



Màster en Relacions Internacionals Seguretat i Desenvolupament (MURISD)



La resolución 1325 del Consejo de Seguridad: el caso de Afganistán

Autora: Georgina Pujolar Díaz

Tutor: Laura Feliu Martínez

Treballs de màster i postgrau. Màster en Relacions Internacionals,
Seguretat i Desenvolupament (MURISD). Curs 2017/18

Universitat Autònoma de Barcelona

Treballs de màster i postgrau. Màster en Relacions Internacionals, Seguretat i desenvolupament (MURISD). Curs 2017/18

<http://murisd.uab.cat>



Esta obra está bajo una [licencia de Creative Commons Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

Coordinador de la col·lecció: Dr. Rafael Grasa Hernández, Rafael.Grasa@uab.cat.

Aquesta col·lecció recull una selecció de treballs duts a terme pels estudiants del Màster Universitari en Relacions Internacionals, Seguretat i Desenvolupament. Els treballs es publiquen en les tres llengües del màster, català, castellà i anglès

Esta colección recoge una selección de trabajos realizados por estudiantes del Máster Universitario en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo. Los trabajos se publican en las tres lenguas del máster, catalán, castellano y inglés

This collection includes a selection of research by students of Master's Degree in International Relations, Security and Development. These researches are published in the three languages of the master's degree, catalan, spanish and english.

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN RELACIONES
INTERNACIONALES, SEGURIDAD Y DESARROLLO**

**LA RESOLUCIÓN 1325 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD:
EL CASO DE AFGANISTÁN**

GEORGINA PUJOLAR DÍAZ

Bajo la supervisión de LAURA FELIU MARTÍNEZ

Septiembre 2018

Declaro, con mi firma al pie, que el presente trabajo es original y que no contiene plagios o usos indebidos de otras fuentes y acepto las consecuencias que podría tener contravenir el presente compromiso.

RESUMEN

En el marco de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad, la necesidad de defender los derechos de las mujeres se incorpora en el discurso internacional como elemento que legitima la intervención de 2001 en Afganistán. Sin embargo, dicho aspecto no se refleja en la inclusión de éstas en el proceso de resolución del conflicto. Sin contar con una agenda de paz establecida, la participación de las mujeres sigue encontrando grandes limitaciones. Siendo uno de los ámbitos recogidos por la resolución 1325, este informe analiza el impacto que ha tenido tanto en la retórica internacional como en el proceso de negociaciones.

PALABRAS CLAVE: resolución 1325, Afganistán, negociaciones de paz, participación de las mujeres, derechos de las mujeres, talibanes, comunidad internacional.

ABSTRACT

Within the framework of the UNSCR 1325, the need to defend women's rights is incorporated into international discourse as an element that legitimizes intervention in 2001 in Afghanistan. However, this aspect is not reflected in the inclusion of women in the conflict resolution process. Without having an established peace agenda, the participation of women continues to face great limitations. As one of the areas compiled by resolution 1325, this report analyzes the impact it has had both on international rhetoric and on the negotiation process.

KEYWORDS: UNSCR 1325, Afghanistan, peace negotiations, women's participation, women's rights, Taliban, International Community.

RESUM

En el marc de la resolució 1325 del Consell de Seguretat, la necessitat de defensar els drets de les dones s'incorpora al discurs internacional com element que legitima la intervenció de 2001 a Afganistan. Tot i així, aquest aspecte no es reflecteix a la inclusió d'aquestes al procés de resolució del conflicte. Sense comptar amb una agenda de pau establerta, la participació de les dones segueix trobant grans limitacions. Sent un dels àmbits recollits per la resolució 1325, aquest informe analitza l'impacte que ha tingut tant en la retòrica internacional com en el procés de negociacions.

PARAULES CLAU: resolució 1325, Afganistan, negociacions de pau, participació de les dones, drets de les dones, talibans, comunitat internacional.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.....	7
1. 1. Objetivos y preguntas de investigación.....	8
1. 2. Hipótesis.....	9
1. 3. Metodología.....	9
1. 4. Estructura.....	10
1. 5. Destinatario del informe.....	10
2. LA RESOLUCIÓN 1325.....	11
2. 1. Antecedentes.....	11
2. 2. Contenido de la resolución.....	13
2. 3. La agenda de mujeres, paz y seguridad (WPS).....	14
2. 4. Implicaciones.....	15
3. CONTEXTO DE AFGANISTÁN.....	17
3. 1. Antecedentes históricos del conflicto de Afganistán.....	17
3. 2. Intervención armada internacional (2001-2014).....	18
3. 3. Implicaciones políticas e impacto sobre las mujeres.....	19
4. USO DE LA RESOLUCIÓN 1325: ¿RETÓRICA O REALIDAD?.....	21
4. 1. DISCURSO INTERNACIONAL.....	21
4. 1. 1. Estados Unidos.....	21
4. 1. 2. Reino Unido.....	24
4. 1. 3. Naciones Unidas.....	25
4. 1. 4. Otros actores de la Comunidad Internacional.....	26
4. 1. 5. Uso de la resolución 1325.....	26
4. 2. EL PROCESO DE LAS NEGOCIACIONES DE PAZ.....	27
4. 2. 1. Conferencias internacionales.....	28
4. 2. 2. Conversaciones de paz.....	29
4. 2. 3. Instituciones en el marco del proceso de paz.....	32

4. 2. 4. Uso de la resolución 1325	34
4. 3. APLICACIÓN SOBRE EL TERRENO.....	35
4. 3. 1. Indicadores de la evolución de la situación de las mujeres (2000-2015) ...	35
4. 3. 2. La participación política de las mujeres	37
4. 3. 3. Iniciativas legislativas y avances jurídicos	38
4. 3. 4. Uso de la resolución 1325	39
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	40
6. BIBLIOGRAFÍA	43

1. INTRODUCCIÓN

Los derechos de las mujeres en Afganistán siguen siendo un tema presente en la agenda nacional después de la intervención de las fuerzas internacionales el año 2001. Tras derrocar el régimen talibán, se inicia un proceso de reconstrucción estatal que planteaba la oportunidad de recuperar derechos para el conjunto de la población. Aunque se han dado avances en varios ámbitos, las negociaciones de paz persisten como una parte de la resolución del conflicto donde las mujeres han tenido un acceso muy limitado.

Meses antes de la intervención militar, la adopción de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el año 2000 marcaba un punto de inflexión en la inclusión de una perspectiva de género en la construcción de paz, dando pie a la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (WPS). Además de reconocer el derecho y potencial de las mujeres como agentes de paz, así como en la resolución y prevención de conflictos, se instaba a su inclusión en todas las fases de toma de decisiones y en misiones de mantenimiento de la paz. Asimismo, ponía de manifiesto las necesidades específicas de protección de mujeres y niñas en conflictos armados (Vilellas, 2015).

A raíz de su adopción, organismos internacionales y varios estados se comprometen a poner en práctica las medidas que se prevén en la resolución 1325, dotando sus actuaciones de una perspectiva de género. Siendo pues objeto de este nuevo enfoque las misiones de paz de Naciones Unidas y la OTAN, entre otros, es pertinente observar hasta qué punto este discurso afecta a la intervención en Afganistán.

Este caso es relevante dado el propio contexto en el momento de la adopción de la resolución. Bajo el régimen talibán, en el poder desde 1996, tras la retirada soviética y la fractura del movimiento muyahidín, se había institucionalizado una violación de derechos básicos y fundamentales de las mujeres, excluyéndolas totalmente del ámbito público y legitimando la violencia y discriminación, así como prohibiendo su educación y restringiendo el acceso al trabajo.

Dicha situación adquiere notoriedad en los discursos que defienden la intervención militar en Afganistán tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, postura liderada por Estados Unidos. La necesidad de proteger y defender los derechos de las mujeres se suma así a una retórica que apela a la lucha global contra el terrorismo, que acaba llevando a la primera fase de la intervención.

Tratándose de un territorio de gran interés geopolítico, es cuestionable el nivel de mejora de la situación de las mujeres tras la intervención militar y la consecuente caída del régimen, a pesar de justificarse como una actuación en defensa de los derechos humanos y, en concreto, de las mujeres. Este hecho se ha constatado en la escasa o nula participación de éstas en las conversaciones de paz que se inician a partir de 2005, entre otros aspectos que se contemplan con la aplicación de la resolución 1325.

Sin embargo, la situación actual de conversaciones de paz en Afganistán es muy limitada, con una nueva escalada del conflicto y una nueva fase en la intervención militar, pese al fin de la operación de la ISAF y la retirada de tropas en 2014 (Escola de Cultura de Pau, 2015). Dadas estas circunstancias, el presente informe toma como referencia las experiencias de que se tiene constancia hasta la actualidad, sobre todo entre los años 2001 y 2015.

1. 1. Objetivos y preguntas de investigación

Tomando la resolución 1325 como punto de partida para el análisis del contexto y desarrollo de los acontecimientos en Afganistán desde 2001, el presente estudio busca estudiar cómo un instrumento de carácter universal se inserta en un contexto político, social y cultural determinado como en este caso, teniendo en cuenta la actuación derivada de la intervención militar llevada a cabo por las grandes potencias.

Del mismo modo, se busca elaborar recomendaciones de cara a una participación activa de las mujeres en negociaciones de paz en el futuro, analizando especialmente en qué medida incide este instrumento en las negociaciones con los talibanes.

Para ello, se plantean las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las referencias específicas y contenidos particulares de la aplicación de un instrumento universal como la resolución 1325 en Afganistán?
- ¿Cómo se muestra en el discurso de las grandes potencias la aplicación de la resolución 1325 en Afganistán?
- ¿En qué medida se implementan los mandatos de la resolución 1325 en el caso de las negociaciones con los talibanes?
- ¿Cómo han afectado la intervención y la aplicación de la resolución 1325 a la situación de las mujeres en Afganistán, concretamente respecto a la participación política?

1. 2. Hipótesis

La aplicación de la resolución 1325 en Afganistán por parte de las organizaciones internacionales no puede separarse de la estructura de poder sobre el terreno, especialmente de la que se deriva de la intervención militar por parte de grandes potencias occidentales y de sus alianzas con varios actores nacionales.

En este sentido, es considerable que la cuestión de los derechos humanos ha sido utilizada tradicionalmente por las grandes potencias para justificar sus políticas en la región, lo que lleva a considerar que el caso de la resolución 1325 no será una excepción, ya que permite legitimar la intervención sobre un medio social considerado “no civilizado”¹.

Por lo tanto, se contempla la premisa que se ha utilizado el marco que se construye a raíz de dicha resolución como retórica que justifica parte de la intervención militar. Posteriormente a 2001, los derechos de las mujeres no se contemplarán como requisito imprescindible para la aplicación de políticas de otro ámbito.

De todo lo anterior se deriva pues que las mujeres no ocuparán una posición destacada en las negociaciones y el proceso de paz, ya que esta vendrá determinada por la estructura de poder sobre el terreno, altamente masculinizada y preestablecida.

1. 3. Metodología

Se presenta una metodología que parte en primer lugar de un análisis cualitativo de fuentes primarias y secundarias, donde se incluyen resoluciones, documentos, informes de varios organismos y declaraciones de responsables políticos de las grandes potencias por un lado y, por el otro, artículos de análisis sobre las resoluciones, sobre Afganistán y las intervenciones militares.

En segundo lugar, se lleva a cabo un estudio cuantitativo en base a indicadores que ilustran la situación de la mujer en el contexto afgano y concretamente en lo que refiere a su participación en las negociaciones de paz.

¹ George W. Bush menciona numerosas veces en sus discursos previos y relativos a la intervención de 2001 la distinción “mundo civilizado” para referirse a países como Estados Unidos y sus aliados, en contraposición con los “enemigos de la libertad” en que identifica los regímenes de Afganistán e Iraq, entre otros.

1. 4. Estructura

El informe se divide de la siguiente forma:

El segundo apartado expone la resolución 1325 del CSNU como instrumento de análisis.

El tercer apartado recoge un breve resumen del contexto afgano recogido en el apartado tercero.

En el cuarto apartado se elabora un estudio por un lado de los discursos relativos a la intervención militar en 2001 y, por otro, de las negociaciones de paz llevadas a cabo desde 2005, que llevan a considerar en qué medida afecta el instrumento sobre el terreno.

Por último, se muestran las principales conclusiones obtenidas del análisis, planteando una serie de recomendaciones a tener en cuenta de cara a la participación de las mujeres en negociaciones de paz futuras.

1. 5. Destinatario del informe

Las recomendaciones se dirigen especialmente a la Afghan Women's Network, al tratarse de una red de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción e implementación de los derechos de las mujeres, contando así con notable presencia en varias provincias de Afganistán.

2. LA RESOLUCIÓN 1325

Fruto de un largo proceso, en octubre del año 2000 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se pronuncia en materia de mujeres, paz y seguridad, mediante la adopción de la resolución 1325. Marcando así un punto de inflexión en términos políticos y jurídicos, se reconoce la importancia de la participación de las mujeres en los procesos de resolución y prevención de conflictos, incorporando una perspectiva de género que incida en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (ONU Mujeres, 2013). De esa forma, se crea conciencia de las dificultades específicas a que deben hacer frente las mujeres en situación de conflicto, dado que este aspecto no había sido considerado en gran medida en el marco jurídico previo.

2. 1. Antecedentes

El cambio de dinámica que han adquirido los conflictos en los últimos años incide en mayor medida sobre la población civil; no sólo por lo que refiere a la mortalidad, sino respecto a las consecuencias derivadas de los varios tipos de violencia que comportan los conflictos armados. Cabe considerar que los roles de género y los patrones de conducta adquiridos empeoran en situaciones de conflicto, acentuando así el efecto desmesurado que provocan en mujeres y niños (Benavente et al., 2016).

Aunque tradicionalmente se ha considerado que se enfatiza la agresividad en los hombres y la pasividad en las mujeres, este patrón no siempre se ha dado, ya que históricamente se habían dado casos de mujeres implicadas en la paz y seguridad internacionales. Ejemplos como la *Women's International League for Peace and Freedom* (WILPF), conformada en 1915 a raíz de un encuentro de sufragistas en la Haya para exigir el fin de la Primera Guerra Mundial (Vilellas, 2015), muestran la implicación de mujeres en la reivindicación de formar parte de los procesos de toma de decisiones en materia de conflictos.

A pesar de que no será hasta la década de los noventa que el ámbito del género adquirirá importancia en la agenda internacional, el marco normativo que contempla la situación de las mujeres en contextos de conflicto es muy limitado desde la conformación de Naciones Unidas hasta los años setenta. Así, los Convenios de Ginebra para la protección de víctimas de guerra (1949) —cuyo Protocolo I adicional (1977) concierne a la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales— y la Convención de Refugiados (1951) son los únicos instrumentos hasta 1974, en que la Asamblea de

Naciones Unidas adopta la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado (Peace Women, 2017).

Aun así, se trata de una visión que plantea la necesidad de dotar a mujeres y niños de una protección especial en el transcurso del conflicto y las fases posteriores. Con la voluntad de impulsar la igualdad, desde 1975 hasta 1995 las Naciones Unidas promueven las Conferencias Mundiales sobre Mujeres, pudiendo trabajar alrededor de la concepción del papel de las mujeres como participantes indispensables y agentes de paz, buscando mecanismos de eliminar la discriminación por razón de género. Fruto de la primera conferencia, celebrada en México en 1975, se aprueba la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). La CEDAW ha resultado ser el marco normativo internacional fundamental en materia de igualdad, que reconoce que “el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales contribuyen a la plena igualdad entre hombres y mujeres y que a su vez la participación de las mujeres en todos los ámbitos es indispensable para la consecución de la paz” (Vilellas, 2015).

En relación con uno de los productos de la Cuarta Conferencia Mundial, la Plataforma de Acción de Beijing, se había puesto de manifiesto la necesidad de incorporar de forma efectiva una perspectiva de género en las instituciones y ámbitos que estas abastecen, es decir, no sólo considerando las mujeres como víctimas con unas características específicas a enfrentar durante los conflictos, sino como sujetos activos en la prevención, la resolución y la consolidación de conflictos, así como en mediación y negociaciones.

A partir de entonces se dan una serie de eventos que dotan de mayor relevancia al tema del género, contando con la revisión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) en 1998; la celebración de una conferencia internacional en Londres en 1999 sobre el papel de las mujeres en los conflictos armados o bien con la incorporación de esta visión en el periodo extraordinario de la AGNU —bajo el tema «Beijing+5, la mujer en el año 2000: igualdad entre géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI»—. Estos sucesos se suman a la actividad de la sociedad civil, que presionaba para lograr que la cuestión adquiriera relevancia en la esfera internacional, consiguiendo finalmente que en octubre de 2000 el Consejo de Seguridad se abriera a tratar el ámbito del género (Benavente et al., 2016).

2. 2. Contenido de la resolución

La Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fue aprobada por unanimidad. Reconociendo el impacto que tienen los conflictos armados sobre los civiles —particularmente las mujeres y los niños—, se constata como un elemento que dificulta la consecución de la paz y seguridad internacionales. Asimismo, ratifica que las mujeres desempeñan un papel importante en la prevención y solución de conflictos, por lo que es necesario adoptar una perspectiva de género tanto en los procesos de toma de decisiones como en operaciones de mantenimiento de la paz (Consejo de Seguridad, 2000).

Ante todo ello, presenta una serie de mecanismos para garantizar la protección y plena participación de las mujeres en los procesos de paz:

Tabla 1. Instancias de la Resolución 1325

- Insta al Secretario General de la ONU y a los Estados miembros a promover una mayor representación de las mujeres en la construcción de la paz, incluyendo la prevención, la gestión y la resolución de los conflictos.
- Expresa la voluntad del CS de incorporar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Pide que se dote a los Estados de materiales para la formación en materia de protección de las mujeres y que se incremente la dotación de recursos para esta formación.
- Pide a todos los actores involucrados en unas negociaciones de paz la inclusión de la perspectiva de género en los acuerdos de paz.
- Llama a todas las partes involucradas en los conflictos a la adhesión al derecho internacional, el fin de la impunidad y la adopción de medidas para proteger a las mujeres.
- Enfatiza la naturaleza civil de los campos de personas refugiadas.
- Alienta a considerar las necesidades de las mujeres y las personas dependientes en los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración.
- Expresa la voluntad de garantizar que las misiones del Consejo de Seguridad de la ONU tengan en cuenta la dimensión de género y lleven a cabo interlocuciones con los grupos de mujeres locales e internacionales.
- Solicita al Secretario General que lleve a cabo un estudio y un informe sobre el impacto de los conflictos en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz.

Fuente: M. Villellas, *15 años de la resolución 1325* (2015).

Dado que esta resolución considera los actos de violencia sexual contra las mujeres como amenaza a la paz y seguridad internacionales, cabría la posibilidad de adoptar

medidas recogidas en los artículos 41 y 42 en el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas —siendo el que contempla acciones en caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión—, siendo vinculantes para las partes implicadas en el conflicto. Este aspecto sería considerado como un factor agravante de conflictos previos (Torrecuadrada García-Lozano, 2012), pero hasta el momento el Consejo de Seguridad no se ha manifestado en virtud de este capítulo.

Del mismo modo, la resolución 1325 es un instrumento que complementa la CEDAW, constituyendo un marco que permite manejar la situación de los derechos de las mujeres, así como contando con la capacidad de exigir a los estados a tomar medidas para avanzar en varios ámbitos de políticas. Por su parte, la CEDAW es un tratado internacional de derechos humanos, vinculante para aquellos estados que la firmaron y ratificaron, mientras que la resolución dota de un rango de aplicación más allá de las partes implicadas con la primera (Benavente et al., 2016).

2. 3. La agenda de mujeres, paz y seguridad (WPS)

La adopción de la resolución 1325 da pie a la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, compuesta por esta primera resolución y las siete que la siguieron, ampliando y complementando el contenido y los conceptos originales.

La resolución 1820 (2008) es la primera en reconocer la violencia sexual como táctica de guerra, utilizada sistemáticamente como medio para conseguir fines políticos o militares. Dado que se trata de una práctica endémica que se ha perpetuado con impunidad (Benavente et al., 2016), es relevante que se identifique como amenaza para la paz y seguridad internacionales, considerándola como acto susceptible de agudizar situaciones de conflicto. Incluyendo este aspecto en el ámbito del derecho humanitario, se constituye como un crimen de guerra, crimen de lesa humanidad o acto de genocidio, lo cual insta a la toma de medidas para prevenirlo.

En este sentido, “se hace un llamamiento a la formación de las fuerzas armadas en prevención y respuesta frente a la violencia sexual” (Villellas, 2015), así como la necesidad de que se dé un mayor despliegue de mujeres en operaciones de paz. Este aspecto lleva a la resolución 1888 (2009), que establece la figura de la Representante Especial de Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, así como la creación de un grupo de expertos frente a los casos más alarmantes. Seguidamente, la resolución 1889 (2009) se focaliza en la participación de las mujeres en procesos de paz

y construcción de la paz, a la vez que insta a la creación de “indicadores que permitan evaluar la implementación de la resolución 1325” (Villellas, 2015).

La resolución 1960 (2010) concierne a la violencia sexual en los conflictos armados, estableciendo un sistema de rendición de cuentas en que el Secretario General pueda recoger y proporcionar información detallada sobre actos de violencia sexual, con el fin de integrar criterios sobre este aspecto en las sanciones emitidas por el Consejo de Seguridad. La resolución 2106 (2013) operacionaliza los mandatos en el ámbito de condena de la violencia sexual sobre el terreno, así como reitera la importancia de la participación de las mujeres en la toma de decisiones. La resolución 2122 (2013) remarca la necesidad de enfatizar más en relación al liderazgo y la participación de las mujeres, adoptando una visión integrada para la paz sostenible al abordar las raíces de los conflictos armados y amenazas a la seguridad de las mujeres y niñas, exponiendo a su vez la existencia de un vínculo entre el desarme y la igualdad de género. Ante ello, se convocó para 2015 un examen global de alto nivel para evaluar los progresos de la aplicación de la resolución 1325.

Así, la resolución 2242 (2015) es la última que se ha aprobado en el marco de la agenda de mujeres, paz y seguridad, abordando aspectos como la necesidad de financiar de forma adecuada la implementación de las resoluciones, la importancia de adoptar una perspectiva de género realmente integrada en el ámbito de actuación de Naciones Unidas, así como la relevancia de la inclusión de la sociedad civil y de una mayor integración de la agenda WPS en “la llamada lucha contra el terrorismo y lucha contra el extremismo violento” (Villellas, 2015).

2. 4. Implicaciones

Tras la aprobación de la resolución 1325 se han dado debates en el Consejo de Seguridad sobre este tema, donde los estados evaluaban los progresos de su implementación. A partir de la resolución 1820 el Secretario General ha presentado informes anuales al respecto, presentando en 2011 un listado de indicadores que permitieran medir la aplicación de las resoluciones como consecuencia de la resolución 1889. Estos hacen referencia principalmente a cuatro ámbitos: prevención, participación, protección, y socorro y recuperación (Villellas, 2015).

Por otra parte, en 2013 se logra mayor coherencia entre la agenda WPS y la agenda de igualdad de género, con la recomendación general número 30 emitida por el Comité

para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (Comité CEDAW) sobre la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos (CEDAW, 2013). Con el objetivo de coordinar ambas agendas, esta recomendación implica que los estados que formen parte de la Convención deban presentar sus informes al respecto incluyendo asimismo las medidas que adopten para cumplir con los compromisos de la agenda WPS (Miller et. al, 2014).

Los Planes de Acción Nacional (NAP por sus siglas en inglés) son uno de los principales mecanismos surgidos a raíz de la resolución 1325. Se trata de un documento que establece unas políticas o acciones para un país, con el fin de lograr ciertos objetivos relacionados con asuntos tanto nacionales como internacionales en el marco de esta resolución. Estos identifican las áreas prioritarias de actuación, diseñan estrategias y roles, así como elabora indicadores que permitan medir la aplicación de este proceso (Miller et. al, 2014). Si bien quien implementa los NAP son los gobiernos, cabe considerar la implicación de otros actores, especialmente la sociedad civil.

3. CONTEXTO DE AFGANISTÁN

El vínculo entre las dinámicas sociales y políticas en el ámbito del género dependen de las circunstancias propias de cada lugar, por lo que la implementación de la resolución 1325 se verá limitada por constricciones locales (Pratt & Richter-Devroe, 2011).

Teniendo en cuenta que Afganistán es un país con valores conservadores en términos culturales y religiosos (Karlidag, 2014), afectando la posición de las mujeres en la sociedad. A su vez, la división entre la población rural y urbana incide enormemente en este aspecto, concentrándose históricamente en Kabul los mayores avances para las mujeres, mientras que en las tribus del resto del territorio ha existido un nivel superior de subordinación (Lackenbauer & Harriman, 2013).

Ante esta premisa histórica y cultural, es pertinente considerar el contexto del país en la aplicación de un instrumento de carácter universal como resulta la resolución 1325.

3. 1. Antecedentes históricos del conflicto de Afganistán

Con el golpe de estado de 1978, cuando el Partido Democrático Popular de Afganistán toma el poder, el país entra en una etapa de conflictividad que dura hasta la actualidad. El establecimiento de un régimen comunista y sus consecuentes reformas dieron pie al inicio de una guerra civil ideológica, emergiendo una oposición formada por grupos conservadores y religiosos que rechazaban las reformas socialistas. Tras la invasión soviética en 1979, con el objetivo de apoyar el régimen afgano, aparecieron los muyahidines. Este movimiento de resistencia armada contó tanto con apoyo internacional —como Estados Unidos, Irán, Pakistán o Arabia Saudí— como varias facciones, partidos y señores de la guerra afganos, lo cual permitió expulsar del territorio las fuerzas soviéticas en 1989 (Maley, 2010).

Aunque el régimen comunista se mantuvo en el poder hasta 1992, varias facciones de muyahidines entran en disputa, lo cual lleva a otra guerra civil hasta 1996, cuando los talibanes toman el poder. Si bien comportó una cierta estabilidad, ésta fue consecuencia del establecimiento de un régimen estricto y basado en una interpretación fanática de la *sharia*, la ley islámica. Entre estas restricciones se incluía la prohibición de educar a las niñas y de trabajar para las mujeres, así como imposibilitando el acceso al espacio público sin vestir *burqa* o sin la compañía del marido o pariente varón. Las políticas

altamente conservadoras provocaron asimismo un aumento de la pobreza, agravando la situación que se derivaba de casi dos décadas de conflicto (Karlidag, 2014).

3. 2. Intervención armada internacional (2001-2014)

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos lanza un ultimátum al régimen talibán en el que exige la entrega de los líderes de Al-Qaeda, responsables del ataque. Ante la negativa talibán, el 7 de octubre se inicia una ofensiva llevada a cabo por los ejércitos estadounidense y británico, bajo el amparo de una interpretación del derecho de legítima defensa (Novak, 2002) —principio recogido en la Carta de Naciones Unidas respecto las circunstancias bajo las cuales se permite el uso de la fuerza.

Posteriormente a esta primera fase de la intervención, que llevó a derrocar el régimen talibán, en diciembre de 2001 las Naciones Unidas organizan la Conferencia de Bonn en Alemania. En ella varios líderes afganos —entre los cuales se hallaban los señores de la guerra de la Alianza del Norte— se reúnen para pactar la creación de un ente de transición política, con el fin de evitar un nuevo conflicto ante un eventual vacío de poder. De este encuentro resultan los Acuerdos de Bonn (5 de diciembre), que entre otros aspectos crean la Autoridad Interina Afgana y trazan el proceso político hacia una nueva constitución, así como a la elección de un gobierno afgano (Acuerdos de Bonn, 2001).

No obstante, la exclusión de la sociedad civil y de los talibanes en este proceso impidió iniciar una solución política pacífica al conflicto, mientras que se legitimó los señores de la guerra al otorgarles poder político e impunidad por los crímenes cometidos durante la guerra civil (Lackenbauer & Harriman, 2013).

El 20 de diciembre de 2001 el Consejo de Seguridad emite la resolución 1386, en la que establece un cuerpo de seguridad internacional conforme a lo previsto en los Acuerdos de Bonn. La Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF por sus siglas en inglés) tenía como objetivo ayudar al gobierno afgano a establecerse como autoridad en el territorio, así como colaborando con las distintas fases de reconstrucción y estabilización del país. Bajo la misma resolución, se establece asimismo la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), con el fin de llevar a cabo actividades de protección civil, como también a aspectos de desarrollo y construcción de paz (Consejo de Seguridad, 2001).

En 2003 la OTAN toma el mando de la ISAF, efectuando operaciones hasta 2014, momento en que se da por finalizada la intervención. Sin embargo, en los años que siguen la invasión estadounidense y el consecuente derrocamiento del régimen talibán, el conflicto armado persiste y afecta gravemente la población civil, siendo objeto de ataques directos tanto de las milicias talibán como de las fuerzas internacionales. Sobre todo a partir de 2006, cuando los talibanes se fortalecen en el sur del país, la seguridad afgana se deteriora aun y la presencia internacional (Escola de Cultura de Pau, 2015). En 2014 se acuerda la retirada de las tropas de la OTAN-ISAF, empezando en 2015 una nueva fase del conflicto afgano con presencia de tropas internacionales, episodio que no se contempla para el presente análisis.

3. 3. Implicaciones políticas e impacto sobre las mujeres

A partir de 2002 se inicia formalmente la transición política, una vez derrocado el régimen talibán. Tras la creación de la Loya Jirga (asamblea general), finalmente en enero de 2004 se promulga una nueva Constitución, contando con la aprobación de Estados Unidos—aunque hubo cierto debate referente a la referencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la *sharia*—. En octubre se celebran elecciones y Hamid Karzai es elegido presidente, habiendo dirigido hasta entonces la administración transitoria. En 2005 se da por concluido el proceso de Bonn, contando con un sistema presidencial con rasgos parlamentarios debido a la estructura bicameral de la asamblea general (*Wolesi Jirga* para la cámara baja y *Meshrano Jirga* para la cámara alta) (Youngs, 2005).

Siendo la primera vez que la constitución afgana reconoce todas las minorías que conforman su territorio, se recoge también el principio de igualdad entre hombres y mujeres, incentivando a la participación política femenina mediante la cuota de al menos un 25% de los escaños de la cámara baja (Lackenbauer & Harriman, 2013).

Del mismo modo, Afganistán ha firmado declaraciones de Naciones Unidas, convenciones y resoluciones en tanto que miembro de la comunidad internacional, en las que se incluyen aspectos dirigidos a los derechos humanos y los derechos de las mujeres. Entre estas se encuentran la CEDAW —que ha dado pie a la aprobación en 2009 de la Ley para la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres (EVAW por sus siglas en inglés)— y la resolución 1325, con un Plan de Acción Nacional iniciado en 2015 (Karlidag, 2014).

A pesar de estas iniciativas jurídico-políticas, así como contando con un proceso de acompañamiento internacional que se ha basado fundamentalmente en conferencias de donantes —Bonn, Tokio, Berlín, Londres—, no se han dado mejoras sustanciales, tanto en términos socioeconómicos como en el ámbito del género.

Según informes de UNAMA y OHCHR, persiste la violencia contra las mujeres dentro de la sociedad afgana. Además de una extensa práctica de la violencia sexual, ésta goza de aceptación y tolerancia social, sumado al hecho que apenas es denunciada por miedo a castigos mayores. En este sentido, aquellas mujeres que participan en la vida pública han sido objeto de coerciones y graves agresiones, lo cual constata una visión tradicional respecto al rol que deben desempeñar en la sociedad. No obstante, existen varias organizaciones de mujeres que trabajan por los derechos humanos y la mejora de condiciones de la población civil, en activo incluso durante el régimen talibán (Escola de Cultura de Pau, 2015). Es importante, pues, contar con los distintos actores que toman parte en todo el proceso de construcción de la paz en un conflicto que se remonta a las cuatro décadas.

4. USO DE LA RESOLUCIÓN 1325: ¿RETÓRICA O REALIDAD?

Aunque los abusos cometidos contra las mujeres durante el régimen talibán ya aparecieron en discursos previos a 2001, no es hasta después de los atentados del 11 de septiembre que este ámbito adquiere relevancia en la retórica internacional. Distintas personalidades apelaron a la necesidad de la defensa de los derechos de las mujeres, víctimas del fanatismo talibán, afirmando que el objetivo de la intervención militar fundamentalmente era para salvaguardar los derechos humanos, más allá de la lucha global contra el terrorismo. Sin embargo, a pesar de ciertas mejoras concentradas sobre todo en el área de Kabul, la situación de las mujeres muestra pocos cambios desde la caída del régimen talibán (Escola de Cultura de Pau, 2015).

Incluyendo la participación política y la inclusión de las mujeres en negociaciones de paz como parte de esta retórica, la realidad se ha mostrado más compleja. Con escasas ocasiones en las que las mujeres han podido acceder a la mesa de negociaciones, la participación ha resultado ser a veces meramente simbólica, sin una implicación plena del papel que pueden desempeñar las mujeres como mediadoras. Si bien se cuenta con herramientas como las cuotas de género —en el reparto de escaños en el parlamento, por ejemplo—, la incidencia del rol de la mujer en el ámbito público es aún limitada.

Contando con el rechazo de parte de la población, incluso dentro de los organismos políticos y del propio proceso de negociaciones², se presenta una mayor dificultad para las mujeres afganas a la hora de poner en práctica aquello que se recoge en la resolución 1325.

4. 1. DISCURSO INTERNACIONAL

4. 1. 1. Estados Unidos

El 20 de septiembre de 2001, el presidente de los Estados Unidos George W. Bush pronuncia un discurso donde inculpa al régimen talibán por acoger miembros de Al-Qaeda, responsables de los ataques del 11 de septiembre. Construyendo una dialéctica entre aquellos que apoyan la libertad y aquellos que se encuentran en su contra, se declara la lucha global contra el terrorismo. Con la afirmación de que tras los atentados “los enemigos de la libertad cometieron un acto de guerra”, Bush establece que la

² “Si no fuisteis parte de la guerra, ¿por qué deberíais ser parte de la paz?”: esta afirmación ha sido expresada en relación a la participación de mujeres en el Alto Consejo de Paz (HPC), reflejando una visión que no abarca el impacto que tienen los conflictos en el conjunto de la población, y en particular sobre las mujeres (Lackenbauer & Harriman, 2013).

libertad se trata de “un modo de vida” de las “naciones civilizadas” que los terroristas tratan de alterar (Cherry, 2015).

Asimismo, la lucha global contra el terrorismo no sólo se centra en organizaciones, sino también contra regímenes que no condenen sus actos. Mediante la ilustración de actos de “totalitarismo”, la mención a la situación de la población civil afgana y en concreto de las mujeres se da en varios discursos, especialmente entre 2001 y 2002, a raíz de la intervención militar que se inicia el 7 de octubre de 2001. Exponiendo ejemplos como el hecho que las mujeres no tienen derecho a la educación ni al trabajo, siendo ejecutadas por incumplir la ley establecida por el régimen talibán, el seguimiento de la campaña militar incluye a su vez las implicaciones que tiene sobre las mujeres.

A finales de enero de 2002, Bush da la bienvenida a Hamid Karzai como presidente interino de la Administración Transitoria —surgida del Proceso de Bonn— y a Sima Samar como ministra de Asuntos de Mujeres, estableciendo que “la última vez que nos encontramos en esta cámara, las madres e hijas de Afganistán eran cautivas en sus propios hogares [...]. Hoy las mujeres son libres, y son parte del nuevo gobierno de Afganistán” (Bush, 2002).

Por su parte, Laura Bush también interviene al respecto de la situación de las mujeres, en un discurso pronunciado el 17 de noviembre de 2001, previamente al derrocamiento del régimen.

“Luchar contra la brutalidad ejercida contra mujeres y niños no es la expresión de una cultura específica; es la aceptación común de nuestra humanidad —compromiso compartido por las personas de buena voluntad en cada continente [...]. La lucha contra el terrorismo es también la lucha para los derechos y la dignidad de las mujeres” (Bush, citada en Gerstenzang & Getter, 2001).

Otras personalidades muestran la importancia de la actuación estadounidense con el fin de poner solución a la discriminación que enfrentan las mujeres afganas. Una de estas sería el Secretario de Estado de la administración Bush, Colin Powell, que apela a la necesidad de contemplar a las mujeres como parte necesaria en el proceso de reconciliación.

Powell, en su discurso del 19 de noviembre en el Edificio de la Oficina Ejecutiva Eisenhower, expresa el “total apoyo del presidente Bush al compromiso de asegurar que

las mujeres de Afganistán tengan voz en el futuro de su país”. Mencionando ejemplos en la línea de discursos ya señalados, reitera que la administración de que forma parte “no puede imaginar un Afganistán post-talibán estable sin la involucración de mujeres en todos los aspectos de la reconstrucción humanitaria y los esfuerzos de desarrollo que tendrán lugar”. Reconociendo el papel que han desempeñado con “resistencia, ingenio y coraje” durante el régimen talibán, afirma que “la recuperación de Afganistán debe suponer la restauración de los derechos de las mujeres afganas. En efecto, esta no será posible sin ellas. Los derechos de las mujeres de Afganistán no serán negociables” (Powell, 2001).

Así, desde la Casa Blanca se expresaba en primera instancia preocupación por las condiciones en que se hallan las mujeres bajo los talibanes, para luego mostrar que gracias a la intervención llevada a cabo desde 2001 esta situación mejora en tanto que se “libera” a la población del terrorismo.

Sin embargo, cabe tener en cuenta que la complejidad de las relaciones entre ambos países a lo largo de las últimas décadas se ve influida por intereses de carácter geopolítico y económico³. Hasta los atentados de 2001, Estados Unidos había aceptado el liderazgo de los talibanes al considerar que se trataba de una “fuente de estabilidad” para la región tras las dos décadas de guerra desde la invasión soviética (Cherry, 2015). A partir de ese punto, se da un cambio en la retórica estadounidense, situando al régimen talibán en el foco de la lucha por la defensa de la libertad y los derechos humanos⁴.

³ Un ejemplo de los intereses estadounidenses en Afganistán se identifica en su situación geoestratégica ante la construcción de un gasoducto a través de Asia Central. Pese a que se trata de un proyecto anterior, esta iniciativa se incluye en la Nueva Ruta de la Seda, como forma de integración en la estrategia de desarrollo y seguridad regional surgida en Estambul en 2010. Aunque la intención principal de este proyecto busca impulsar el crecimiento sostenible de la región, así como promover la paz entre los países que la conforman, es necesario señalar que Estados Unidos podría sacar beneficio de la construcción de tales infraestructuras, favoreciendo algunas de sus empresas petrolíferas y pudiendo prescindir así de los gasoductos rusos. Aun así, por el momento no se ha llevado a cabo (Laborie Iglesias, 2013).

⁴ “Sólo las naciones que comparten el compromiso de proteger los derechos humanos básicos y garantizar la libertad política y económica serán capaces de desatar el potencial de su pueblo, asegurando su prosperidad futura” (Bush, 2002).

Si bien con la administración de Barack Obama a partir de 2008 se da un cambio respecto a la relación entre ambos ejecutivos, el discurso alrededor de los derechos de las mujeres se mantiene. Contando con intervenciones de la Secretaria de Estado Hillary Clinton afirmando que “no os abandonaremos” ante las preocupaciones que surgen a raíz de un posible acuerdo con los talibanes —y las consecuentes restricciones que podrían suponer en materia de derechos—, se expresa así la voluntad de persistir en su apoyo con el fin que “los derechos y oportunidades de las mujeres no sean sacrificadas o pisoteadas en el proceso de reconciliación” (Associated Press, 2010).

4. 1. 2. Reino Unido

Por su parte, el Reino Unido se posiciona en línea con el discurso referente a la lucha global contra el terrorismo, apelando asimismo a la importancia de defender los derechos humanos y sobre todo de las mujeres.

En la Conferencia del Partido Laborista el 2 de octubre de 2001, cinco días antes de la invasión en Afganistán, Tony Blair afirma que “los eventos del 11 de septiembre que marcaron un punto de inflexión en la historia [fueron] un acto de maldad”. En concordancia con su homónimo norteamericano, el primer ministro británico expone que el régimen talibán es antidemocrático. Tras citar varios ejemplos de lo que ello conlleva, aborda el aspecto de la situación que enfrentan las mujeres, alegando que “son tratadas en una forma demasiado repulsiva para ser creíble”. Constatando que no se permite el contacto con agencias occidentales, incluyendo las que proporcionan asistencia alimentaria, apunta que el régimen se fundamenta en el miedo y en el narcotráfico (Blair, 2001).

Partiendo de una retórica que también busca situar al Reino Unido como líder en Europa, así como sólido aliado de Estados Unidos, Blair expresa que “los valores en que creemos deberían brillar a partir de lo que hagamos en Afganistán. Al pueblo afgano dirigimos este compromiso. El conflicto no será el fin. No nos apartaremos, como el mundo ha hecho tantas veces antes”. Se compromete así a colaborar en el gobierno que surja una vez los talibanes hayan sido derrocados, tomando en consideración todos los grupos étnicos (Blair, 2001).

Del mismo modo que Laura Bush, Cherie Blair se une a las declaraciones a favor de la intervención por los derechos de las mujeres, en un evento que se celebra en Downing Street el 19 de noviembre de 2001. Contando con la participación de las ministras de

Desarrollo Internacional y Educación —Clare Short y Estelle Morris, respectivamente—, Cherie Blair recibe a un grupo de refugiadas afganas. Mencionan las acciones que lleva a cabo el gobierno británico en Afganistán con tal de mejorar la situación de las mujeres, al identificarlas como aquellas que más han sufrido bajo el régimen talibán⁵. Enfatizando en la importancia de priorizar el restablecimiento de la educación femenina, Claire Short indica que Naciones Unidas debe tomar partido en este aspecto, dado que actores como la Alianza del Norte no muestran predisposición en la defensa de los derechos de las mujeres (Womack, 2001).

En cuanto al posicionamiento del gobierno de David Cameron, a partir de 2010, el ministro de Asuntos Exteriores, William Hague, expresa en la Cumbre para la Eliminación de Violencia Sexual en Conflictos que “las mujeres y grupos de mujeres aún tienen que pedir ser incluidas en la mesa de negociaciones, como si fuera una concesión [...], cuando de hecho es la única ruta para llegar a mejores decisiones y sociedades más fuertes y seguras” (2014). Del mismo modo, defiende en la Cumbre de la OTAN en septiembre de 2014 que la necesidad de contar con las mujeres en el proceso político, de paz y reconciliación en Afganistán, en un acto donde no obstante participa una sola mujer afgana (Noble, 2014).

4. 1. 3. Naciones Unidas

Kofi Annan es Secretario General de Naciones Unidas entre 1997 y 2006, por lo que tanto la aprobación de la resolución 1325 como la invasión en Afganistán en 2001 se dan bajo su mandato. Además de los informes anuales que emite con relación a dicha resolución, Annan se pronuncia varias veces al respecto de la situación de las mujeres afganas.

Dirigiéndose a la Cumbre de Mujeres Afganas para la Democracia, reunidas en Bruselas entre el 4 y el 5 de diciembre de 2001, el Secretario General apunta que “no puede haber verdadera paz y recuperación en Afganistán sin una restauración de los derechos de las mujeres” (Annan, 2001). Dicha cumbre lleva a la Proclamación de Bruselas, que establece demandas en cuatro ámbitos fundamentales con el fin que las mujeres puedan participar plenamente en la reconstrucción del país: educación, medios y cultura;

⁵ “He conocido a muchas mujeres que han sufrido injusticia y crueldad. Pero nada es tan horripilante como el triste régimen talibán” (Blair, citada en Womack, 2001).

sanidad; derechos humanos y constitución y, por último, mujeres refugiadas y desplazadas internamente (Afghan Women's Summit for Democracy, 2001).

Del mismo modo, en el informe para la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de 2002, Annan destaca la importancia de la participación de las mujeres en la construcción de la paz en Afganistán como agentes de cambio, dado que “han identificado sus propias necesidades y prioridades en todos los sectores de la sociedad” (Annan, 2002).

4. 1. 4. Otros actores de la Comunidad Internacional

La comunidad de donantes de ayuda al desarrollo ha declarado haber establecido unos acuerdos de mutua rendición de cuentas con el gobierno de Afganistán, de forma que las ayudas están condicionadas al cumplimiento de obligaciones internacionales. Sin embargo, este condicionamiento no se ha usado para promover asuntos de género, a pesar de haber invertido en programas específicos como parte del compromiso por los derechos de las mujeres. Estos se han dirigido básicamente a la construcción de escuelas o centros de salud, lejos de programas que faciliten la inclusión de la mujer en la vida pública (Cameron & Kamminga, 2014).

En lo que refiere a la participación de las mujeres en el proceso de negociaciones de paz, se han hecho donativos a iniciativas y organismos que han contado con una inclusión mínima de mujeres como miembros, sin establecer requerimientos de mantener un cierto equilibrio entre géneros. Asimismo, la ausencia de sanciones por parte de la comunidad internacional ante incumplimientos del gobierno afgano en el ámbito del género⁶, evidencia una falta de priorización de los derechos de las mujeres de ambas partes.

4. 1. 5. Uso de la resolución 1325

En lo que respecta a la mayoría de líderes y personalidades políticas, la apelación a la situación de las mujeres haría referencia fundamentalmente al reconocimiento de las necesidades específicas que requieren en situación de conflicto. En este sentido, se da un uso parcial a lo que contempla la resolución 1325, en tanto que se busca conceder protección a las mujeres frente a la discriminación y violencia, en lugar de dotarlas de

⁶ En julio de 2013, el gobierno de Afganistán debía presentar un informe a la comunidad internacional respecto la aplicación de la EAW, fecha que se retrasó hasta enero de 2014. Aunque hubo críticas por parte de los donantes, la financiación no se vio afectada ni hubo ninguna penalización por tal retraso (Cameron & Kamminga, 2014).

herramientas de empoderamiento o de reconocerlas como agentes necesarios en la resolución del conflicto.

De los textos analizados, cabe destacar que William Hague, como ministro de Asuntos Exteriores del gobierno de Cameron, menciona explícitamente la necesidad de incorporar las mujeres en la mesa de negociaciones. No obstante, el espacio donde pronuncia esta declaración —Cumbre de la OTAN de septiembre de 2014— no cuenta con participación significativa de mujeres afganas.

En tanto que figura representativa del sistema de Naciones Unidas, el posicionamiento del Secretario General expresa en mayor medida una retórica acorde con lo previsto en la resolución 1325, en todos sus aspectos.

Sin embargo, a pesar de la tendencia internacional de enfatizar en la importancia del restablecimiento de derechos para las mujeres como la educación o el acceso al trabajo, apenas se ha contado con su participación en encuentros internacionales sobre la situación de Afganistán, como se analizará en el apartado que sigue.

La falta de representación femenina en estos eventos se suma al hecho de la poca incidencia que se hace en el ámbito del género, sin contar con apenas espacios donde mujeres de alrededor del mundo puedan compartir su visión acerca de la paz y seguridad o de cómo afrontar la violencia (Cameron & Kamminga, 2014).

En definitiva, el discurso que acompaña la intervención militar incluye la situación de las mujeres, denunciándola y reconociendo que es necesario actuar para cambiarla. No obstante, en general no se establecen medidas para lograrlo, por lo que —a excepción del Secretario General de la ONU— el marco jurídico y político que se establece con la resolución 1325 queda en un segundo plano.

4. 2. EL PROCESO DE LAS NEGOCIACIONES DE PAZ

Si bien el proceso de paz y reintegración en Afganistán se conforma de distintas iniciativas y procesos que se entrelazan entre ellos, “actualmente no hay negociaciones de paz con una agenda acordada y un marco propuesto entre las partes del conflicto armado”. Sin embargo, hay tres frentes de discusión de paz abiertos, que son llamados «conversaciones sobre conversaciones». Representantes de los talibanes mantienen

diálogo, por una parte, con Estados Unidos; en segundo lugar, con representantes del gobierno afgano y, por último, con otros políticos afganos, incluyendo figuras externas al gobierno (Lackenbauer & Harriman, 2013). Por lo tanto, tales encuentros con los talibanes, ya sean formales o informales, permiten considerar que existe una agenda que forma parte de un proceso de negociaciones de paz.

Por otro lado, el proceso de la resolución del conflicto afgano ha contado con la celebración de varias conferencias internacionales focalizadas en este ámbito. Organizadas por distintos actores la comunidad internacional, sobre todo Naciones Unidas y la OTAN, conforman un marco de apoyo al proceso de Afganistán, incluyendo ayuda económica. Del mismo modo, distintos organismos han sido creados con el fin de estructurar el proceso de paz, ante la magnitud de las partes implicadas y la complejidad del conflicto en sí.

Así, la agenda de este proceso se ha establecido contando con múltiples actores e intereses, así como dinámicas muy diversas. El ámbito que concierne la participación y los derechos de las mujeres supone un punto marginal, tanto en las conferencias internacionales como en los encuentros informales. En este sentido, el uso e impacto de la resolución 1325 en la agenda de las conversaciones y en la participación en las mismas ha sido, asimismo, residual.

4. 2. 1. Conferencias internacionales

La conferencia de Bonn (diciembre de 2001) marca el inicio de este proceso, contando con la participación de cuatro delegaciones de grupos afganos, que lleva a los Acuerdos de Bonn, previamente expuestos. Seguida de la conferencia de donantes de Tokio (enero de 2002), se acuerdan 4,5 mil millones de dólares para la reconstrucción del país, implicando diversos estados en la coordinación de la misma —Alemania para la constitución de la policía; Estados Unidos para el ejército; Italia referente al desarrollo de la justicia; frente a la lucha contra las drogas, Reino Unido y Japón respecto a la reintegración de los ex combatientes—, en cooperación con la UNAMA (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2002).

En Berlín (abril de 2004) se establecen ayudas por valor de 7400 millones de euros, tratando especialmente la lucha contra las drogas. En Londres (febrero de 2006) se da por concluido el proceso de Bonn, marcando el inicio de la segunda fase de reconstrucción de Afganistán para los siguientes cinco años. La conferencia de Roma

(julio de 2007) se centra en el estado de derecho, seguida de las de París (junio de 2008), donde se reafirman los compromisos internacionales de apoyo político y financiero en la reconstrucción; La Haya (marzo de 2009) y Londres (enero de 2010), en que se prepara la transferencia de responsabilidad al ejército afgano (Office of the Deputy Minister for policy, 2018).

Esta conferencia se complementa con la celebrada en Kabul unos meses después (julio de 2010), dando pie al proceso de Kabul (UNAMA, 2012). Este tiene el objetivo de alcanzar la capacidad de gobernarse independientemente y de forma estable, reduciendo así la dependencia de la comunidad internacional al consolidar las fuerzas de seguridad y garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos (Hague, 2010). Dicho proceso se enmarca en la retirada de tropas de la ISAF prevista para 2014.

Diez años después de la primera, en Bonn se celebra una nueva conferencia (diciembre de 2011) en que se acuerda que la fase de transición se dará una vez se produzca la retirada de tropas internacionales en 2014 (Kornelius, 2011). Los encuentros posteriores —Chicago (cumbre de la OTAN de mayo de 2012) y Tokio (julio de 2012)— siguen en la consolidación del proceso de transición, reafirmando en la conferencia de Londres (diciembre de 2014) la transferencia pacífica de poder a las autoridades afganas, coincidiendo con la retirada de la ISAF. En estas dos últimas, una única mujer participa, a pesar de que uno de los temas tratados es la resolución 1325 y la importancia de incluir las mujeres en los procesos de negociación y resolución de conflictos. Por último, en 2016 se celebran la cumbre de la OTAN en Varsovia (julio) y la última conferencia hasta el momento, en Bruselas (octubre) (Office of the Deputy Minister for policy, 2018).

4. 2. 2. Conversaciones de paz

Las conversaciones con los talibanes se inician en 2005, de forma informal y en algunas ocasiones secretamente. Hasta 2010 muestran un carácter fundamentalmente exploratorio, en un inicio con la negativa de los talibanes de distanciarse del grupo Al-Qaeda, para finalmente mostrar predisposición para mantener encuentros con distintos actores de la comunidad internacional y el propio gobierno afgano.

A partir de entonces, en 2010 empiezan a darse reuniones más significativas, manteniendo aun así el secretismo y en varios casos negando que se hayan dado. Esto se produce en las conversaciones de las Maldivas y Dubái (ambas en enero). Las

conversaciones de las Maldivas se componen de tres rondas, a la segunda y tercera de las cuales asisten una y cuatro parlamentarias, respectivamente. Tras otros encuentros mediante representantes delegados, en septiembre de este año se anuncia la creación del Alto Consejo de Paz (HPC por sus siglas en inglés), que tiene como objetivo ampliar las conversaciones con los talibanes y prosperar en el proceso de paz. La tendencia informalidad y secretismo se mantiene en los meses posteriores, sin establecer negociaciones formales. Entre noviembre y febrero de 2011 se dan los primeros encuentros oficiales en Múnich y Doha entre delegados talibanes y estadounidenses, que proseguirán a lo largo de 2011 (Cameron & Kamminga, 2014).

En 2012, además de encuentros con representantes de Estados Unidos, representantes de los talibanes acceden a reunirse en Chantilly (Francia) en junio, con miembros del HPC y del gobierno afgano, incluyendo algunas mujeres entre ellos, así como la sociedad civil y la oposición política —Alianza del Norte—. En el marco de este encuentro, se dan dos rondas de conversaciones más, celebradas en Kioto (junio) y Chantilly nuevamente (diciembre). Las conversaciones de Chantilly marcan un punto de inflexión al ser la primera ocasión donde actores clave tanto de los talibanes como de la oposición política se encuentran. Aunque se reconoce que los talibanes son una parte del conflicto, rechazan cualquier posibilidad de entablar conversaciones con el gobierno afgano mientras tropas extranjeras permanezcan en el territorio, demandando a su vez una constitución escrita “por afganos” (Lackenbauer & Harriman, 2013).

En 2013 y 2014 la tendencia de los encuentros se mantiene, con la celebración de reuniones informales en distintos niveles —Estados Unidos, el gobierno afgano y otros actores—. Asimismo, después de las elecciones de septiembre de 2014, el nuevo presidente Ashraf Ghani apela a los talibanes a formar parte de las conversaciones de paz tras trece años de guerra, que sin embargo siguen dándose de forma informal (Cameron & Kamminga, 2014).

En junio de 2015 se da un nuevo encuentro en Oslo, que trata en buena medida los derechos de las mujeres. En él participan una delegación de talibanes y miembros de la sociedad civil afgana, en una reunión histórica donde las mujeres tratan directamente con el grupo. Aunque se rechazan como conversaciones de paz, varias mujeres miembros del HPC y del parlamento asisten a las conversaciones, pese a que la administración afgana declare que se trata de una delegación no oficial (AFP, 2015).

Las conversaciones, pues, se mantienen con una cierta regularidad y en varios niveles, sobre todo a partir de 2010 y en buena parte tras el establecimiento de una sede de los talibanes en Qatar en 2012. Contando mayoritariamente con el carácter informal y secreto observado, la inclusión de una agenda que aborde directamente los derechos de las mujeres resulta complicada, dadas las escasas oportunidades de participación que se ofrecen.

Agenda de las conversaciones

Distinguiendo los tres frentes de discusión, es remarcable el hecho que en lo que refiere al diálogo con Estados Unidos —mayoritariamente llevado a cabo entre 2010 y 2011—, éste se centre en el intercambio de prisioneros, la retirada del grupo de la «lista negra» de las Naciones Unidas y el establecimiento de una sede desde donde coordinar los asuntos políticos por una parte. Otra demanda fundamental de los talibanes insta a una retirada completa de las tropas estadounidenses para poder prosperar en las negociaciones. De estas demandas, todas se cumplen a excepción de la que afecta a la actuación militar: la retirada de la ISAF⁷ en 2014 cumple parcialmente este reclamo, puesto que las fuerzas estadounidenses y de la OTAN pueden permanecer en Afganistán hasta 2024, debido al acuerdo de seguridad bilateral firmado por Estados Unidos y Afganistán en septiembre de 2014 (Cameron & Kamminga, 2014).

La concesión de acuerdos con el grupo ha causado preocupación en lo que concierne a los derechos de las mujeres, ante la posibilidad que sea un factor que condicione un acuerdo negociado de paz. Aunque la Constitución de Afganistán recoge la igualdad entre hombres y mujeres ante la ley, así como el derecho a la educación y al trabajo para ambos géneros, el posicionamiento de los talibanes en Chantilly muestra rechazo explícito hacia la Constitución, alegando que fue establecida por las fuerzas extranjeras. Ante una eventual retirada de las tropas internacionales, entre cuyas funciones se halla el hecho de velar por el cumplimiento de la Constitución, podría suponer un peligro para los derechos de las mujeres, aspecto que los talibanes han señalado como una “línea roja” en su postura (Cameron & Kamminga, 2014).

⁷ El rol de la ISAF es percibido como una garantía en el avance de los derechos de las mujeres a la vez que un agravante del conflicto. Varias mujeres identifican asimismo la Policía Local Afgana (ALP) —promovida y formada por tropas de Estados Unidos y Reino Unido—, activa desde 2010, como parte conductora del conflicto, en su uso como fuerzas de seguridad en el proceso de transición del gobierno a las áreas más remotas del territorio. Organismos como UNAMA y Human Rights Watch han denunciado abusos y violaciones hacia mujeres llevados a cabo por estos cuerpos. Sin embargo, miembros de la ISAF han defendido la ALP como factor de éxito en el desmantelamiento de grupos insurgentes en dichas zonas (Lackenbauer & Harriman, 2013).

Siendo éste un reclamo no sólo de activistas por los derechos de las mujeres sino también por parte de Hillary Clinton, en 2011⁸, el papel de la comunidad internacional se enfoca en velar que la Constitución sea aceptada por parte de los talibanes de cara a la negociación de un acuerdo de paz, con el fin de garantizar la protección de estos derechos.

Aun así este aspecto persiste en no ser considerado como una prioridad en la agenda general de las conversaciones que se han entablado desde 2005. Asimismo, las ocasiones en que las mujeres han podido participar en estos encuentros han sido muy escasas, contando con una o dos parlamentarias o miembros del HPC en las delegaciones del gobierno. En la misma línea, son pocas las reuniones que se han mantenido con mujeres de la sociedad civil —como Chantilly u Oslo.

Tal como se expone en el apartado que sigue, en general, la presencia de estas mujeres en los distintos niveles de discusión se percibe como algo simbólico, más que como una oportunidad de incidir en el proceso.

4. 2. 3. Instituciones en el marco del proceso de paz

Jirga Nacional Consultiva de Paz de Afganistán (NCPJ)

La Jirga Nacional Consultiva de Paz de Afganistán (NCPJ por sus siglas en inglés) se establece en 2010 como consejo asesor para resolver el conflicto con la oposición armada mediante negociaciones. Producto de la Conferencia de Londres en enero de 2010, entre el 2 y el 4 junio de este mismo año se celebra la asamblea que acoge 1600 miembros representantes de todos los niveles de la sociedad afgana: gobierno, parlamento, consejos provinciales, teólogos, líderes tribales, organizaciones de la sociedad civil y miembros de la diáspora. De los participantes, 300 son mujeres, es decir, alrededor de un 20% (Lackenbauer & Harriman, 2013).

No obstante, la ausencia de los talibanes y otros grupos insurgentes limita la efectividad del proceso de paz y reconciliación que se busca con este organismo. Siendo el principal objetivo la determinación de un plan de reconciliación nacional acordado entre todas las partes, la exclusión de la oposición sesga los acuerdos que resultan de la NCPJ.

⁸ “Hemos sido claros respecto el resultado necesario de la negociación: los insurgentes deben renunciar a la violencia, abandonar al-Qaeda y acatar la constitución de Afganistán, incluyendo la protección por las mujeres y las minorías” (Clinton, citada en Crawford, 2011).

Con la inclusión del compromiso de una transición de responsabilidades políticas y de seguridad, los acuerdos exponen la demanda de que las negociaciones de paz permitan garantizar los derechos de todos los ciudadanos, especialmente de mujeres y niños. Asimismo, se hace un llamamiento al abandono de la violencia armada, al distanciamiento de Al-Qaeda y a la aceptación de la Constitución de 2004 (NCPJ, 2010).

Alto Consejo de Paz (HPC)

Como producto de la NCPJ, el Alto Consejo de Paz (HPC por sus siglas en inglés) se establece como máximo órgano en el proceso de paz y reconciliación, encargado de liderar las iniciativas en este ámbito en coordinación con procesos y diálogos a nivel local, nacional y regional. Contando con 70 miembros —de los cuales, 9 mujeres— que representan distintos sectores de la sociedad, este consejo se divide en seis comités, más uno adicional formado por las mujeres que se conoce como «el séptimo comité». Habiendo desarrollado la “Hoja de ruta del proceso de paz para 2015”, es destacable el hecho que sólo se mencionen los derechos de las mujeres como defensa de los derechos recogidos en la constitución, sin ninguna demanda a los talibanes respecto una modificación de su postura (Lackenbauer & Harriman, 2013).

En este sentido, la sociedad civil ha criticado el rol que desempeñan las representantes femeninas en este organismo, señalándolo como simbólico y sin causar ningún efecto en el trazo de los objetivos del proceso de reconciliación (Cameron & Kamminga, 2014). Del mismo modo, se critica que las mujeres no sean incluidas en discusiones de mayor importancia y cuya presencia se limite a cumplir numéricamente con los requisitos de participación.

Por otra parte, se trata de un organismo con poca capacidad de influencia en el proceso, resultando más activo el Consejo Nacional de Seguridad.

El Programa de paz y reintegración de Afganistán

A mediados de 2010, el presidente Karzai inicia el Programa de paz y reintegración de Afganistán (APRP por sus siglas en inglés), como continuación de la NCPJ. Este programa tiene como objetivo promover la paz a través de un acercamiento político regional, por lo que se ejecuta en niveles sub-nacionales mediante los Consejos de Paz Provinciales (PPC's). El programa se divide en dos categorías —una político-estratégica y otra operativa— que promueven la reconciliación y la reintegración, a través de

incentivos económicos que permitan acercar los líderes insurgentes al diálogo para una estabilidad a largo plazo. Se trata pues de una iniciativa conectada al proceso de transición, en el cual también colaboran grupos operativos del ejército estadounidense, la ISAF y las fuerzas de seguridad afganas (Lackenbauer & Harriman, 2013).

Cabe destacar que el programa cuenta con una política de género, que se aplica tanto en el nivel político-estratégico —en términos de garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones de las iniciativas que lo componen— como en el operativo —incorporando la perspectiva de género en el nivel local del proceso. Del mismo modo, la composición de los PPC's se conforma entre 25 y 30 miembros, de los cuales 3 deben ser mujeres.

4. 2. 4. Uso de la resolución 1325

Como se ha mencionado, la participación de las mujeres en los distintos niveles del proceso de paz y reconciliación de Afganistán es muy limitado. A nivel local, la inclusión de mujeres en los organismos e iniciativas sobre el terreno se da, derivado de las cuotas de participación que se reservan. Sin embargo, la percepción general acerca de estas posiciones es que las mujeres que las ocupan desempeñan un papel pasivo.

Por otro lado, se observan sólo tres ocasiones en que mujeres asisten a rondas de conversaciones con los talibanes —Maldivas (2010), Chantilly (2012) y Oslo (2015). Este factor puede ampararse en el hecho de que no se trata de un proceso de negociaciones de paz *per se*, sino que son conversaciones informales y que, por tanto, no están sujetas a las instancias de la resolución 1325 respecto la participación de las mujeres en tales procesos.

No obstante, este patrón se repite en el nivel de las conferencias internacionales, donde en su gran mayoría no ha participado ninguna mujer afgana. Las cumbres de la OTAN de 2012 y 2014 cuentan con la representación de una parlamentaria, coincidiendo con una agenda que trata la importancia de considerar a las mujeres como agentes de paz enmarcándose en la resolución 1325. Por lo tanto, se evidencia una profunda falta de aplicación de los instrumentos de dicha resolución, pese a ser constantemente incluidos en la retórica tanto internacional como nacional.

La defensa de los derechos de las mujeres es, en el mismo sentido, un punto comprometido en el establecimiento de unas negociaciones de paz formales. Existe la

preocupación que el gobierno afgano los use como moneda de cambio para poder llegar a un acuerdo con los talibanes (Lackenbauer & Harriman, 2013), cuyo rechazo a la Constitución de 2004 es explícito desde el inicio de las conversaciones. El papel internacional en este ámbito es clave en el sentido de su capacidad de presionar a la administración de Afganistán por la preservación de estos derechos.

Por último, la falta de transparencia del proceso impide incluir en las negociaciones otros actores, especialmente miembros de la sociedad civil, que podrían aportar una visión de las necesidades y situaciones a abordar diferenciada de las partes implicadas en el conflicto.

4. 3. APLICACIÓN SOBRE EL TERRENO

Algunos indicadores permiten mostrar cómo ha variado la situación de las mujeres después de 2001: el establecimiento de organismos como el Ministerio de Asuntos de la Mujer, el porcentaje de parlamentarias, liderazgos relevantes en puestos públicos, el crecimiento de escolarización femenina, el acceso a la sanidad y el aumento de la esperanza de vida, así como iniciativas legislativas que se han llevado a cabo. Sin embargo, el contexto político, socioeconómico y cultural de Afganistán sigue siendo un factor explicativo a tener en cuenta a la hora de analizar el impacto tanto de la resolución 1325 como de la intervención armada.

4. 3. 1. Indicadores de la evolución de la situación de las mujeres (2000-2015)

Tomando como referencia el Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)⁹, directamente relacionado con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD), se han recogido datos relativos a varios campos con el fin de analizar si se han dado cambios significativos en la situación de las mujeres tras el año 2001.

⁹ El IDG mide las desigualdades sociales y económicas entre hombres y mujeres, basándose en la esperanza de vida, la educación y la estimación de ingresos percibidos, valores que conforman asimismo el IDH (PNUD, 2015). Cuanto más cercano al 1 sea el valor de IDG, mayor disparidad; mientras que cuanto más alto sea el valor del IDH, mejor desarrollo muestra. A estos indicadores se han añadido la tasa de mortalidad materna y el porcentaje de escaños ocupados por mujeres.

Tabla 2. Evolución de la situación de las mujeres en Afganistán (2000-2015)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Índice de desarrollo humano (IDH)	0,340	0,405	0,454	0,463	0,47	0,476	0,479	0,479
Índice de desarrollo humano relativo al género (IDG)	0,282	0,481	0,58	0,594	0,602	0,607	0,609	0,609
Esperanza de vida	56,3	58,2	60,2	60,5	60,9	61,3	61,6	62
Tasa de mortalidad materna (muertes por 100000 nacimientos)	1100	821	584	536	496	459	425	396
Años de escolarización esperados (niñas)	0,6	4,9	7,2	7,6	7,9	8,1	8,3	8,3
Media de años de escolarización (mujeres)	0,8	1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6
PNB per cápita (estimación mujeres, 2011 PPP\$)	165	264	420	450	491	515	517	511
Porcentaje de escaños en el parlamento ocupados por mujeres (%)	n/d	25,9	27,6	27,6	27,6	27,6	27,6	27,4

Fuente: PNUD, *Data. Human Development Reports* (2015).

Como se observa en la tabla 2, mientras que a nivel general el IDH de Afganistán ha experimentado una mejora desde 2001 hasta 2015, el IDG ha empeorado. Las desigualdades entre hombres y mujeres durante el régimen talibán eran menores, debido al contexto de este periodo. Siendo la mala situación de las mujeres uno de las reivindicaciones que motivan la intervención armada en 2001, es relevante el hecho que la evolución de las desigualdades socioeconómicas entre hombres y mujeres se haya acentuado.

En aquello que refiere al acceso a la sanidad y el consecuente aumento de la esperanza de vida, se constata que ha habido una mejora a lo largo de este periodo, con una menor tasa de mortalidad materna, aunque persiste.

Por otro lado, la escolarización de la población femenina se muestra como uno de los grandes logros de la intervención internacional. Evidenciando un crecimiento en la media de escolarización, es remarcable que cerca de un 40% de los estudiantes afganos sean niñas (Cameron & Kamminga, 2014).

Tabla 3. Detalle del GDI entre hombres y mujeres (2015)

GDI	HDI		Esperanza de vida (años)		Previsión de años de escolarización (años)		Media de años de escolarización (años)		PNB per cápita (PPP\$)	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
0.609	0.348	0.572	62.0	59.5	8.3	13.1	1.6	5.8	511	3,148

Fuente: PNUD, *Data. Human Development Reports* (2015).

En cuanto a los ingresos, según se observa en la tabla 2 ha habido cierto aumento en lo que percibido por las mujeres, pero analizando la comparación entre hombres y mujeres recogida en la tabla 3 (referente al año 2015), se aprecia una gran diferencia.

Por último, la participación política de las mujeres medida en escaños ocupados en el parlamento se mantiene cerca del 28% desde 2010, debido a las cuotas de escaños reservados a mujeres previstas por la Constitución de 2004. Si bien en 2015 se observa un ligero descenso, la participación se muestra constante gracias a este factor.

4. 3. 2. La participación política de las mujeres

La participación política de las mujeres es un ámbito que si bien se da, no muestra grandes cambios a lo largo del periodo analizado. Teniendo en cuenta los factores culturales, dicha implicación en el espacio público no es bien percibida por ciertos factores de la sociedad afgana. Además de la persistencia de prácticas que violan los derechos de las mujeres —como los crímenes de honor o el *baad*¹⁰—, los ataques contra políticas y otras figuras públicas —policías o jueces— han ido en aumento en los últimos años (Cameron & Kamminga, 2014).

Por otro lado, los consejos provinciales cuentan también con un 25% de escaños reservados a mujeres. No obstante, tras la aprobación de la revisión de la ley electoral en 2013, esa cuota se redujo al 20%, lo cual supone un mayor obstáculo para las mujeres de la periferia para acceder a cargos públicos (Karlidag, 2014).

En este sentido, también hay una desventaja considerable para acceder a trabajar en ministerios y otros organismos públicos, tanto a nivel nacional como provincial. Aunque en el Plan de Acción Nacional para las Mujeres de Afganistán (aprobado en 2008 y con una agenda prevista hasta 2018) se establece que la representación femenina

¹⁰ El *baad* es una práctica que consiste en el intercambio de mujeres para terminar con conflictos familiares (Cameron & Kamminga, 2014).

en los ministerios debería aumentar hasta el 30% en todos los niveles, estos persisten notablemente dominados por hombres. A pesar de que algunos ministerios —Economía o Asuntos Exteriores, por ejemplo— cuenten con un número significativo de trabajadoras, muy pocas de ellas acceden a posiciones de toma de decisiones (Karlidag, 2014).

4. 3. 3. Iniciativas legislativas y avances jurídicos

Tan sólo dos años después de la caída del régimen talibán, el gobierno transitorio firmó la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW), donde se prevé igualdad en el acceso a la educación, la sanidad y la participación política. Posteriormente se promulga la Constitución de 2004, que establece las bases para una legislación acorde con los principios de la CEDAW. En 2008 se aprueba el Plan de Acción Nacional para las Mujeres de Afganistán (NAPWA), con una agenda de diez años que busca alcanzar una mayor presencia de las mujeres en el ámbito público y gubernamental. Este mismo año se desarrolla la Estrategia Nacional de Desarrollo, en el marco de los Objetivos del Milenio, siendo igualdad de género uno de los temas transversales (Karlidag, 2014).

En este marco legislativo, se aprueba la ley para la eliminación de la violencia contra las mujeres (EVAW) en 2009 por decreto presidencial, con el apoyo del Ministerio de los Asuntos de la Mujer y el Ministerio de Justicia, así como organizaciones de la sociedad civil y activistas. Sin embargo, aunque se trata de una ley histórica que criminaliza los actos de violencia contra las mujeres —como la violación, los matrimonios forzados e infantiles o bien el *baad*—, choca contra la *sharia* y no dispone de mecanismos efectivos para ponerse en práctica (Cameron & Kamminga, 2014).

En 2009 se ratifica asimismo la Ley de familia de los chiís, que legaliza la violación marital (Karlidag, 2014). Este acto supone un retroceso en la aplicación de la CEDAW, así como una evidencia de las dificultades con que cuenta la implementación de la EVAW.

Por último, el Plan de Acción Nacional (NAP) previsto en la resolución 1325 se aprueba en 2015. Desarrollado para abordar los retos que enfrentan las mujeres en el contexto de conflicto que persiste en Afganistán, se organiza en torno a cuatro temas: participación, protección, prevención y asistencia y, por último, recuperación. En contrapartida, no contempla el ámbito del desarme ni relaciona la proliferación armamentística con la

inseguridad de las mujeres, como tampoco establece un presupuesto de la financiación necesaria para implementarlo, ni hace referencia a mecanismos para la involucración de la sociedad civil (Peace Women, 2015).

4. 3. 4. Uso de la resolución 1325

El impacto sobre el terreno de la resolución 1325 ha sido notablemente bajo. Siendo el año 2015 cuando finalmente se elabora un Plan de Acción Nacional, hasta entonces las medidas que se hayan podido aplicar son muy limitadas. Es necesario contar con el factor cultural y la estructuración de la sociedad afgana, ya que influyen directamente en la puesta en práctica de mecanismos que garanticen la igualdad entre hombres y mujeres.

La participación política de las mujeres ha sido garantizada mediante el establecimiento de cuotas, si bien para acceder a ellas existen numerosos obstáculos. Sin embargo, es un aspecto que se concentra principalmente a nivel representativo, aún lejos de ocupar posiciones de toma de decisiones. Fuera del ámbito gubernamental también ha aumentado la participación de mujeres, pero también se mantiene en niveles bajos.

Por último, la legislación relativa al ámbito del género cuenta con grandes dificultades para implementarse, siendo aún muy escasa.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La actuación internacional en la guerra de Afganistán en 2001 coincide con un periodo en que la resolución 1325 del Consejo de Seguridad acaba de ser aprobada. Los derechos de las mujeres forman parte de la retórica internacional como una de las principales motivaciones para intervenir en el conflicto.

La resolución 1325 supone un hito en términos jurídicos y políticos, recogiendo dos ámbitos fundamentales: el impacto que tienen los conflictos sobre las mujeres y niñas por un lado y, por otro, el papel que éstas pueden desempeñar en la construcción de paz (Vilellas, 2015).

La implicación internacional en este conflicto en base a estas dos premisas resulta parcial, en doble sentido. Por una parte, fundamentalmente se ha hecho referencia a la necesidad de *proteger* los derechos, y no tanto de empoderar y dotar a las mujeres de espacios y herramientas para poder desempeñar el papel de mediadoras en la resolución del conflicto. Por otro lado, si bien en la retórica se incluía mención tanto a la situación específica de las mujeres como a la necesidad de incorporarlas en el proceso de paz, las iniciativas llevadas a cabo por parte de la comunidad internacional han sido muy limitadas en este sentido. Por ejemplo, la invitación de representantes afganas — parlamentarias o de la sociedad civil— en las conferencias internacionales y de donantes apenas se ha dado, así como los incumplimientos de acuerdos en relación al ámbito del género tampoco ha comportado sanciones.

En este sentido, la participación de las mujeres en todo el proceso de negociaciones ha sido en general muy escaso, si bien en los últimos años se han dado mayores oportunidades. No obstante, la informalidad de la mayoría de los encuentros dificulta una normalización de la inclusión no sólo de delegadas del gobierno sino de activistas y miembros de la sociedad civil.

La situación de las mujeres en el contexto posterior a la intervención armada también se constata sin grandes avances, fuera del ámbito del acceso a la sanidad y la educación — que son asimismo los más apelados en los discursos internacionales.

Se confirman por tanto las hipótesis planteadas al inicio del informe, entendiendo que la resolución 1325 ha sido utilizada por las grandes potencias como marco de justificación de la intervención militar tras los atentados de 2001, dado que su aplicación no puede

separarse de la estructura de poder que se establece sobre el terreno. Contando con el apoyo de las grandes potencias y sus respectivas alianzas, la administración afgana ha restablecido derechos como la educación o el acceso al trabajo para las mujeres, quedando limitadas otras iniciativas que busquen empoderar o bien promover la inclusión femenina en el ámbito público —sobre todo aquel que refiere a la participación política.

De este aspecto, se deriva el hecho que las mujeres no ocupan una posición destacada en el proceso de negociaciones de paz. Sumado a la influencia del contexto cultural tradicionalmente exclusivo en este ámbito, la participación de las mujeres afganas tampoco se ha visto favorecida en reuniones promovidas por la comunidad internacional, resultando escasas ocasiones donde un grupo reducido de mujeres ha tenido acceso.

De cara a prosperar en negociaciones de paz futuras, se proponen una serie de recomendaciones a abordar desde dos niveles de actuación:

A nivel local:

- Supervisar la aplicación del Plan de Acción Nacional derivado de la resolución 1325, así como de otros marcos legales como la CEDAW y la EVAW.
- Defender la inclusión de las mujeres y la sociedad civil en la elaboración de políticas relativas al ámbito del género.
- Proponer asesoramiento a representantes gubernamentales, especialmente del Ministerio de Asuntos de la Mujer y de Justicia, con tal de trasladar las aportaciones de la sociedad civil en el marco del proceso de paz.
- Promover el intercambio desde la visión clerical acerca de la interpretación de la religión en el ámbito del género, para facilitar las negociaciones con los talibanes.
- Urgir a las representantes del Alto Consejo de Paz a desempeñar un papel más activo en las reuniones que se den en el marco del proceso de paz.

A nivel global (Naciones Unidas y comunidad internacional):

- Instar una revisión del marco establecido por la resolución 1325, proponiendo medidas que tengan en cuenta los factores culturales, políticos y socioeconómicos de cada contexto.

- Crear un mecanismo específico para la rendición de cuentas del gobierno afgano en términos de la legislación y políticas relativas al género.
- Promover la inclusión de mujeres en conferencias internacionales y facilitar espacios donde se tomen en consideración sus aportaciones.
- Condicionar la financiación al desarrollo al cumplimiento de los acuerdos internacionales, sin menoscabar los derechos de las mujeres.

6. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdos de Bonn. (2001). Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions. *UN Talks on Afghanistan*. Bonn.

Afghan Women's Summit for Democracy. (4-5/12/2001). *The Brussels Proclamation*. Afghan Women's Summit for Democracy. Consultado el 16/03/2018 en: http://www.un.org/womenwatch/afghanistan/documents/Brussels_Proclamation.pdf

AFP. (05/06/2015). *Taliban says informal Oslo talks with Afghan officials 'not peace talks'*. Deutsche Welle. Consultado el 23/06/2018 en: <https://www.dw.com/en/taliban-says-informal-oslo-talks-with-afghan-officials-not-peace-talks/a-18497767>

Annan, K. (2002). *Discrimination against women and girls in Afghanistan. Report of the Secretary-General*. United Nations. Economic and Social Council: Commission on the Status of Women.

Annan, K. (04/12/2001). *True Afghan peace not possible without restoration of women's rights, says Secretary-General in message to Brussels Summit* (SG/SM/806-AFG/173). United Nations. Meetings coverage and press releases. Consultado el 23/06/2018 en: <https://www.un.org/press/en/2001/sgsm8066.doc.htm>

Associated Press. (13/05/2010). *Clinton: We won't 'abandon' Afghan women*. The Washington Times. Consultado el 18/06/2018 en: <http://www.washingtontimes.com/news/2010/may/13/karzai-visits-graves-us-fallen-afghan-war/?page=all>

Benavente et al. (2016). *Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad*. Naciones Unidas, Santiago: CEPAL.

Blair, T. (02/10/2001). *Full text: Tony Blair's speech. Labour conference*. The Guardian. Consultado el 18/06/2018 en: <https://www.theguardian.com/politics/2001/oct/02/labourconference.labour6>

Bush, G. W. (2002). *State Of The Union Address To The 107th Congress. A Selected Speeches of President George W. Bush* (p. 103-113).

Cameron, E. , & Kamminga, J. (2014). *Behind Closed Doors. The risk of denying women a voice in determining Afghanistan's future*. Oxford: Oxfam International.

CEDAW. (2013). *Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*. 1 de noviembre de 2013: Naciones Unidas.

Cherry, K. (2015). *Discourse and Doctrine: Bush Administration Rhetoric and Reality in the War on Terror*. Indiana University.

Consejo de Seguridad. (2000). *Resolución 1325*. Naciones Unidas: 31 de octubre de 2000.

Consejo de Seguridad. (2001). *Resolución 1386*. Naciones Unidas: 20 de diciembre de 2001.

Escola de Cultura de Pau. (2015). *Conflictos armados: Afganistán*. Base de Datos de Conflictos y Construcción de Paz. Consultado el 09/06/2018 en: <http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichasubzona=38¶midioma=0>

Hague, W. (13/06/2014). *Foreign Secretary closes Global Summit to End Sexual Violence in Conflict*. UK Government. Consultado el 23/06/2018 en: <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-closes-global-summit-to-end-sexual-violence-in-conflict>

Hague, W. (2010). *Foreign Secretary statement on Afghanistan*. UK Government. Consultado el 12/07/2018 en: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-statement-on-afghanistan>

Karlidag, M. (2014). *UN Security Council Resolution 1325 in Afghanistan. Civil Society Monitoring Report*. Global Network of Women Peacebuilders.

Kornelius, S. (5/12/2011). *Westen vereinbart "Dekade des Übergangs" für Afghanistan*. Süddeutsche Zeitung. Consultado el 12/07/2018 en: <https://www.sueddeutsche.de/politik/afghanistan-konferenz-in-bonn-westen-vereinbart-dekade-des-uebergangs-fuer-afghanistan-1.1227190>

Lackenbauer, H. , & Harriman, D. (2013). *Women at the Peace Table: Rhetoric or Reality?* Estocolmo: Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia.

Maley, W. (2010). Afghanistan: an historical and geographical appraisal. *International Review of the Red Cross*, 92 (880), 859-876.

Miller et. al. (2014). *Women in Peace and Security through United Nations Security Resolution 1325: Literature Review, Content Analysis of National Action Plans, and Implementation*. (T. G. University, Ed.) Institute for Global and International Studies. Consultado el 06/06/2018 en: http://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/miladpournikanalysisdocs/igis_womeninpeaceandsecuritythroughunsr1325_millerpournikswaine_2014.pdf

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2002). *International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. Consultado el 12/07/2018 en: https://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/min0201/index.html

NCPJ. (2010). Resolution Adopted at the Conclusion of the Conclusion of the National Consultative Peace Jirga. *National Consultative Peace Jirga*. Kabul.

Noble, R. (05/09/2014). *Has the UK broken its pledge to include Afghan women in peace-building?*The Guardian. Consultado el 23/06/2018 en: <https://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/sep/05/uk-pledge-afghan-women-peacebuilding>

Novak, F. (2002). La Intervención de los Estados Unidos de América en Afganistán: ¿hecho ilícito internacional? *Derecho y Sociedad* (17), 154-166.

Office of the Deputy Minister for policy. (2018). *Conferences on Afghanistan*. Ministry of Finance. Islamic Republic of Afghanistan. Consultado el 12/07/2018 en: <http://policymof.gov.af/category/conferences/>

ONU Mujeres. (2013). *Consejo de Seguridad*. ONU Mujeres. Consultado el 25/02/2017 en: <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/major-resolutions/security-council>

Peace Women. (2017). *Background*. PeaceWomen. Women's International League for Peace and Freedom. Consultado el 6/03/2017 en: <http://peacewomen.org/why-WPS/solutions/background>

Peace Women. (2015). *National Action Plan: Afghanistan*. PeaceWomen. Women's International League for Peace and Freedom. Consultado el 25/05/2018 en: <http://www.peacewomen.org/action-plan/national-action-plan-afghanistan>

Powell, C. (19/11/2001). *Afghan Women. Remarks at the Eisenhower Executive Office Building*. US Department of State. Archive. Consultado el 15/06/2018, en: <https://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/6229.htm>

Pratt, N. , & Richter-Devroe, S. (2011). Critically Examining UNSCR 1325 on Women Peace and Security. *International Feminist Journal of Politics*, 13 (4), 489-503.

PNUD (2016). *Human Development Reports*. United Nations Development Programme. Consultado el 24/07/2018 en: <http://hdr.undp.org/en/composite/GDI>

TorreCuadrada García-Lozano, S. (2012). *La expansión de las funciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: problemas y posibles soluciones*. Anuario mexicano de derecho internacional. Consultado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542012000100011

UNAMA. (2012). *Kabul Process and Aid Coherence*. United Nations Assistance Mission in Afganistan. Consultado el 12/07/2018 en: <https://web.archive.org/web/20120311042522/http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1754>

Villellas, M. (2015). *15 años de la resolución 1325. Una evaluación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad*. Barcelona: ICIP.

Womack, S. (20/11/2001). *One slip puts Cherie in the Government*. The Telegraph. Consultado el 08/07/2018 en: <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1362851/One-slip-puts-Cherie-in-the-Government.html>

Youngs, T. (2005). *Afghanistan: the culmination of Bonn Process*. House of Commons Library.