentar, incluso mediante una formación apropiada, el número de mujeres que son nombradas para interponer buenos oficios en su nombre, en particular como representantes especiales y enviadas especiales, y a que adopte medidas para aumentar la participación de la mujer en las misiones políticas, de consolidación de la paz y de mantenimiento de la paz que llevan a cabo las Naciones Unidas.</p> <p>d) Solicita al secretario general que asegure que los órganos competentes de las Naciones Unidas, en colaboración con los Estados miembros y la sociedad civil, reúnan datos sobre las necesidades particulares de las mujeres y las niñas en las situaciones de conflicto y posteriores a éstos y que analicen y evalúen sistemáticamente dichos datos, incluida la información sobre sus necesidades en materia de seguridad física y de participación en los procesos de adopción de decisiones y de planificación de la etapa posterior a los conflictos, a fin de mejorar la respuesta a esas necesidades a nivel de todo el sistema.</p> <p>e) Alienta a los Estados miembros que se encuentran en situaciones posteriores a conflictos a que, en consulta con la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres definan de manera pormenorizada las necesidades y prioridades relativas a las mujeres y las niñas y formulen estrategias concretas, de conformidad con sus respectivos sistemas jurídicos, para atender esas necesidades y prioridades, que abarcan, entre otras cosas, la prestación de apoyo para que las mujeres y las niñas tengan mayor seguridad física y mejores condiciones socioeconómicas, mediante la educación, actividades generadoras de ingresos, acceso a los servicios básicos, en particular los de salud, incluida la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos y la salud mental, un sistema de aplicación de la ley que tenga en cuenta las cuestiones de género y el acceso a la justicia, así</p>

	<p>como la mejora de la capacidad de la mujer para participar en la adopción de decisiones en el ámbito público a todos los niveles.</p> <p>f) Insta a los Estados miembros, los órganos de las Naciones Unidas y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, a que tomen todas las medidas viables para asegurar que las mujeres y las niñas tengan igual acceso a la educación en las situaciones posteriores a conflictos, dado el papel fundamental que tiene la educación en el fomento de la participación de la mujer en la toma de decisiones después de los conflictos.</p> <p>g) Alienta a la Comisión de Consolidación de la Paz y a la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz a que sigan asegurando que, como parte integrante de la labor de consolidación de la paz después de los conflictos, se preste una atención sistemática a la promoción de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer y se movilicen recursos para ello, y a que promuevan la plena participación de la mujer en este proceso</p> <p>h) Solicita al secretario general que, en su programa de acción para mejorar la labor de las Naciones Unidas en favor de la consolidación de la paz, tenga en cuenta la necesidad de aumentar la participación de la mujer en la adopción de decisiones sobre los asuntos políticos y económicos desde las etapas más tempranas del proceso de consolidación de la paz.</p>
<p>a) Reconociendo los esfuerzos del secretario general por hacer frente a la insuficiente representación de la mujer en los procesos de paz oficiales, la falta de mediadores y supervisores de la cesación del fuego debidamente capacitados para afrontar casos de violencia sexual, y la falta de mujeres entre los principales responsables de la mediación en las conversaciones de paz patrocinadas por las Naciones Unidas, y alentando a que se adopten más medidas en ese sentido.</p> <p>b) Acogiendo con beneplácito que en las misiones de mantenimiento de la paz se asignen a mujeres funciones civiles, militares y de policía, y reconociendo que su presencia tal vez aliente a las mujeres de las comunidades locales a denunciar los actos de violencia sexual.</p>	<p>a) Acoge con beneplácito la labor de los asesores en cuestiones de género; aguarda con interés la designación de más asesores para la protección de la mujer en las misiones de mantenimiento de la paz, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1888 (2009); y hace notar la contribución que estos pueden hacer en el marco de las disposiciones de vigilancia, análisis y presentación de informes que se han de establecer en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 8 de la presente resolución.</p> <p>b) solicita al secretario general que incluya, en su caso, a expertos en cuestiones de género en las misiones de evaluación técnica.</p> <p>c) Alienta también a los Estados miembros a desplegar un mayor número de personal militar y de policía femenino en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y a capacitar adecuadamente a todo su personal militar y de policía en materia de violencia sexual y basada en el género, entre otras cosas, para cumplir sus funciones.</p>
<p>No realiza mayores referencias al tema.</p>	<p>a) Destaca que la participación de las mujeres es esencial en toda respuesta de prevención y protección.</p> <p>b) Expresa su intención de emplear, según proceda, todos los medios a su disposición para asegurar la participación de las mujeres en todos los aspectos de la mediación, la recuperación y la consolidación de la paz después de los conflictos.</p> <p>c) Pide que se siga destinando a asesores de protección de la mujer a las misiones, de conformidad con la resolución 1888 (2009), para facilitar la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a las mujeres y la paz y la seguridad</p>

	<p>d) Exhorta al secretario general a que asegure que la necesidad de asesores de protección de la mujer, su número y sus funciones se evalúen sistemáticamente en la planificación y el examen de cada misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y política, y pone de relieve la necesidad de mejorar la coordinación, el intercambio de información, el análisis, la planificación de la respuesta y la aplicación en esos sectores.</p> <p>e) Solicita al secretario general, los Estados miembros y las organizaciones regionales que, cuando proceda, aseguren que los mediadores y los enviados en las situaciones en que se utilice como método o táctica bélicos, o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, traten de las cuestiones relativas a la violencia sexual con las mujeres, la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, y los supervivientes de violencia sexual, entre otros, y asegure que esas preocupaciones se reflejen en disposiciones concretas de los acuerdos de paz, incluidas las relativas a las medidas de seguridad y los mecanismos de justicia de transición; insta a que la violencia sexual se incluya en la definición de los actos prohibidos en los acuerdos de alto el fuego y en las disposiciones sobre la vigilancia de los alto el fuego; y destaca la necesidad de que los delitos de violencia sexual queden excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de los procesos de solución de conflictos.</p> <p>f) Solicita al secretario general y a las entidades competentes de las Naciones Unidas que ayuden a las autoridades nacionales, con la participación efectiva de las mujeres, a atender las preocupaciones relativas a la violencia sexual de manera explícita.</p>
<p>a) Poniendo de relieve que las barreras que persisten para que la resolución 1325 (2000) se aplique íntegramente solo se dismantelarán mediante un compromiso específico con el empoderamiento, la participación y los derechos humanos de las mujeres, así como mediante un liderazgo concertado, información y medidas coherentes, y apoyo para aumentar la intervención de las mujeres en todos los niveles de la adopción de decisiones.</p> <p>b) Tomando nota con aprecio del informe del secretario general de 4 de septiembre de 2013 y del progreso y la aparición de buenas prácticas en varios ámbitos, incluidos los aspectos de la protección frente a los abusos y las vulneraciones de los derechos humanos, las oportunidades para que las mujeres ejerzan el liderazgo, los recursos aportados para atender sus necesidades y ayudarlas a ejercer sus derechos, y la capacidad y el compromiso de todos los agentes que participan en la aplicación de la resolución 1325 (2000) y las resoluciones posteriores para promover la participación y protección de las mujeres.</p> <p>c) Reconociendo que los Estados tienen la responsabilidad primordial de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción.</p>	<p>a) Se propone prestar más atención al liderazgo y la participación de las mujeres en la solución de conflictos y la consolidación de la paz, incluso realizando el seguimiento del progreso en la aplicación y haciendo frente a los retos relacionados con la falta de información y análisis sobre los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, la función de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de género de los procesos de paz y la solución de conflictos, y con la calidad de dicha información y análisis.</p> <p>b) Expresa su intención de prestar mayor atención a las cuestiones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad en todas las esferas temáticas pertinentes de que se ocupa, en particular la protección de los civiles en los conflictos armados, la consolidación de la paz después de los conflictos, la promoción y el fortalecimiento del estado de derecho en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la paz y la seguridad en África, las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas, y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.</p> <p>c) Expresa su intención de incluir disposiciones para facilitar la plena participación y la protección de las mujeres en la preparación de elecciones y los procesos políticos, los programas de desarme, desmovilización y reintegración, las reformas del sector de la</p>

d) Reafirmando que la paz sostenible requiere un enfoque integrado que se base en la coherencia entre las actividades en los ámbitos de la política, la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos, incluida la igualdad entre los géneros, y el estado de derecho y la justicia.

e) Reconociendo la necesidad de que en su propia labor se preste una atención más sistemática al cumplimiento de los compromisos sobre las mujeres, la paz y la seguridad, particularmente con el fin de reforzar la intervención de las mujeres en la prevención y solución de conflictos y en la consolidación de la paz, y haciendo notar, a este respecto, la necesidad de que se presenten informes oportunos y sistemáticos sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

f) Tomando nota de las decisivas contribuciones realizadas por la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, a la prevención y solución de conflictos y la consolidación de la paz, y, a este respecto, la importancia que tienen las consultas y el diálogo sostenidos entre las mujeres y los encargados de adoptar decisiones a nivel nacional e internacional.

seguridad y judicial, y los procesos de reconstrucción después de los conflictos en sentido amplio.

d) Reconoce la importancia que tienen las interacciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, con los miembros del Consejo en la Sede y durante las misiones del Consejo sobre el terreno y se compromete a asegurar que sus visitas periódicas a zonas de conflicto incluyan reuniones interactivas con mujeres locales y organizaciones de mujeres sobre el terreno.

e) Reconoce que sigue siendo necesario aumentar la participación de las mujeres y la consideración de las cuestiones relacionadas con el género en todas las deliberaciones pertinentes para la prevención y la solución de conflictos armados, el mantenimiento de la paz y la seguridad, y la consolidación de la paz después de los conflictos.

f) Solicita a los enviados especiales y representantes especiales del secretario general en misiones de las Naciones Unidas que, desde el principio de su período de servicio, consulten regularmente con organizaciones de mujeres y mujeres líderes, incluidos los grupos de mujeres social o económicamente excluidas; b) Alienta a los Estados miembros interesados a que elaboren mecanismos de financiación dedicados exclusivamente a apoyar la labor y aumentar la capacidad de las organizaciones que fomentan el desarrollo del liderazgo de las mujeres y su plena participación en todos los niveles de adopción de decisiones respecto de la aplicación de la resolución 1325 (2000), entre otros medios aumentando las contribuciones a la sociedad civil local; c) Solicita al secretario general que fortalezca los conocimientos de las delegaciones negociadoras en conversaciones de paz y los miembros de los equipos de apoyo a la mediación sobre las dimensiones de género de la consolidación de la paz poniendo a disposición de todos los equipos de mediación de las Naciones Unidas conocimientos especializados y expertos en materia de género, solicita también al secretario general que apoye los nombramientos de mujeres en niveles superiores como mediadoras de las Naciones Unidas y miembros de los equipos de mediación de las Naciones Unidas, y exhorta a todas las partes en esas conversaciones de paz a que faciliten la plena participación de las mujeres en pie de igualdad en los niveles decisorios.

g) Destaca la importancia de que los Estados miembros que lleven a cabo procesos electorales y reformas constitucionales después de conflictos sigan procurando lograr, con el apoyo de las entidades de las Naciones Unidas, la participación plena y en pie de igualdad de las mujeres en todas las etapas de los procesos electorales.

h) Alienta a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que aumenten el porcentaje de mujeres militares y policías destinadas a operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, y alienta también a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a que impartan a todo el personal militar y de policía suficiente capacitación para desempeñar sus funciones, y a las entidades pertinentes de las Naciones Unidas a que pongan a su disposición

	<p>orientación o módulos de capacitación apropiados, en particular capacitación previa al despliegue en las Naciones Unidas basada en situaciones sobre la prevención de la violencia sexual y por razón de género.</p> <p>i) Insta a los Estados miembros y a las entidades de las Naciones Unidas a que aseguren la participación plena y significativa de las mujeres en las actividades destinadas a combatir y erradicar la transferencia ilícita y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras.</p> <p>j) Reconoce con preocupación que, si no se produce un cambio significativo en la aplicación, las mujeres y sus perspectivas seguirán estando infrarrepresentadas en la prevención y la solución de conflictos, la protección y la consolidación de la paz en el futuro previsible, y, por lo tanto, alienta a los Estados miembros, las organizaciones regionales que corresponda y las entidades de las Naciones Unidas que han elaborado marcos y planes en apoyo de la aplicación de la resolución 1325 (2000) a que empiecen a examinar los planes y las metas de aplicación existentes, y a los Estados miembros a que evalúen y aceleren el progreso y se preparen para formular metas nuevas a tiempo para el examen de alto nivel de 2015.</p>
<p>a) Reafirmando las obligaciones de los Estados partes en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo e instando a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ratificarla o adherirse a ella, observando además la recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.</p> <p>b) Observando que existe un vínculo sustancial entre la implicación significativa de las mujeres en las actividades de prevención y solución de los conflictos y de reconstrucción posterior y la eficacia y sostenibilidad a largo plazo de tales actividades, y que es necesario aumentar la asignación de recursos, la rendición de cuentas, la voluntad política y el cambio de actitud.</p> <p>c) Reafirmando que los Estados y todas las partes en los conflictos armados tienen la obligación de acatar las disposiciones aplicables del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, y que es necesario poner fin a todas las violaciones del derecho internacional humanitario y a todas las violaciones y abusos contra los derechos humanos</p> <p>d) Acogiendo con beneplácito el hincapié en el logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas que se hizo con la reciente aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, reafirmando que el empoderamiento de las mujeres y las niñas y la igualdad entre los géneros son fundamentales para la prevención de los conflictos y la labor más general de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, observando a este respecto que el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel</p>	<p>a) Reitera su llamamiento a los Estados miembros para que velen por una mayor representación de las mujeres en todos los niveles de decisión de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales de prevención y solución de conflictos, alienta a quienes apoyan los procesos de paz a que faciliten la inclusión significativa de las mujeres en las delegaciones de las partes negociadoras en las conversaciones de paz, exhorta a los países donantes a que presten asistencia financiera y técnica a las mujeres involucradas en procesos de paz, incluida capacitación sobre la mediación, las campañas de promoción y los aspectos técnicos de las negociaciones, además de proporcionar apoyo y capacitación a los mediadores y los equipos técnicos sobre el impacto de la participación de las mujeres y sobre las estrategias para su inclusión efectiva, alienta además la participación significativa de las organizaciones de la sociedad civil, según proceda, en las reuniones internacionales y regionales sobre paz y seguridad, incluidas las conferencias de donantes, para ayudar a lograr que las consideraciones de género se integren en la formulación, priorización, coordinación e implementación de las políticas y los programas, y alienta a los organizadores de esas reuniones a que tengan debidamente en cuenta la posibilidad de facilitar una representación diversificada de los participantes de la sociedad civil</p> <p>b) Acoge con beneplácito los esfuerzos realizados por los Estados miembros para aplicar la resolución 1325 (2000), incluida la formulación de planes de acción nacionales, acoge con beneplácito también el aumento de estos planes en los últimos años, exhorta a los Estados miembros a que continúen integrando la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad en sus planes estratégicos, como los</p>

sobre las Operaciones de Paz (S/2015/446), el informe del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz (S/2015/490) y el estudio mundial insisten en que es necesario, entre otras cosas, invertir más en la prevención de los conflictos y el empoderamiento de las mujeres, y poniendo de relieve además que las barreras que siguen obstaculizando la plena aplicación de la resolución 1325 (2000) solo podrán eliminarse mediante un compromiso específico con la participación y los derechos humanos de las mujeres, y mediante un liderazgo concertado, información y acciones coherentes y apoyo para promover la intervención de las mujeres en todos los niveles de decisión.

e) Reiterando la importancia de que los hombres y los niños colaboren para promover la participación de las mujeres en la prevención y solución de los conflictos armados, la consolidación de la paz y las situaciones posteriores a un conflicto.

f) Reconociendo que el terrorismo y el extremismo violento tienen un impacto diferente en los derechos humanos de las mujeres y las niñas, incluso en el contexto de su salud, educación y participación en la vida pública, y que con frecuencia son atacadas directamente por los grupos terroristas.

g) Reiterando su profunda preocupación por la frecuente infrarrepresentación de las mujeres en muchos procesos y órganos oficiales relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, por el número relativamente escaso de mujeres que ocupan altos cargos en las instituciones nacionales, regionales e internacionales relacionadas con la política y con la paz y la seguridad, por la falta de respuestas humanitarias adecuadas que tengan en cuenta el género y de apoyo a las funciones de liderazgo de las mujeres en esos entornos, por la insuficiente financiación destinada a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad, y por el consiguiente detrimento para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

a) Poniendo de relieve que los persistentes obstáculos que impiden su aplicación solo podrán eliminarse mediante el compromiso específico de fomentar la participación de las mujeres y la protección y promoción de sus derechos humanos y el apoyo constante a la implicación de las mujeres en todos los niveles decisivos.

b) Recordando los compromisos de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y reafirmando las obligaciones de los Estados partes en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo,

planes de acción nacionales y otros marcos de planificación, con recursos suficientes, incluso para el cumplimiento de las obligaciones pertinentes en virtud del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, y mediante amplias consultas, incluso con la sociedad civil, en particular las organizaciones de mujeres

c) Insta al DOMP y al DAP a que velen porque se disponga de los análisis y la especialización técnica necesarios en materia de género durante todas las etapas de la planificación de las misiones, la elaboración, ejecución y examen de los mandatos y la reducción gradual de las misiones, asegurando que las necesidades y la participación de las mujeres se integren en todas las etapas secuenciadas de los mandatos de las misiones

d) Acoge con beneplácito además los esfuerzos por incentivar una mayor presencia de las mujeres en las fuerzas militares y de policía desplegadas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, y exhorta al secretario general a que ponga en marcha, en colaboración con los Estados Miembros, una estrategia revisada para duplicar, con los recursos existentes, el número de mujeres en los contingentes militares y de policía de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

e) Alienta a empoderar a las mujeres, incluso mediante actividades de desarrollo de la capacidad, según proceda, para que participen en el diseño e implementación de las iniciativas encaminadas a prevenir, combatir y erradicar la transferencia ilícita de armas pequeñas y armas ligeras, su acumulación desestabilizadora y su uso indebido

f) Reconoce además la importancia de integrar las consideraciones de género en toda la programación humanitaria procurando garantizar el acceso a la protección y a toda la gama de servicios médicos, jurídicos y psicosociales y relativos a los medios de subsistencia, sin discriminación, y asegurando que las mujeres y los grupos de mujeres puedan participar verdaderamente en la acción humanitaria y reciban apoyo para ser sus líderes, e insta al secretario general a que fortalezca el liderazgo y la voluntad política a todos los niveles sobre esta cuestión y garantice la rendición de cuentas a los marcos humanitarios existentes en relación con el empoderamiento de las mujeres y la igualdad entre los géneros, que contribuyen a la implementación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad.

a) Alienta a los Estados miembros interesados a que velen por que quienes han sobrevivido a la violencia sexual y de género tengan la oportunidad de participar plena y significativamente en todas las etapas de los procesos de justicia de transición incluso en funciones decisivas, y reconoce que el liderazgo y la participación de las mujeres aumentarán las probabilidades de que la justicia de transición dé como resultado una reparación efectiva en opinión de las víctimas y responda a factores contextuales importantes.

<p>instando a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ratificar esos instrumentos o de adherirse a ellos</p> <p>c) Reconociendo que los Estados tienen la responsabilidad primordial de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción.</p> <p>d) Preocupado todavía por la frecuente infrarrepresentación de las mujeres en muchos procesos y órganos oficiales relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, por el número relativamente bajo de mujeres que ocupan altos cargos en instituciones nacionales, regionales e internacionales políticas y relacionadas con la paz y la seguridad.</p> <p>e) Poniendo de relieve que la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento político, social y económico de las mujeres es fundamental para prevenir la violencia sexual en situaciones de conflicto y posconflicto y responder a ella, y que la seguridad y el empoderamiento de las mujeres y las niñas son importantes para que puedan participar de manera significativa en los procesos de paz, la prevención de conflictos y la reconstrucción de las sociedades, y que, por lo tanto, la protección y la participación de las mujeres están indisolublemente unidas y se refuerzan mutuamente, como reflejan todas las resoluciones anteriores relativas a las mujeres, la paz y la seguridad.</p> <p>f) Reconociendo que el efecto desproporcionado que la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y posconflicto tiene en las mujeres y las niñas se ve exacerbado por la discriminación contra ellas y la infrarrepresentación de las mujeres en los puestos decisorios y de liderazgo.</p> <p>g) Reconociendo que el efecto desproporcionado que la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y posconflicto tiene en las mujeres y las niñas se ve exacerbado por la discriminación contra ellas y la infrarrepresentación de las mujeres en los puestos decisorios y de liderazgo</p> <p>h) Recordando la importante contribución de la sociedad civil, incluidas las dirigentes y las organizaciones de mujeres, a la prevención y solución de los conflictos y a la consolidación de la paz, incluida la prevención y respuesta frente a la violencia sexual en los conflictos, afirmando la importancia de su implicación sostenida y su participación significativa en todos los procesos de paz, y permaneciendo profundamente preocupado por las amenazas, los ataques y las restricciones a la labor de las organizaciones de la sociedad civil que inhiben su capacidad de contribuir a la paz y la seguridad internacionales.</p>	<p>b) Reconoce la importancia de apoyar, proteger y promover a la sociedad civil, especialmente a las organizaciones locales, de base y dirigidas por mujeres, y a los dirigentes religiosos y comunitarios y las organizaciones lideradas por niñas y jóvenes, para todas las actividades de prevención y respuesta.</p> <p>c) Reconoce la importancia de apoyar, proteger y promover a la sociedad civil, especialmente a las organizaciones locales, de base y dirigidas por mujeres, y a los dirigentes religiosos y comunitarios y las organizaciones lideradas por niñas y jóvenes, para todas las actividades de prevención y respuesta</p> <p>d) Expresa su intención de incluir disposiciones para facilitar la participación y la protección plenas y efectivas de las mujeres en los preparativos de elecciones y los procesos políticos, los programas de desarme, desmovilización y reintegración, las reformas judiciales y del sector de la seguridad, y los procesos más generales de reconstrucción posconflicto, cuando estas tareas figuren en el mandato de la misión.</p> <p>e) Exhorta a las partes en conflicto a que velen por que los acuerdos de alto el fuego y de paz contengan disposiciones que prohíban la violencia sexual en situaciones de conflicto y posconflicto, particularmente las disposiciones relativas a la separación, y a que velen también por que las mujeres estén presentes y participen de manera significativa en los procesos de negociación y prenegociación política.</p>
<p>a) Reafirmando a ese respecto la importancia de lograr la paz y la seguridad sostenibles a través del diálogo, la mediación, las consultas y las negociaciones políticas para salvar las diferencias y poner fin a los conflictos.</p>	<p>a) Insta además a los Estados miembros a que se comprometan a implementar la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad y sus prioridades garantizando y promoviendo la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en todas las etapas de los</p>

b) Preocupado todavía por las barreras que siguen obstaculizando la plena aplicación de la resolución 1325 (2000) y por la frecuente infrarrepresentación de las mujeres en múltiples procesos y órganos oficiales relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, por el número relativamente escaso de mujeres que ocupan altos cargos en instituciones nacionales, regionales e internacionales relacionadas con la política, la paz y la seguridad, por la falta de respuestas humanitarias apropiadas que tengan en cuenta el género y de apoyo a las funciones de liderazgo de las mujeres en esos entornos, por la insuficiente financiación de las actividades en el ámbito de las mujeres, la paz y la seguridad, y por el consiguiente efecto perjudicial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

c) Reconociendo que el conocimiento del impacto que los conflictos armados tienen en las mujeres y las niñas, la existencia de mecanismos institucionales eficaces para garantizar su protección y su plena participación en el proceso de paz pueden contribuir considerablemente al mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad internacionales

d) Recordando los compromisos de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y reafirmando las obligaciones de los Estados partes en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo, instando a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ratificarlos o adherirse a ellos, y observando la recomendación general núm. 30 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

e) Reafirmando el papel primordial de los Estados miembros en la plena aplicación de todas sus resoluciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad, y el importante papel complementario de las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, reconociendo además que los Estados tienen la responsabilidad primordial de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetas a su jurisdicción.

f) Reconociendo la oportunidad que brindan los notables aniversarios que se cumplirán en 2020, en especial el 20.º aniversario de la resolución 1325 (2000), el 75.º aniversario de las Naciones Unidas y el 25.º aniversario de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, y exhortando a todos los Estados Miembros a que se comprometan a promover el empoderamiento de las mujeres y las niñas en los procesos de paz y seguridad y a que aprovechen esos aniversarios para intensificar sus esfuerzos nacionales y la cooperación internacional.

procesos de paz, incluso mediante la incorporación de la perspectiva de género, y a que mantengan su compromiso de aumentar el número de mujeres civiles y uniformadas en las actividades de mantenimiento de la paz a todos los niveles y en puestos clave.

b) Insta a los Estados miembros a que apoyen los procesos de paz para facilitar la inclusión y la participación plenas, igualitarias y significativas de las mujeres en las conversaciones de paz desde un principio, tanto en las delegaciones de las partes negociadoras como en los mecanismos establecidos para la aplicación y el seguimiento de los acuerdos, alienta a los Estados miembros a que respalden los esfuerzos encaminados a paliar la desigual representación y participación de las mujeres en la agenda sobre la paz y la seguridad, incluido el apoyo oportuno a las mujeres para ampliar su participación y su capacidad en los procesos de paz.

c) Observa el mandato de la Comisión de Consolidación de la Paz con arreglo a la resolución 1645 (2005) y su estrategia de género, y pide que se cumpla íntegramente para seguir promoviendo la participación de las mujeres en la consolidación de la paz, así como en la prevención de los conflictos, y alienta a la Comisión de Consolidación de la Paz a que siga apoyando la participación de las organizaciones de consolidación de la paz dirigidas por mujeres en las actividades de planificación y estabilización realizadas en las etapas de reconstrucción y recuperación posconflicto;.

d) Pide a los Estados miembros que promuevan todos los derechos de las mujeres, incluidos los derechos civiles, políticos y económicos.

e) Alienta enérgicamente a los Estados miembros a que creen entornos seguros y propicios para que la sociedad civil, incluidas las líderes comunitarias oficiales y oficiosas, las mujeres dedicadas a la consolidación de la paz, las instancias políticas y quienes protegen y promueven los derechos humanos, lleve a cabo su labor de manera independiente y sin injerencias indebidas, incluso en situaciones de conflicto armado, y a que hagan frente a las amenazas, la violencia y la incitación al odio de que sean objeto.

f) Solicita al secretario general que asegure la plena implementación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, y solicita que todos los jefes de las entidades de las Naciones Unidas presten el máximo apoyo posible al secretario general a ese respecto, con el fin de formular enfoques adecuados a cada contexto para la participación de las mujeres en todas las conversaciones de paz apoyadas por las Naciones Unidas, incluidas las situaciones de determinados países, con objeto de contribuir a la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en la paz y la seguridad y garantizar así una participación más inclusiva.

g) Solicita al secretario general que en su próximo informe anual sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) y sus resoluciones posteriores incluya las disposiciones para facilitar la participación y la protección plenas y efectivas de las mujeres en los preparativos electorales y los procesos políticos, los programas de desarme,

	desmovilización y reintegración, las reformas judiciales y del sector de la seguridad, y los procesos más generales de reconstrucción posconflicto.
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Comunicado de prensa SC/6816 emitido por el presidente del Consejo de Seguridad el 8 de marzo de 2000.

Comunicado de prensa SC/6816

Al celebrarse en todo el mundo el primer Día Internacional de la Mujer del nuevo milenio, los miembros del Consejo de Seguridad reconocen que la paz está inextricablemente vinculada a la igualdad entre mujeres y hombres. Afirman que la igualdad de acceso y la plena participación de las mujeres en las estructuras de poder y su plena implicación en todos los esfuerzos de prevención y resolución de conflictos son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad. En este contexto, los miembros acogen con satisfacción el examen de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer como elemento esencial para alcanzar este objetivo.

Los miembros del Consejo también reconocen que, aunque comunidades enteras sufren las consecuencias de los conflictos armados, las mujeres y las niñas se ven especialmente afectadas. El impacto de la violencia contra las mujeres y la violación de los derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto es experimentado por mujeres de todas las edades. Las mujeres también constituyen la mayoría de los refugiados y desplazados internos del mundo.

Los miembros del Consejo observan que, aunque las mujeres han empezado a desempeñar un papel importante en la resolución de conflictos, el mantenimiento y la consolidación de la paz, siguen estando infrarrepresentadas en la toma de decisiones en relación con los conflictos. Para que las mujeres desempeñen un papel equitativo en la seguridad y el mantenimiento de la paz, deben ser empoderadas política y económicamente, y estar representadas adecuadamente en todos los niveles de la toma de decisiones, tanto en la etapa previa al conflicto como durante las hostilidades, así como en el punto de mantenimiento de la paz, consolidación de la paz, reconciliación y reconstrucción.

Los miembros del Consejo observan también que, en tiempos de conflicto armado y de colapso de las comunidades, el papel de las mujeres es crucial para preservar el orden social, y como educadoras de la paz tanto en sus familias como en sus sociedades, desempeñando así un importante papel en el fomento de una cultura de paz en las comunidades y sociedades desgarradas por los conflictos.

Los miembros del Consejo hacen un llamamiento a todos los interesados para que se abstengan de cometer abusos de los derechos humanos en situaciones de conflicto, a menudo en formas específicas para ambos géneros, respeten el derecho internacional humanitario y promuevan formas no violentas de resolución de conflictos y una cultura de paz.

Los miembros del Consejo recuerdan la obligación de perseguir a los responsables de graves violaciones del Derecho internacional humanitario, al tiempo que se congratulan de la inclusión como crimen de guerra, en

el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), de todas las formas de violencia sexual y señalan el papel que la Corte podría desempeñar para poner fin a la impunidad de los autores de tales crímenes.

Los miembros del Consejo subrayan que deben intensificarse los esfuerzos para proporcionar protección, asistencia y formación a las mujeres refugiadas, a otras mujeres desplazadas que necesitan protección internacional y a las mujeres desplazadas internamente en situaciones de conflicto.

Los miembros del Consejo subrayan la importancia de promover una política activa y visible de integración de la perspectiva de género en todas las políticas y programas al abordar los conflictos armados o de otro tipo.

Fuente: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2000.

Anexo 3. Retos estructurales que limitan la participación significativa de las mujeres en la construcción de la paz

Ausencia de un proceso de paz formal entre el Gobierno afgano y los grupos insurgentes.
Falta estructural de participación de las mujeres en los procesos de paz formales e informales desde 2001, lo cual significa que se han creado pocos precedentes para la participación significativa de las mujeres y hay pocos modelos de conducta.
Predominio de los procesos de paz nacionales, mientras que la mayor parte de los conflictos en Afganistán tiene lugar a nivel local, en que las mujeres ya están contribuyendo a la construcción de la paz, la mediación y resolución de conflictos y los esfuerzos de reconciliación.
Equiparación simplista de la construcción de la paz inclusiva con “una mujer en la mesa”.
Falta de condiciones previas claras o líneas rojas del Gobierno afgano en la oferta de paz de febrero de 2018 del presidente Ghani cuando se trata de respetar la Constitución afgana, en particular la promoción de los derechos de la mujer consagrados en ella, con miras a futuros procesos de paz
Práctica de dejar de lado a las mujeres en los órganos de consolidación de la paz, como el Alto Consejo de Paz y los Consejos Provinciales de Paz.
Barreras culturales que impiden a las mujeres desempeñar un papel más importante en la consolidación de la paz y esfuerzos de construcción de la paz

La falta de concienciación de las mujeres sobre la paz, la reconciliación o la reintegración de paz, reconciliación o reintegración, como el Programa de Paz y Reintegración de Afganistán (APRP) y proyectos más recientes.

Falta de confianza de las mujeres en los organismos de mediación y consolidación de la paz dominados por los hombres.

Uso predominante de mecanismos informales de resolución de conflictos para conflictos públicos y sociales, mecanismos en los que las mujeres no suelen participar y a los que tienen poco acceso.

Fuente: Kamminga, 2019.

Anexo 4. Eje de participación en el Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución 1325 en Afganistán

Objective 1: Increased meaningful participation of women in the decision making and executive levels of the Civil Service, Security and Peace and Reintegration

1. Civil Service

Strategic objective	Specific Action	Expected Results	Indicator	Reporting mechanism	Time-frame	Implementing Agencies	
						Lead	Support
1. Adequate laws and policies strengthening women's participation in civil service are in place	A. Assessment and review of laws and policies for strengthening women's participation	Assessment Reports identifying the gaps in laws and policies and recommendations for strengthening women's participation are in place	1) Number of Laws and Policies assessed in order to strengthen women's participation	Annual reporting to DHRWIA of MoFA. DHRWIA compiles annual report to the President's Office and	2015-2018	MoJ and MoWA	National Assembly and IARCSC

				the National Assembly.			
	B. Amendment of existing Laws and Policies for Strengthening women's participation and/or the development of new laws and policies if needed.	Laws and policies are amended based on assessment reports	2) Number of adequate laws and policies amended	Annual reporting to DHRWIA of MoFA. DHRWIA compiles annual report to the President's Office and the National Assembly	2015-2022	MoJ and MoWA	National Assembly and IARCSC
2. Increased representation of women in all government institutions	A. Increase the representation of female employees in the civil service through quotas and their representation in recruitment committees	Increased women civil servants.	3) 10% increase in female civil servants	Annual reporting to DHRWIA of MoFA. DHRWIA compiles annual report to the President's Office and the National Assembly. CSO Handbook (Women and Man in Afghanistan)	2015-2018	IARCSC, All government ministries	National Assembly, MoWA, CSO

	B. Create enabling environment for women's participation in the civil service through development of policy of mutual respect in the workplace.	The policy on the mutual respect (preventing violence) in the workplace is in place.	4) The number of ministries having the policy in place	Annual reporting to DHRWIA of MoFA. DHRWIA compiles annual report to the President's Office and the National Assembly	2015-2018	ARCSC, MoWA, All Ministries	National Assembly, MoJ
--	---	--	--	---	-----------	-----------------------------	------------------------

Fuente: Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución 1325 en Afganistán, 2015.

Bibliografía:

A. Normativa internacional

i. Tratados internacionales

- Carta de las Naciones Unidas/1945, de 26 de junio, de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional.
- Carta de la Organización para la Cooperación Islámica/1969, de 25 de agosto, de Organización para la Cooperación Islámica.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados/1969, de 23 de mayo, de Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer/1979, de 18 de diciembre, de Asamblea General.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma) /2002.
- Estatuto del Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia/1993.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos/1966, de 16 de diciembre, de Asamblea General.

ii. Declaraciones

- Declaración de los Derechos Humanos en el Islam/2020, de 28 de noviembre, de Organización para la Cooperación Islámica.
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing: Declaración política y documentos resultados de Beijing+5/1995, de 4 a 15 de septiembre.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos/1948, de 10 de diciembre, de Asamblea General.

iii. Soft law

- OIC Plan of Action for the Advancement of Women/2016, de 3 de noviembre, de Organización para la Cooperación Islámica.
- Resolución 1261/1999, de 30 de agosto, de Consejo de Seguridad.
- Resolución 1264/1999, de 15 de septiembre, de Consejo de Seguridad.
- Resolución 1314/1999, de 11 de agosto, de Consejo de Seguridad.
- Resolución 1325/2000, de 31 de octubre, de Consejo de Seguridad.
- Resolución 1889/2009, de 5 de octubre, de Consejo de Seguridad.
- Resolución 1960/2010, de 16 de diciembre, de Consejo de Seguridad.
- Resolución 2106/2013, de 24 de junio, de Consejo de Seguridad.
- Resolución 2122/2013, de 18 de octubre, de Consejo de Seguridad.
- Resolución 2242/2015, de 13 de octubre, de Consejo de Seguridad.
- Resolución 2467/2019, de 23 de abril, de Consejo de Seguridad.
- Resolución 2493/2019, de 29 de octubre, de Consejo de Seguridad.
- Resolución 2513/2020, de 10 de marzo, de Consejo de Seguridad.

B. Normativa nacional

- Constitución de la República Islámica de Afganistán/2004, de 26 de enero de 2004.
- Decreto Especial sobre Derechos de las Mujeres/2021, de 3 de diciembre.
- Ley sobre el Estatuto Personal Chiita/2009.
- Ley 989/2009, de 1 de agosto, de Ley para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres en Afganistán.

C. Jurisprudencia internacional

- Arbitrator/ Aguilar-Amory and Royal Bank of Canada claims (Great Britain vs. Costa Rica), 18 de octubre de 1923.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos/ Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 29 julio de 1988.

- Corte Internacional de Justicia, Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares / 8 de julio de 1996, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>, párr.25.
- Corte Penal Internacional/ Fiscalía c. Akayesu/2 de septiembre de 1998.
- Tribunal Penal Internacional para la extinta Yugoslavia / Fiscalía c. Anto Furudzija / 10 de diciembre de 1998.
- Tribunal Penal Internacional para la extinta Yugoslavia/ Fiscalía c. Delalic et al/ 16 de noviembre de 1998.
- Tribunal Penal Internacional para la extinta Yugoslavia / Fiscalía c. Kunarac / 12 de junio de 2002.
- Tribunal Penal Internacional para la extinta Yugoslavia / Fiscalía c. Kvočka / 2 de noviembre de 2001.
- Tribunal Penal Internacional para la extinta Yugoslavia/Fiscalía c. Radislav Krstić/ 2 de agosto de 2001.
- Tribunal Penal Internacional para Ruanda/ Fiscalía c. Akayesu/ 2 de septiembre 1998.

D. Doctrina

i. Comentarios, informes y decisiones de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales

- Aarya Nijat and Jennifer Murtazashvili, “Women’s Leadership Roles in Afghanistan,” *US Institute of Peace*, Special Report 380 (Sept 2015). <http://www.jstor.com/stable/resrep12553>.
- Afghanistan Analysts Network, “A Troika of Four: Looking back at the March 2021 Afghanistan meeting in Moscow”, Regional Relations. Recuperado el 30 de septiembre de 2022: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/regional-relations/a-troika-of-four-looking-back-at-the-march-2021-afghanistan-meeting-in-moscow/>.

- Afghanistan Analysts Network, “The Rules of Procedure for Intra-Afghan Talks”. Recuperado el 30 de septiembre de 2022: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/resources/peace-process/aans-working-translation-of-the-rules-of-procedures/>.
- Amnesty International, “Death in Slow Motion: Women and Girls under Taliban Rule,” (2022).
- Ashley Jackson “Politics and Governance in Afghanistan: the Case of Nangarhar Province,” *Secure Livelihoods Research Consortium Overseas Development Institute* (2014): <https://www.refworld.org/pdfid/53a7d2c34.pdf>
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women, “General recommendation No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations,” *Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, 1.º de noviembre de 2013. Recuperado 13 de diciembre de 2021: <https://www.refworld.org/docid/5268d2064.html>.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer/Observación General número 30/2013.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del secretario general”.
- Cordaid, Inclusive Peace, #IMatter and Oxfam, “Because she matters: Ensuring women’s meaningful participation in peacebuilding in Afghanistan”, (2020).
- CSO & UNICEF. “Afghanistan Multiple Indicator Cluster Survey 2010-2011. Final Report”, (2012).
- Danish Institute for International Studies, “Islamic or Universal Human Rights? The OICS’s Independent Permanent Human Rights Commission.” *Danish Institute for International Studies*, marzo de 2012, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/59841/1/688944434.pdf>.
- European Asylum Support Office, “Afghanistan Country focus: Country of Origin Information Report”, (Jan 2022).
- Global Rights “Living with Violence: A National Report on Domestic Abuse in Afghanistan: Global Rights”, (2008).

<https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/Living%20with%20Violence%20-%20A%20National%20Report%20on%20Domestic%20Violence%20in%20Afghanistan%2C%20Global%20Rights%2C%202008.pdf>

- Home Office, “Country Policy and Information Note Afghanistan: Fear of the Taliban”, (February, 2022).
- Human Rights Watch, “Afghanistan: Taliban Abuses Cause Widespread Fear”, (September 2021): <https://www.hrw.org/news/2021/09/23/afghanistan-taliban-abuses-cause-widespread-fear>
- International Crisis Group, “Women and Conflict In Afghanistan,” International Crisis Group. Asia Report Nr 252 (Oct 2013).
- Human Rights Watch, “No Forgiveness for People Like You: Executions and Enforced Disappearances in Afghanistan...”. Recuperado el 4 de septiembre de 2022: <https://www.hrw.org/report/2021/11/30/no-forgiveness-people-you/executions-and-enforced-disappearances-afghanistan>.
- “Recognition” and the Taliban’s International Legal Status,” Publications, International Centre for Counter-Terrorism. Recuperado el 30 de septiembre de 2022, <https://icct.nl/publication/recognition-talibans-international-legal-status/>.
- Secretary-General of the United Nations, “The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General” (September 2021): 13, https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2021_759.pdf.
- Shukria Azadmanesh e Ihsanullah Ghafoori, “Women’s Participation in the Afghan Peace Process,” *Afghanistan Research and Evaluation Unit and UN Women*, septiembre de 2020.
- United Nations Assistance Mission in Afghanistan, “Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict Annual Report 2020”, (2021). <https://reliefweb.inant/report/afghanistan/afghanistan-protection-civilians-armed-conflict-annual-report-2020>
- UNAMA & OHCHR, “Silence is Violence. End the Abuse of Women in Afghanistan. Kabul,” *UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Office of the UN High*

Commissioner for Human Rights (OHCHR).
https://unama.unmissions.org/sites/default/files/vaw-english_1.pdf

- United States Agency of International Development, Organization for Policy Research & Development Studies and PEAD Foundation, “Women, Peace and Security.”
- United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices for 2020,” (2021). <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/10/AFGHANISTAN-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>
- UN Women, “Women’s Rights in Afghanistan: Where are we now?,” *Gender Alert N.º 1* (December 2021).

ii. Libros

- Ahmed Rashid. *Taliban: Militant Islam, Oil & Fundamentalism in Central Asia*. New Heaven: Yale University Press, 2000.
- Aldana Rohr. “Introducción al estudio de las facultades legislativas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”. En *Las facultades legislativas del Consejo de Seguridad ¿El Monstruo de Frankenstein o el Gran Leviatán?*, ed. Aldana Rohr. Avellaneda: SGN Editora, 2019. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r39081.pdf>.
- Amina Wadud. *Qur’an and Woman: Rereading the Sacred Text from a Woman’s Perspective*. New York: Oxford University Press, 1999.
- Asma Lamrabet. *El Corán y las mujeres: una lectura de liberación*. Barcelona: Icaria Editorial: 2011.
- Antonio Carlos Wolkmer. *Pluralismo jurídico: Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*. Madrid: Editorial Dykinson, 2018.
- Asma Barlas. *Believing Women in Islam: Unreading Patriarchal Interpretations of the Qur’an*. Texas: University of Texas Press, 2002.
- Boaventura de Sousa Santos, *Construyendo las epistemologías del sur: para un pensamiento alternativo de alternativas*, Buenos Aires: CLACSO, 2018.

http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181203040448/Antologia_Boaventura_Vol2.pdf

- Boaventura de Sousa Santos, *Derecho y emancipación*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.
- Boaventura de Sousa Santos. *La globalización del derecho: Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: UNIBIBLOS, 1998.
- Boaventura de Sousa Santos. *Sociología jurídica crítica para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá: ILSA, 2009.
- Dianne Otto. “The Security’s Council Alliance of Gender Legitimacy: The Symbolic Capital of Resolution 1325”. En *Fault lines of International Legitimacy*, ed. Hilary Charlesworth y Jean-Marc Coicaud. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Elaheh Rostami-Povey. *Afghan Women: Identity and Invasion*. London: Zed Books, 2007.
- Elizabeth Odio Benito. “De la violación y otras agresiones a la integridad sexual como crímenes sancionados por el derecho internacional humanitario (crímenes de guerra)”. En *Ensayos en honor de Fernando Vatio Jiménez*, editado por Lorena González Volio, 262-296. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.
- Guadalupe Barrena. *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. México D. F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012. <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1194#page=1>.
- Hafizullah Emadi. *Repression, Resistance, and Women in Afghanistan*. Karachi: Royal Book Co, 2002.
- Hans Kelsen. *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: EUDEBA, 1960.
- Irene Vasilachis de Gialdino. *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa, 2006.
- Javier Chinchón Álvarez. “Derecho internacional y “transformaciones” del Estado: del desuso, uso y abuso del ordenamiento jurídico internacional cuando de ciertas “transformaciones que afectan a la forma de gobierno”, en *La eficacia del derecho internacional de los derechos humanos. Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. Volumen XI*, ed. Juan Soroeta Liceras. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2011. https://eprints.ucm.es/id/eprint/14759/1/Derecho_internacional_y_%E2%80%9Ctransformor

maciones del Estado%E2%80%9D-

Del desuso, uso y abuso del ordenamiento jur%C3%ADdico internacional cuando de ciertas %E2%80%9Ctransformaciones que afectan a la forma de gobierno%E2%80%9D se trata.pdf

- José Calvet de Magalhaães. *The pure concept of Diplomacy*. New York: Greenwood Press, 1988.
- Joseph V. Montville. “Track Two Diplomacy: The Arrow and the Olive Branch: A case for Track Two Diplomacy” (1991). En *The Psychodynamics of International Relations* eds. Vanuk D. Volkan, Joseph V. Montville y Demetrios A. Julius. Massachusetts: Lexington Books, 1991.
- J. Ann Tickner. *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*. New York: Columbia University Press, 1992.
- Louise Olsson. “Namibia: the first major success,” en *UN Peacekeeping in Civil Wars*, ed. Lise Morjé Howard. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Luis Pérez Prat Durbán, Antonio Remiro Brotóns y Rosa Riquelme Cortado. *Derecho Internacional: Curso General*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- Norman K. Denzin e Ivonna S. Lincoln, “Introduction: Entering the Field of Qualitative Research,” en *Handbook of Qualitative Research*, ed. Norman K. Denzin, e Ivonna S. Lincoln. (California: Sage, 1994), 1-28.
- Peter R. Mansoor. *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Renata Bregaglio. “Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.” En *Protección Multinivel de Derechos Humanos*, ed. George Rodrigo Bandeira Galindo, René Urueña y Aida Torres Pérez. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2013.
- Sergio I. Moya. *A tu servicio oh Hussein: Las milicias chiitas y la lucha contra el Estado Islámico*. San José: Observatorio de la Política Internacional, 2019.
- Sergio Moya, *El islam y sus manifestaciones sociopolíticas contemporáneas: breve introducción* (San José: Editorial UCR, 2016).

- Sirin Adlbi Sibai, *La cárcel del feminismo: Hacia un pensamiento islámico decolonial*. México D. F.: Edicionesakal, S. A., 2017.
- Swati Parashar. “The WPS Agenda: A Postcolonial Critique,” en *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, ed. Sara E. Davies y Jacqui True. New York: Oxford University Press, 2019.
- Thomas Hobbes, *Leviatã* 2.^a ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- Timon Sharan y Torunn Wimpelmann. *Women's Rights and Political Representation: Past achievements and Future Challenges*. Oslo: Peace Research Institute Oslo, 2014. <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=7538>.

iii. Artículos académicos

- Aamir Jamal. “Men’s Perception of Women’s Role and Girls’ Education among Pashtun Tribes of Pakistan: A Qualitative Delphi Study”. *Cultural and Pedagogical Inquiry* 6 no. 2: 17-34, <http://ejournals.library.ualberta.ca/index.php/cpi/index>.
- Abdul Qadeer. “The status of Women in FATA: A Comparison between Islamic Principles and Pashtunwali”. *International Journal of Research* 1 n.º 7 (2014): 1232-1270. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.672.7970&rep=rep1&type=pdf>.
- Alejandro Rosillo Martínez. “Fundamentos del pluralismo jurídico desde la filosofía de la liberación”. *Derechos en Acción* (Verano 2016/2017): 51-74.
- Alfredo Sánchez-Castañeda. “Los orígenes del pluralismo jurídico”. *Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México* (2006): 471-485. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1855/29.pdf>.
- Amina Mama. “Feminism or Femocracy? State Feminism and Democratisation in Nigeria”. *Africa Development* 20 (1995): 37-58, https://www.ru.ac.za/media/rhodesuniversity/content/equityandinstitutionalculture/documents/Amina_Mama.pdf
- André Hoekema. “Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario”. *El otro Derecho*, n.º 26-27 (2002): 67-68, <https://doi.org/10.1080/07329113.2021.1937858>.

- Arab Naz. “Pakhtunwali versus Islam; A Comparative Analysis of Women’s Rights in Islam and their Violation under Pakhtunwali (Pakhtun Code of Life) in Khyber Pakhtunkhwa Pakistán”. *International Journal of Humanity and Social Sciences* 1 (2011): 22-32. <http://www.bioinfo.in/contents.php?id=120>.
- Ayesha Malik. “The Islamic Emirate of Afghanistan and the Recognition of Government under International Law”. *Research Society of International Law* (2021): 1-23, https://rsilpak.org/wp-content/uploads/2021/10/afghanistan-taliban-recognition_rsil.pdf.
- Carlos Enrique Odriozola Mariscal. “Tratados y sucesión de Estados”. *Facultad de Derecho, Universidad Panamericana* (Marzo 2001), <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/arsiu/cont/22/eju/eju8.pdf>.
- Carlos Manuel Villabella Armengol. “Los métodos en la investigación jurídica: algunas precisiones”: 921-953. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>.
- Carmen Magallón Portolés. “De la reclamación de la paz a la participación en las negociaciones, el Feminismo Pacifista”, *Feminismo/s* 9 (2007): 15-30. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/3638/1/Feminismos_09_02.pdf.
- Divac Öberg. “The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ”. 879-906.
- Esther Barbé Izuel. “Contestación normativa y Consejo de Seguridad: La agenda de Mujeres, Paz y Seguridad o de la Resolución 1325 a la Resolución 2242.” *Revista Española de Derecho Internacional* 68, n.º 2 (julio-diciembre 2016): 103-131. <http://dx.doi.org/10.17103/redi.68.2.2016.1.03>.
- Frederick W. Kagan *et al.*, “The way of the Pashtuns,” *American Enterprise Institute* (2011): 24-28, doi: 163.178.171.11.
- Geoffrey Wiseman. “Diplomatic practices at the United Nations”. *Cooperation and Conflict* 50 (2015): 316-333.
- Gilles Dorronsoro. “The Taliban’s Winning Strategy in Afghanistan”. *Carnegie Endowment for International Peace* (2009): 1-32, https://carnegieendowment.org/files/taliban_winning_strategy.pdf
- Hamid M. Khan. “Islamic Law, Customary Law, and Afghan Informal Justice”. *US Institute of Peace* 3 (2015): 1-14, doi: 163.178.101.95.

- Haqqani Husain. “The Ideologies of South Asian Jihadi Groups”. *Current Trends in Islamist Ideology* (2005): 12-26. <https://carnegieendowment.org/files/Ideologies.pdf>.
- Hugo Ignacio Llanos Mardones. “La mujer y la paz y la seguridad: algunas cuestiones jurídicas a 21 años de la adopción de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”. *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo* 4 (2021), <https://doi.org/10.24215/2618303Xe029>.
- Jairo Vladimir Llano Franco. “Pluralismo jurídico, diversidad cultural, identidades, globalización y multiculturalismo: perspectiva desde la ciencia jurídica”. *Novum Jus*, 10 no.1 (Enero - Junio 2016): 49-92, doi: 10.14718/NovumJus.2016.10.1.3.
- Javier Ruiz Arévalo. “El proceso de paz afgano. ¿Última oportunidad?”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos* (06/2021): 1-30, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2021/DIEEEM06_2021_JAVRUI_Afganistan.pdf.
- John Griffiths. “What is legal pluralism?”. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* (2013): 1-55. doi: 10.1080/07329113.1986.10756387.
- Jorrit Kamminga. “Women, peace and security: The uphill battle of transforming Afghanistan through women’s meaningful participation in peacebuilding and security”. (2019): 105-122.
- Justin Desautels-Stein. “Rites and Rights in Afghanistan: The Hazara and the 2004 Constitution”. *The Fletcher Forum of World Affairs* 29 n.º 1 (Winter 2005): 157-180, <https://scholar.law.colorado.edu/articles/754>.
- Kimberle Crenshaw, “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color”, *Stanford Law Review* 43, N.º 6 (Jul 1991): 1241-1299.
- Marko Divac Öberg. “The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ”. *The European Journal of International Law* 16 (2006): 879-906, doi: 10.1093/ejil/chi151
- Máximo Carvajal Contreras. “Los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LXVI (265): 395-416.
- Milán Requena Casanova. “La aplicación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en los procesos de paz: la participación de las mujeres en la prevención y resolución de

conflictos».” *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 34 (2017): 1-37, <https://doi.org/10.17103/reei.34.04>.

- Nassim Jawad. “Afghanistan: A Nation of Minorities.” *A Minority Rights Group International Report* 92 n.º 2 (1992): 1-37.
- Natalia Álvarez Molinero. “Aportaciones del feminismo al derecho internacional en la construcción de la paz”. *Feminismo/s* 9 (2007): 79-91.
- Nicola Pratt y Sophie Richter-Devroe. “Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security”. *International Feminist Journal of Politics* 13 (2011): 489-503, <http://dx.doi.org/10.1080/14616742.2011.611658>
- Pablo Antonio Anzaldi. “Para una crítica de la razón humanista: uso y abuso del humanismo en el derecho internacional”. *Estudios Internacionales* 176 (2013): 11-29, <https://www.jstor.org/stable/24311722>
- Palwasha Kakar. “Tribal Law of Pashtunwali and Women’s Legislative Authority-” *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (2001): 1-12.
- Pablo Ianello, “Pluralismo jurídico”, 767-790. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3875/24.pdf>.
- Parmila Nazary, Nassir Ul Haq Wani y Ahmad Khalid Hatam. “Women in Peace Process in Afghanistan: Meaningful Participation and its Impact”. *Kardan Journal of Social Sciences and Humanities* 3, n.º 2 (2020): 17-34. <https://kardan.edu.af/data/public/files/KJSSH-3.1-2020-0231122020014805.pdf>.
- Paul Kirby y Laura J. Shepherd. “The futures past of the Women, Peace and Security agenda”. *International Affairs* 92 (2016): 373-392.
- Punam Yadav, “1325 – Is That a Taxi Number?’ Implementation of the National Action Plan on 1325 and 1820 in Nepal”, *LSE Women, Peace and Security Working Paper Series* 4 (2017): 504-525.
- Salma Rahim. “Women Political Activism and Public Spaces in Pashtun Society in Pakistan”, *Global Political Review* VI no. II (2021): 25-32, [http://dx.doi.org/10.31703/hpr.2021\(VI-II\).04](http://dx.doi.org/10.31703/hpr.2021(VI-II).04).
- Sergio I. Moya Mena. “La soledad de Afganistán”, *Observatorio de la Política Internacional*. Análisis Semanal 447. (Julio 2022), <https://opi.ucr.ac.cr/node/1872>.

- Sergio I. Moya Mena, “Talibán 2.0: el catastrófico año uno”, *Observatorio de la Política Internacional*. Análisis Semanal 454. (Agosto 2022), <https://opi.ucr.ac.cr/node/1884>.
- Shawna Wakefield y Brandy Bauer. “A Place at the Table: Afghan Women, Men and Decision-making Authority”. *Briefing Paper: Afghanistan Research and Evaluation Unit* (August 2005): 1-10.
- Sheela Reddy. “Women in Afghanistan”, *World Affairs: The Journal of International Issues* 18, no. 2 (Summer April-June): 124-143.
- Shweta Singh. “In between the ulemas and local warlords in Afghanistan: critical perspectives on the “everyday”, norm translation, and UNSCR 1325”. *International Feminist Journal of Politics* 22 (2020): 504-525, <https://doi.org/10.1080/14616742.2020.181058>.
- Sylvana Q. Sinha. “Traditional Dispute Resolution and Afghanistan’s Women.” *United States Institute of Peace* 117: 1-4.
- Tatiana de A. F. R. Cardoso Squeff, y Dulcilene Aparecida Mapelli Rodrigues. “El reconocimiento de Palestina como un hito de la teoría del reconocimiento de Estados” *RJLB*, Año 5, n.º 6 (2019): 1967-1985, https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019_06_1967_1985.pdf.
- Torunn L. Tryggstad. “Trick or Treat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security”. *Global Governance* 15 (2009): 539-557.
- Travis, Hannibal, “Freedom or Theocracy?: Constitutionalism in Afghanistan and Iraq”. *Northwestern Journal of Human Rights* 33 n.º 1 (Spring 2005): 1-52, <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=njihr>.
- Valeria Rodríguez Quesada. “El papel de las mujeres en las negociaciones de paz en Afganistán: una continuación de la guerra por otros medios”. *Reportes del CEMOAN* 38 (Octubre 2021): 1-30.
- Yetkin Yildirim, “The Medina Charter: A Historical of Conflict Resolution”, *Islam and Christian –Muslim Relations* 20 n.º 4 (Octubre, 2009): 439-450, doi: 10.1080/09596410903194894.

iv. *Tesis*

- Carolina Romero Zuluaga. “El discurso sobre la victimización de la mujer afgana como estrategia y justificación para la permanencia de las tropas estadounidenses en Afganistán (2001-2013)”. Tesis de grado, Universidad del Rosario, Argentina, 2014. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10604/RomeroZuluaga-Carolina-2015.pdf?sequence=1>.
- Dominique Vandason, “Gender mainstreaming in resolution 1325” (tesis de maestría, Uppsala Universitet, Sweden, 2017).
- Karoline Tørholen Kristensen, “Gender and security: Afghan rural women’s participation in local conflict resolution” (Master’s Thesis, Norwegian University of Life Sciences, 2016).

v. *Clases*

- Ariana Macaya Lizano, “Soberanía estatal”. Clase pronunciada en la Universidad de Costa Rica, el 27 de mayo de 2021.
- Ariana Macaya Lizano, “Tipos de normas de *soft law*”. Clase pronunciada en la Universidad de Costa Rica, el 17 de mayo de 2021.

vi. *Noticias y comunicados de prensa*

- Al Jazeera and News Agencies, “Afghan gov’t delegation meets Taliban in Iran”. *Al Jazeera*, July 8, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/7/8/afghan-govt-delegation-meets-taliban-in-iran>.
- Amie Ferris-Rotman and Zahra Nader, “I don’t know where to go’: uncertain fate of the women in Kabul’s shelters,” *The Guardian*, October 1, 2021, https://www.theguardian.com/global-development/2021/oct/01/i-dont-know-where-to-go-uncertain-fate-of-the-women-in-kabuls-shelters?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter.

- Ariana News, “Declaration of two inter-Afghan delegations in Tehran”, *ATN News*, July 8, 2021, <https://www.ariananews.af/declaration-of-two-inter-afghan-delegations-in-tehran/>.
- Banerji, Annie. “Young Afghan Women defiant as Taliban back moral police”. *Thomson Reuter Foundation News*, 8 de septiembre, 2021, <https://news.trust.org/item/20210908145953-lht6q/>.
- Bezhan, Frud. “Taliban Imposes New Dress Code, Segregation of Women at Afghan Universities”, *Gandhara*, September 6, 2021, <https://gandhara.rferl.org/a/taliban-dress-code-segregation-women/31446726.html>.
- Binesh, Banafsha. “50% of Private Education Centers Closed Nationwide Since Takeover”, *TOLONews*, 29 november, 2021. <https://tolonews.com/afghanistan-175668>
- Erfanyar, Ahmad Shah. “Afghan conflict ends but economic problems surging”, *Pajhwok News*, September 18, 2021, <https://pajhwok.com/2021/09/18/afghan-conflict-ends-but-economic-problems-surging>.
- Extended “Troika” on peaceful settlement in Afghanistan/Joint Statement of extended “Troika” on peaceful settlement in Afghanistan/18 de marzo de 2021.
- Human Rights Watch, “Afghanistan: UN Should Ensure Women’s Full Role in Talks”. (April 2021), <https://www.hrw.org/news/2021/04/07/afghanistan-un-should-ensure-womens-full-role-talks>.
- Human Rights Watch. “For Afghan Women, the Frightening Return of ‘Vice and Virtue,’” 29 de septiembre, 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/09/29/afghan-women-frightening-return-vice-and-virtue#:~:text=The%20Ministry%20of%20Vice%20and,through%20public%20beatings%20and%20imprisonment>.
- Javad Zarif, *Twitter*, July 9, 2021, <https://twitter.com/JZarif/status/1412799085418012674/photo/2>.
- Makoi, Akhtar Mohammad., Beaumont, Peter and Wintour, Patrick. “Taliban ban protests and slogans that don’t have their approval”, *The Guardian*, September 8, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/08/taliban-ban-protests-and-slogans-that-dont-have-their-approval>.

- Mashal, Mujib. “For Women in Afghan Security Forces, a Daily Battle”, *New York Times*, July 20, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/07/20/world/asia/afghanistan-women-police.html>.
- Ministry of Foreign Affairs of Qatar. “Participants in International Meeting on Afghanistan Agree on Need to Accelerate Peace Process and Call for Immediate End to Violence”. Recuperado el 1.º de octubre de 2022, <https://mofa.gov.qa/en/all-mofa-news/details/1443/01/04/participants-in-international-meeting-on-afghanistan-agree-on-need-to-accelerate-peace-process-and-call-for-immediate-end-to-violence>
- Nader, Zahra and Ferris-Rotman, Amie. “They stayed to fight the Taliban. Now the protesters are being hunted down”, *The Guardian*, November 4, 2021, https://www.theguardian.com/global-development/2021/nov/04/they-stayed-to-fight-the-taliban-now-the-protesters-are-being-hunted-down?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter.
- President of the Security Council, “Security Council Press Statement on Afghanistan, <https://press.un.org/en/2021/sc14604.doc.htm>
- Swalis, Brent and Ward, Clarissa. “Taliban’s religious police instructed to be more moderate, but vulnerable Afghans say brutal justice is still being meted out”, *CNN*, October 12, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/10/11/asia/afghanistan-taliban-justice-cmd-intl/index.html>.
- TOLO News, “Taliban, Afghan Delegates in Iran Agree ‘War Is Not Solution’”, *TOLO News*, July 9, 2021, <https://tolonews.com/afghanistan-173376>.
- UN News, “General Assembly defers decision on Afghanistan and Myanmar seats”. Recuperado el 30 de septiembre, 2022, <https://news.un.org/en/story/2021/12/1107262>.

vii. *Páginas web*

- Outreach Programme on the 1994 Genocide Against the Tutsi in Rwanda and the United Nations. “Supporting Survivors”. Recuperado el 27 de junio de 2020, <https://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/supporting-survivors.shtml>.
- Oxford Bibliographies, “The Hanafi School”, última modificación el 28 de mayo de 2013, <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780195390155/obo->

9780195390155-

0082.xml#:~:text=Hanafi%20doctrines%20have%20always%20been,ownership%20and%20use%20of%20property.

- Palwasha L. Kakar, “Engaging Afghan Religious Leaders for Women’s Rights”. Recuperado el 3 de septiembre de 2022, <https://www.usip.org/publications/2014/06/engaging-afghan-religious-leaders-womens-rights>
- Said, Shadi Khan. “Afghan-Taliban peace talks fail to reach breakthrough: Peace negotiators from Afghan government, Taliban agree to expedite high-level peace talks in Doha”, *Anadolu Agency*, July 19, 2021: <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/afghan-taliban-peace-talks-fail-to-reach-breakthrough/2308518>.
- UNESCO. “Protecting education in Afghanistan,” última modificación el 31 de mayo de 2022, <https://www.unesco.org/en/education/emergencies/afghanistan>.
- Women’s International League for Peace & Freedom, “Afghanistan”. Recuperado el 30 de septiembre de 2022, <http://1325naps.peacewomen.org/index.php/afghanistan/>.

E. Otros documentos

- Carta de Medina/622.
- Clayton Thomas, “Taliban Government in Afghanistan: Background and Issues for Congress,” *Congressional Research Service* (November, 2021).
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, “Constitution building after conflict: External support to a sovereign process,” *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Mayo de 2011, <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1335#page=>.
- El Corán (traducido por Juan Vernet).
- Ministry of Foreign Affairs, Directorate of Human Rights and Women’s International Affairs, “Afghanistan’s National Action Plan on UNSCR 1325-Women, *Peace and*

Security” Ministry of Foreign Affairs, June 2015, <http://pwnap1.tetra.in/wp-content/uploads/2020/10/NAP-Afghanistan.pdf>.

- Ethiopia’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.
- France’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.
- Malawi’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.
- Mozambique’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.
- Namibia. Plan of Action on ‘Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations/2000, de 31 de mayo.
- Pakistan’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.
- Russia’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.
- Rwanda’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.
- South Africa’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.
- United Kingdom’s Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.
- United States Agency of International Development, Organization for Policy Research & Development Studies and PEAD Foundation, “Women, Peace and Security: Afghanistan-Pakistan Women’s Policy Brief” (Jan 2017).
- United States’ Statement. Security Council Open Debate On Women, Peace And Security/ October 2000.
- “Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la organización de las Naciones Unidas 1325/2000”, Gobierno de Chile, 2015,

<https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/1377/Segundo%20Plan%20de%20Acci%c3%b3n%201325.pdf?sequence=1&isAllowed=y>