

La mujer y la paz y la seguridad: algunas cuestiones jurídicas a 21 años de la adopción de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas



Women and Peace and Security: some reflections 21 years after the adoption of United Nations Security Council resolution 1325

Llanos Mardones, Hugo Ignacio

Hugo Ignacio Llanos Mardones

llanos.ignacio@gmail.com

Embajada de Chile en Nueva Zelanda, Chile

Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

ISSN-e: 2618-303X

Periodicidad: Anual

vol. 4, núm. 4, e029, 2021

derechointernacional@iri.edu.ar

Recepción: 01 Noviembre 2021

Aprobación: 22 Febrero 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/283/2832345016/>

DOI: <https://doi.org/10.24215/2618303Xe029>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Cómo citar este artículo: Llanos Mardones, H. I. (2021). La mujer y la paz y la seguridad: algunas cuestiones jurídicas a 21 años de la adopción de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*, 4(4), 029. <https://doi.org/10.24215/2618303Xe029>

Resumen: La resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad lanzó en Naciones Unidas la Agenda de la mujer y la paz y la seguridad. Un conjunto de diez resoluciones ha contribuido a consolidar la Agenda, creando un *corpus juris* que desarrolla y, en ocasiones, revisa normas del derecho internacional, incorporando una perspectiva de género en el conflicto armado y en el post-conflicto. Desde un inicio se presentaron divergencias entre algunos aspectos de la Agenda y el derecho internacional humanitario. El desarrollo normativo se ha realizado a través de instrumentos de *soft law*. La resolución 1325 (2000) ha sido el punto de partida de una norma consuetudinaria que incorpora la perspectiva de género en el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. A partir de la resolución 1820 (2008) la violencia sexual contra las mujeres y niñas en un conflicto armado y en el post-conflicto es una cuestión que atañe al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en el sentido de la Carta de Naciones Unidas. La Agenda ha impactado las relaciones con fuentes convencionales del derecho internacional.

Palabras clave: Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, Agenda de la mujer y la paz y la seguridad, derecho internacional, Derechos de la mujer.

Abstract: Security Council Resolution 1325 (2000) launched the Women and peace and security Agenda at the United Nations. A set of ten resolutions has contributed to consolidating the Agenda, creating a *corpus juris* that develops and, on occasions, revises International Law norms, incorporating a gender perspective. From the beginning, there were divergences between aspects of the Agenda and International Humanitarian Law. The normative development has been carried out through soft law instruments. Resolution 1325 (2000) has been the starting point of a customary norm that incorporates a gender perspective into International Humanitarian Law and International Human Rights Law. As from resolution 1820 (2008), sexual violence against women and girls in an armed conflict and in post-conflict situations is an issue that concerns the maintenance of international peace and security within the meaning of the United Nations Charter.

The Agenda has impacted relations with conventional sources of International Law.

Keywords: Security Council Resolution 1325, Women and peace and security Agenda, International law, Women's Rights.

INTRODUCCIÓN

En 2020 se conmemoró el 20º aniversario de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la mujer y la paz y la seguridad, lo que representa una oportunidad propicia para abordar algunas cuestiones jurídicas que plantea esta resolución, así como el conjunto de resoluciones que la sucedieron. El periodo transcurrido desde 2000 coincide con una creciente atención prestada a la perspectiva de género para analizar el impacto del conflicto armado, en sus distintas dimensiones, en las mujeres y las niñas. El tema “La mujer y la paz y seguridad” forma actualmente parte de la agenda temática del Consejo de Seguridad.ⁱ El propósito del presente artículo es revisar el estado del arte de la Agenda de la mujer y la paz y la seguridad, y la evolución de la perspectiva de género en el discurso sobre la paz y la seguridad internacionales, identificando los desafíos pendientes, así como examinar las relaciones de la Agenda con fuentes convencionales del derecho internacional. Para ello se analizan documentos oficiales de Naciones Unidas, esto es, las resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad, declaraciones de gobiernos y otros actores, así como literatura especializada e instrumentos convencionales.

1. LA RESOLUCIÓN 1325 (2000) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

La resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad, lanzó en Naciones Unidas la Agenda de la mujer y la paz y la seguridad, abordando el impacto del conflicto armado en las mujeres y niñas. Se trata de una agenda amplia y transversal, que fue radicada en el Consejo de Seguridad, pero que bien podría haber sido impulsada desde la Asamblea General, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) o el Consejo de Derechos Humanos. La elección del foro ha impreso en la Agenda un sesgo de securitización del que no ha logrado desprenderse.

La resolución 1325 (2000) reconoce la importancia de la participación de las mujeres en pie de igualdad, así como de la incorporación de la perspectiva de género en la negociación y aplicación de los acuerdos de paz, la planificación para el desarme, la desmovilización y la reintegración, las operaciones de mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz en las situaciones de post-conflicto. Se ha dicho que la resolución 1325 (2000) envuelve una visión transformadora.ⁱⁱ La misma se organiza en torno a 3 pilares: protección (frente a la violencia); prevención (frente la violencia y ampliación de derechos) y participación (en la consolidación de la paz y reconstrucción post-conflicto).

A. Resoluciones posteriores

Un conjunto de 10 resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad bajo este ítem ha contribuido a consolidar la Agenda con elementos de *lege ferenda*, creando un *corpus juris* que desarrolla y, en ocasiones, revisa normas del derecho internacional, incorporando una perspectiva de género.ⁱⁱⁱ La incorporación de la perspectiva de género (gender mainstreaming) tiene por objeto lograr la igualdad de género.^{iv} La resolución 1325 (2000) y resoluciones posteriores tienen relación *ratione materiae* con el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional.

La resolución 1820 (2008) reconoce por primera vez la violencia sexual como arma y táctica de guerra. Señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad, o un acto constitutivo de genocidio. La resolución hace un llamado al adiestramiento de tropas para prevenir y responder a la violencia sexual y a que se despliegue a más mujeres en las fuerzas de policía o en el mantenimiento de la paz. Asimismo, reconoce que la violencia sexual puede agudizar las situaciones de conflicto armado y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La resolución 1888 (2009) reitera que la violencia sexual puede agudizar el conflicto armado y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Hace un llamado a los dirigentes civiles y militares a combatir la violencia sexual en los conflictos armados. Exhorta al Secretario General a designar a un equipo de expertos en el país donde ocurra violencia sexual.

La resolución 1889 (2009) subraya la necesidad de que se siga aplicando la resolución 1325 (2000) e insta a establecer indicadores mundiales para vigilar su aplicación. Hace un llamado a que la mujer participe en los procesos de paz y a incorporar la perspectiva de género en todos los procesos de adopción de decisiones después de un conflicto.

La resolución 1960 (2010) reitera la exigencia a todas las partes en conflictos armados a poner fin a todos los actos de violencia sexual. Pide al Secretario General compartir información pertinente sobre la violencia sexual con los Comités de Sanciones de Naciones Unidas. Reafirma que es imprescindible poner fin a la impunidad. La resolución también solicita al Secretario General que incluya en los informes anuales sobre la resolución que presente en cumplimiento de las resoluciones 1820 (2008) y 1888 (2009) información detallada relativa a las partes en conflictos armados sobre las cuales pesen sospechas fundadas de que han cometido o han sido responsables de actos de violación y otras formas de violencia sexual y a incluir una lista de las partes en conflictos armados sobre las cuales pesen sospechas fundadas de que han cometido o han sido responsables de actos sistemáticos de violación y otras formas de violencia sexual.

La resolución 2106 (2013) afirma que la violencia sexual puede constituir un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo con respecto al genocidio. Recuerda además que la violación y demás formas de violencia sexual grave en los conflictos armados son crímenes de guerra y exhorta a los Estados Miembros a que cumplan sus obligaciones de seguir luchando contra la impunidad. Subraya la importancia de que en las situaciones de conflicto armado y post-conflicto se adopte un enfoque amplio de la justicia de transición que abarque medidas judiciales y no judiciales. Asimismo, pone de relieve la función que pueden desempeñar las mujeres, la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres, y los dirigentes comunitarios para ejercer influencia sobre las partes en los conflictos armados en lo que respecta a hacer frente a la violencia sexual.

La resolución 2122 (2013) afirma que la paz sostenible requiere un enfoque integrado que se base en la coherencia entre las actividades en los ámbitos de la política, la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos, incluida la igualdad entre los géneros. Reconoce la necesidad de que la resolución 1325 (2000) se aplique sistemáticamente. Subraya la necesidad de que se corrijan las deficiencias y se refuercen los vínculos entre la labor de Naciones Unidas en materia de paz y seguridad sobre el terreno, derechos humanos y desarrollo como medio de hacer frente a las causas profundas de los conflictos armados y las amenazas para la seguridad de las mujeres y las niñas en la búsqueda de la paz y la seguridad internacionales.

La resolución 2242 (2015) insta a los Estados Miembros a que evalúen sus estrategias y su asignación de recursos para la implementación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Reitera su llamado a los Estados Miembros para que velen por una mayor representación de las mujeres en todos los niveles de decisión de las instituciones y mecanismos de prevención y solución de conflictos. Acoge con beneplácito los esfuerzos realizados por los Estados Miembros para aplicar la resolución 1325 (2000), incluida la formulación de planes de acción nacionales. Crea un grupo oficioso de expertos sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Reconoce que el terrorismo y el extremismo violento tienen un impacto diferente en los derechos humanos de las mujeres y que con frecuencia son atacadas directamente por los grupos terroristas, y expresa su

preocupación por el hecho de que los actos de violencia sexual y por razón de género son parte de los objetivos estratégicos y la ideología de ciertos grupos terroristas, que los utilizan como táctica de terrorismo.

La resolución 2467 (2019) reconoce que la violencia sexual en los conflictos ocurre en un “continuo” de violencia contra las mujeres y las niñas. Reconoce la apropiación y la responsabilidad nacionales para abordar las causas profundas de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y post-conflicto. Reconoce también la necesidad de un enfoque centrado en el sobreviviente. Insta a los Estados Miembros a que mejoren el acceso a la justicia de las víctimas de la violencia sexual en situaciones de conflicto y post-conflicto, incluidas las mujeres y las niñas.

La resolución 2493 (2019) insta a los Estados miembros a que implementen plenamente las disposiciones de la Agenda y sus prioridades. Pide a los Estados Miembros que promuevan todos los derechos de las mujeres, incluidos los derechos civiles, políticos y económicos.

B. Posiciones

Desde un inicio se presentaron divergencias entre algunos aspectos de la Agenda de la mujer y la paz y la seguridad y el derecho internacional humanitario (DIH). Tales divergencias se refieren al pilar de protección, en particular a las disposiciones del DHI y si éstas son adecuadas para la protección de la mujer. Ello ha creado una tensión que no ha sido resuelta hasta ahora. Una posición postula que el DHI^v es adecuado para abordar los desafíos que plantea la Agenda de la mujer y la paz y la seguridad. Para esta posición no sería necesario revisar el derecho existente (Oosterveld, 2009, p. 402).^{vi} Correspondería mejorar activamente la implementación del DIH.

La Crítica Feminista, en cambio, afirma que el DIH acusa deficiencias, ya que carece de una perspectiva de género (Bennoune, 2007, p. 390).^{vii} Agrega que en el DIH existen estereotipos sobre la debilidad relativa de la mujer, lo que perpetúa la discriminación en su contra. Afirma, además, que en el DIH la violencia contra la mujer es vista desde una perspectiva muy estrecha, resultando en una protección menor. Considera que la violencia sexual es un crimen de género. Para esta posición, la Agenda de la mujer y la paz y la seguridad, no es complementaria, sino alternativa al Derecho Internacional Humanitario.

El consenso actual, tal como se refleja en las disposiciones de las resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad, no cuestiona el DIH. En efecto, las resoluciones hacen llamados genéricos a los Estados y a las partes no estatales en los conflictos armados a que cumplan o respeten plenamente “las obligaciones emanadas del derecho internacional aplicable”, sin mencionar explícitamente los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977. Tales instrumentos son mencionados expresamente sólo en dos de las diez resoluciones relevantes,^{viii} en un lapso de 21 años, convirtiéndolos en los grandes ausentes de este proceso normativo. Esta situación ha dejado espacio para la creación de derecho. El consenso predominante incluye la afirmación de que el DIH confiere a las mujeres y a los niños una protección general como parte de la población civil durante los conflictos armados y una protección especial habida cuenta de que pueden estar expuestos a riesgos específicos.

Un aspecto en que la mención expresa de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 merece destacarse, es que ésta permite sostener que la resolución 1325 (2000) es aplicable a los conflictos armados internacionales y no internacionales (Barrow, 2010 a, p. 231).

2. LA AGENDA DE LA MUJER Y LA PAZ Y LA SEGURIDAD Y LA SOFT LAW

El desarrollo de la Agenda se ha producido principalmente a través de resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que enuncian una serie de compromisos para los Estados y para las partes no estatales en un conflicto armado. No se trata de resoluciones obligatorias del Consejo de Seguridad adoptadas en el

marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. El desarrollo normativo se ha realizado a través de instrumentos de *soft law*, los que en ciertos aspectos crean normas cuasi-jurídicas. Como tal, la *soft law* se sitúa en un terreno entre la norma vinculante y la norma no vinculante (Shaffer y Pollack, 2010 a, p. 1147 y ss.).

Según Shaffer y Pollack, los Estados elegirán la *soft law* cuando los costos de transacción de crear *soft law* puedan ser menores que los costos de crear *hard law*. Los compromisos no vinculantes asumidos por los Estados mediante instrumentos de *soft law* crean expectativas acerca de lo que constituye el comportamiento apropiado. Los compromisos resultantes tienen efecto jurídico en la medida en que la norma de *soft law* informa la comprensión o percepción de los Estados acerca de lo que constituye un comportamiento conforme. En el ámbito de la *soft law*, el costo de incumplimiento se presenta bajo la forma de pérdida de reputación, retaliación o incumplimiento recíproco (Shaffer y Pollack, 2010 b, pp. 1160 y 1161).

Desde el punto de vista de las fuentes de derecho internacional, es posible afirmar que la resolución 1325 (2000) ha sido el punto de partida de una norma consuetudinaria que incorpora la perspectiva de género en el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito del conflicto armado y post-conflicto.

3. CUESTIONES PARTICULARES

A. La mujer como víctima

Los promotores de la Agenda han criticado fuertemente el enfoque de la mujer como víctima que, consideran, atraviesa el DIH. El concepto de la mujer como víctima estaría presente en las disposiciones relevantes de los Convenios de Ginebra, en los que la respuesta a la violencia sexual se basa en la integridad moral, en lugar del daño físico o psicológico (Barrow, 2010 b, p. 224). Por el contrario, en la Agenda la mujer juega múltiples roles en el conflicto armado, incluyendo su participación en la toma de decisiones a todos los niveles.

B. La violencia sexual y por razón de género en situaciones de conflicto armado y post-conflicto

Desde un punto de vista de la protección, los abusos que sufren las mujeres y niñas en el conflicto armado, tales como asesinato, tortura o trato inhumano, son considerados violaciones graves de los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional I. No obstante, los abusos específicos de género, como la violencia sexual, no son considerados como violaciones graves.^{ix} Ello ha dejado un espacio para la creación de derecho, la que ha tenido lugar a través de la elaboración de normas de protección relativas a la violencia sexual y por razón de género cometida contra las mujeres y niñas en conflictos armados y en situaciones de post-conflicto, incidiendo en el desarrollo progresivo del derecho internacional a través de la incorporación de la perspectiva de género.

En el conjunto de resoluciones que conforman la Agenda se establece que el derecho internacional prohíbe todas las formas de violencia sexual. Prescribe que el DIH prohíbe la violación y demás formas de violencia sexual y que estas obligaciones incluyen prevenir la violencia sexual y combatir su impunidad. La resolución 1820 (2008) agregó otra forma de violencia sexual: la violencia sexual como método o táctica de guerra,^x mientras que la resolución 2467 (2019) incluyó la violencia sexual como táctica de terrorismo.^{xi} La resolución 2106 (2013) afirma que la violencia sexual puede constituir un crimen de lesa humanidad o ser un acto constitutivo del crimen de genocidio. En los conflictos armados, la violación y demás formas de violencia sexual grave son constitutivas de crímenes de guerra.

De las diez resoluciones adoptadas a la fecha por el Consejo de Seguridad sobre “La mujer y la paz y la seguridad”, nueve contienen referencias explícitas a la violencia sexual. A partir de la resolución 1820 (2008)

es posible advertir un marcado énfasis en el tratamiento de la problemática de la violencia sexual, al punto que ésta aparece como “una agenda dentro de la agenda”. Ello, en desmedro de los otros pilares de la Agenda y su tratamiento equilibrado. Este desarrollo normativo en favor de uno de los pilares de la resolución 1325 (2000) fue observado en el Estudio Mundial sobre la aplicación de la resolución 1325, 15 años después de la adopción de la resolución 1325 (2000).^{xiii} En el mismo sentido, Barrow afirmaba que la presentación de una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad enfocadas en la violencia sexual podía debilitar más que fortalecer la resolución 1325, al diluir la cristalización de importantes normas sobre mujeres y la paz y la seguridad, dirigidas a empoderar y proteger a las mujeres (Barrow, 2010 c, p. 232).

C. Violencia sexual y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

La resolución 1820 (2008) se centra en la violencia sexual en el conflicto armado. En su preámbulo, reafirma la determinación de eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y la niña, poniendo fin a la impunidad y asegurando la protección de la población civil, en particular de las mujeres y niñas, en los conflictos armados y después de éstos. A partir de esta resolución la violencia sexual contra las mujeres y niñas en un conflicto armado y en el post-conflicto es una cuestión que atañe al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en el sentido de la Carta de Naciones Unidas. Ello representa desarrollo progresivo del derecho internacional.

La resolución 1820 (2008) crea derecho en cuanto fortalece la protección de las mujeres y niñas más allá de las disposiciones relevantes de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, incidiendo en el desarrollo progresivo del derecho internacional en la materia.

D. El futuro de la Agenda

El debate abierto anual en el Consejo de Seguridad sobre la mujer, la paz y la seguridad, que coincidió con el 20º aniversario de la resolución 1325 (2000), se enfocó –elocuentemente– en promover una mejor implementación de ésta y las resoluciones conexas. Aunque gran parte de la discusión se centró en el impacto del COVID-19 y los nuevos desafíos que éste trajo consigo, quedó de manifiesto que el progreso en la implementación de la Agenda ha sido lento, por falta de voluntad política, especialmente a nivel de los planes de acción nacionales, a lo que se suma la falta de financiamiento.^{xiii} No se adoptó ninguna resolución tras el debate, dado que un proyecto de resolución ruso no concitó el apoyo necesario.

Sin perjuicio de lo anterior, en los últimos años ha comenzado a evidenciarse una falta de acuerdo en el Consejo de Seguridad, especialmente entre sus miembros permanentes, sobre la manera de seguir avanzando en la Agenda y sus diferentes pilares. Entre los temas controvertidos están el de la rendición de cuentas y el rol de la Corte Penal Internacional en este ámbito y la creación de un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad que se encargue del seguimiento de esta temática. Sobre este último punto, la iniciativa de crear un Grupo de Trabajo ha sido resistida hasta ahora por China y la Federación de Rusia.

4. LA AGENDA Y FUENTES CONVENCIONALES DE DERECHO INTERNACIONAL

Se ha producido una influencia recíproca entre la Agenda y fuentes convencionales de derecho internacional, tanto universales como regionales. Ello ha impulsado la cristalización de normas de protección en instrumentos convencionales.

A. Violencia sexual en el Estatuto de Roma

El Estatuto de Roma de 1998 considera crimen de lesa humanidad la “Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable”.^{xiv}

Por otra parte, el Estatuto considera crimen de guerra “Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra”.^{xv}

En el caso del genocidio, el Estatuto de Roma reprodujo *verbatim* la definición de genocidio contenida en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948 (artículo II), sin incorporar una perspectiva de género.

B. La Recomendación General N° 30 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979 no aborda directamente la problemática de la mujer en el conflicto armado. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer puede hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes.^{xvi} En uso de tal facultad, el Comité elaboró en 2013 la Recomendación General N° 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.^{xvii} Entre otros, la Recomendación incluyó en su procedimiento de presentación de informes, aquellos relativos a la aplicación de los compromisos del Consejo de Seguridad sobre las medidas que han adoptado los Estados partes para aplicar las disposiciones de la Convención, incluidas las disposiciones en materia de prevención de conflictos y situaciones de conflicto y posteriores a conflictos (Párr. 27).

El Comité de la CEDAW reconoció el valor de la Agenda de la mujer y la paz y la seguridad, afirmando que las resoluciones relevantes “constituyen marcos políticos importantes para fomentar la promoción respecto de las mujeres, la paz y la seguridad” (Párr. 25).

C. El Protocolo de Maputo

El Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres Africanas o Protocolo de Maputo, adoptado en 1981, precedió a la Agenda de la mujer y la paz y la seguridad. Se trata del primer instrumento regional que protege a la mujer de todas las formas de violencia, incluyendo sexo forzado o no deseado, sea que ocurra en privado o público -actualmente en vigor-. El Protocolo, concebido para aplicarse en tiempo de paz, contiene empero una disposición que hace extensiva la protección a la mujer en situaciones de conflicto armado o guerra (artículo 11).

D. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994, conocida como Convención de Belém do Pará, establece deberes para los Estados partes, incluyendo la adopción de medidas que deben tener en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir

la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad (artículo 9).

E. El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica

El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul) fue adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 7 de abril de 2011 -actualmente en vigor-. La violencia contra la mujer se reconoce como una violación de los derechos humanos y como una forma de discriminación. Su preámbulo reconoce las violaciones constantes de los derechos humanos en situación de conflictos armados que afectan a la población civil, y en particular a las mujeres, en forma de violaciones y de violencias sexuales generalizadas o sistemáticas y el aumento potencial de la violencia basada en el género tanto antes como después de los conflictos. Para fines del presente artículo interesa destacar que el Convenio se aplica en tiempo de paz y en situaciones de conflicto armado (artículo 2, párrafo 3).

5. LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2015, contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de alcance mundial y 169 metas. Uno de sus objetivos es el de promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. En efecto, el ODS N° 5 tiene por finalidad: “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

Aunque las 5 metas del ODS 5 no se refieren específicamente a la Agenda de la mujer y la paz y la seguridad, es posible inferir que ésta está implícita en este Objetivo. Por otra parte, otras secciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible mencionan dicho rol.^{xviii} La Agenda de la mujer y la paz y la seguridad es compatible con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Así se ha reflejado en la práctica en Naciones Unidas¹.

6. CONCLUSIONES

La resolución 1325 (2000) lanzó en Naciones Unidas la Agenda de la mujer y la paz y la seguridad, abordando el impacto del conflicto armado en las mujeres y niñas. La Agenda se organiza en torno a 3 pilares: protección, prevención y participación. La perspectiva de género se ha desarrollado como una cuestión transversal. Desde un inicio se presentaron divergencias sobre algunos aspectos de la Agenda y el DIH. Tales divergencias se refieren al pilar de protección, en particular a las disposiciones del DIH y si éstas son adecuadas para la protección de la mujer.

La Agenda abandona el paradigma de la mujer como víctima en el conflicto armado, ha ampliado su protección y la ha empoderado en todas las etapas del conflicto. El avance normativo se ha logrado en base a un conjunto de resoluciones del Consejo de Seguridad, las que se sitúan en el ámbito de la *soft law*. A 21 años de la adopción de la resolución 1325 (2000), los instrumentos de *soft law* siguen siendo el medio privilegiado para avanzar en la Agenda.

Desde el punto de vista de las fuentes de derecho internacional, es posible afirmar que la resolución 1325 (2000) ha sido el punto de partida de una norma consuetudinaria que incorpora la perspectiva de género en el DIH y el derecho internacional de los derechos humanos, en el ámbito del conflicto armado y post-conflicto.

La resolución 1820 (2008) crea un vínculo indisoluble entre la violencia sexual contra las mujeres y niñas en el conflicto armado y en el post-conflicto, y la paz y la seguridad internacionales. Esta resolución crea derecho en cuanto fortalece la protección de las mujeres y niñas frente a la violencia sexual en el conflicto, más allá de las disposiciones relevantes de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, introduciendo una perspectiva de género, incidiendo así en el desarrollo progresivo del derecho internacional.

La violencia sexual ha sido “una agenda dentro de la agenda”, en particular a partir de la resolución 1820 (2008). Ello ha tenido lugar en desmedro de los otros pilares de la Agenda. Este desarrollo normativo en favor de uno de los pilares de la resolución 1325 (2000) afecta el tratamiento equilibrado de los distintos pilares de la Agenda.

La Agenda ha impulsado la cristalización de normas de protección en instrumentos convencionales, como el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y a través de la jurisprudencia de órganos de tratados, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

En el derecho internacional contemporáneo, la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres. Ella puede constituir un crimen de lesa humanidad, un crimen de guerra o ser un acto constitutivo del crimen de genocidio. Además, la violencia contra la mujer puede ser usada como táctica de guerra o de terrorismo.

Por último, la Agenda ha ampliado la protección de las mujeres y las niñas, más allá de las prescripciones del DIH, y en el empoderamiento de la mujer en el conflicto armado y en el post-conflicto, en el campo del derecho internacional de los derechos humanos.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrow, A. (2010). UN Security Council Resolutions 1325 and 1820: constructing gender in armed conflict and international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, 92 (877), 221-234. <http://doi.org/10.1017/S1816383110000081>
- Bennoune, K. (2007). Do We Need New International Law to Protect Women in Armed Conflict. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 38(2), 363-391. <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol38/iss2/6>
- Oosterveld, V. (2009). Feminist Debates on Civilian Women and International Humanitarian Law. *Law Publications*, 104, 385-402. <https://ir.lib.uwo.ca/lawpub/104>
- Shaffer, G. C. y Pollack, M. A. (2010). Hard Versus Soft Law in International Security. *Boston College Law Review*, 52(4), 1147-1241. <https://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol52/iss4/1>
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1. <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>
- Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/S/RES/1325%20\(2000\)](https://undocs.org/es/S/RES/1325%20(2000))
- Resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/S/RES/1820%20\(2008\)](https://undocs.org/es/S/RES/1820%20(2008))
- Resolución 1888 (2009) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/S/RES/1888%20\(2009\)](https://undocs.org/es/S/RES/1888%20(2009))
- Resolución 1889 (2009) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/S/RES/1889%20\(2009\)](https://undocs.org/es/S/RES/1889%20(2009))
- Resolución 1960 (2010) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/s/res/1960%20\(2010\)](https://undocs.org/es/s/res/1960%20(2010))
- Resolución 2106 (2013) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/S/RES/2106\(2013\)](https://undocs.org/es/S/RES/2106(2013))
- Resolución 2122 (2013) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/S/RES/2122\(2013\)](https://undocs.org/es/S/RES/2122(2013))

- Resolución 2242 (2015) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/S/RES/2242\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2242(2015))
- Resolución 2467 (2019) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/S/RES/2467\(2019\)](https://undocs.org/es/S/RES/2467(2019))
- Resolución 2493 (2019) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. [https://undocs.org/es/S/RES/2493\(2019\)](https://undocs.org/es/S/RES/2493(2019))
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1494/convencion-interam-2011.pdf>
- Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. <https://rm.coe.int/1680462543>
- Estatuto de la Corte Penal Internacional. [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres Africanas. <http://www.saij.gob.ar>
- Recomendación General N° 30 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/GC/30, 1° de noviembre de 2013. <https://undocs.org/es/CEDAW/C/GC/30>
- ICRC Statement during the AU Peace and Security Council (PSC) open session to celebrate UNSC Res 1325. International Committee of the Red Cross (ICRC). Statement Delivered by Mr. Valery Mbaoh Nana, Deputy Head of Delegation to the AU. Adis Abeba, 17 de octubre de 2019.
- Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad, S/2015/716, 16 de septiembre de 2015. <https://undocs.org/es/S/2015/716>
- Women, Peace and Security, Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000). <https://www.un.org/ruleoflaw/files/womenpeaceandsecurity.pdf>

NOTAS

- i Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad, *op.cit.*, nota 2, párrafo 171.
- ii El tema “La mujer y la paz y la seguridad” forma parte de la agenda del Consejo de Seguridad desde el 24 de octubre de 2000. El Consejo de Seguridad intencionalmente incluyó la conjunción copulativa “y” entre “las mujeres” y “la paz y la seguridad” para limitar las cuestiones relativas a las mujeres a ser tratadas por el Consejo, de acuerdo con las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas. Como consecuencia, el enunciado del tema tiene sólo 2 componentes.
- iii Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad, S/2015/716, 16 de septiembre de 2015, párrafo 66.
- iiii Resoluciones del Consejo de Seguridad 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) y 2493 (2019). Estas resoluciones fueron adoptadas unánimemente por el Consejo de Seguridad, excepto la resolución 2467 (2019), en la que China y la Federación de Rusia se abstuvieron.
- v Women, Peace and Security. Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000), párrafo 13.
- vi El Derecho Internacional Humanitario está contenido en los Convenios de Ginebra de 1949, sus Protocolos Adicionales de 1977 y sus Comentarios, así como el Derecho Consuetudinario.
- vii Esta posición se identifica con la asumida por el CICR, que ha declarado que está convencido de que el respeto y el cumplimiento del derecho del conflicto armado es el mejor camino para asegurar la protección de las vidas de aquellos que no son partes en el conflicto armado. Declaración del CICR durante la sesión abierta del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana para celebrar la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Adis Abeba, 17 de octubre de 2019.
- viii Se ha sugerido que una manera de abordar los problemas descritos sería actualizar los Comentarios de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos incorporando la perspectiva de género.
- ix Resolución 1325 (2000), párrafo operativo 9 y resolución 2467 (2019), párrafo preambular 3.
- x Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad, S/2015/716, 16 de septiembre de 2015.
- xi Resolución 1888 (2009).

xi Resolución 2467 (2019), párrafo operativo 6.

xii En palabras del Secretario General de Naciones Unidas, “[e]s alentador observar que el hincapié en la violencia sexual y por razón de género que dominó muchas resoluciones ha comenzado a verse acompañado de un mayor hincapié en la participación”. Informe del Secretario General sobre las mujeres y la paz y la seguridad, op.cit., nota 2, párrafo 148.

xiii Celebrado el 29 de octubre de 2020.

xiv Cuando los actos se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque. Artículo 7 párrafo 1, letra g).

xv Cuando los actos se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes. Artículo 8 párrafo 2 apartado e) número vi.

xvi Artículo 21 párrafo 1.

xvii CEDAW/C/GC/30, 1º de noviembre de 2013

xviii Por ejemplo, el párrafo 35 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible señala que “... Debemos redoblar nuestros esfuerzos para resolver o prevenir los conflictos y apoyar a los países que salen de un conflicto, incluso velando por que las mujeres desempeñen su papel en la consolidación de la paz y la construcción del Estado...”.