

Violencia contra las mujeres en la agenda de paz y seguridad internacional*

Violence against women in the international peace and security agenda

Ximena Andrea Gauché Marchetti **

Resumen

Con la adopción de la Resolución 1325 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el año 2000, se inició formalmente la preocupación institucional por la situación de las mujeres en el ámbito de la paz y la seguridad internacional. Con ello se buscó fomentar un compromiso de los Estados para mejorar la participación de las mujeres en tal área, protegerlas y socorrerlas, además de prevenir y actuar en casos de violencia en conflictos y postconflicto. Lo anterior no es más que el reflejo de las múltiples dimensiones de la violencia contra mujeres y niñas, que tiene en los conflictos armados uno de los espacios en que se despliega con mayor gravedad, y frente al cual las estrategias internacionales han sido pocas e ineficaces. En ese contexto, en este artículo se persigue como propósito presentar un diagnóstico sobre el tratamiento a la violencia contra mujeres en el ámbito de la paz y seguridad, mostrando las estrategias normativas e institucionales desarrolladas internacionalmente.

Palabras clave: mujeres, violencia, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, relaciones internacionales.

* Este artículo forma parte de la investigación del proyecto “El Segundo Plan de Acción Nacional chileno para la implementación de la Resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad de la ONU. Análisis crítico a la luz de la agenda mundial sobre mujeres, paz y seguridad y su revisión en 2015”, financiado por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, código IN201603. La autora agradece la colaboración de Cynthia Sanhueza Riffó, alumna de la Universidad de Concepción, en la edición de este trabajo.

** Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid (España). Diplomada en Educación en Derechos Humanos por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (Costa Rica). Master Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora de Derecho Internacional y Derechos Fundamentales y subdirectora de Equidad de Género y Diversidad en la Universidad de Concepción (Chile). Directora del proyecto de investigación aplicada FONDEF ID1710111 “Protocolo de actuación para la atención en justicia con enfoque de género y diversidad”. Desde 2012 es relatora para la Academia Judicial de Chile y en 2017 fue electa como integrante del Directorio de la Sociedad Chilena de Derecho Internacional para el período 2017-2019. Correo electrónico: xgauche@udec.cl

Abstract

With the adoption of Resolution 1325/2000 by the United Nations Security Council, institutional concern for the situation of women in the field of peace and international security was formally initiated. The aim was to promote a commitment by the States to improve the participation of women in this area, protect and help them, and prevent and act in cases of conflict and post-conflict violence. The foregoing is nothing more than a reflection of the multiple dimensions of violence against women and girls, which in armed conflicts is one of the areas in which it deploys most seriously, and against which international strategies have been few and ineffective. In this context, this article aims to present a diagnosis on the treatment of violence against women in the field of peace and security, showing the normative and institutional strategies developed internationally.

Key words: women, violence, United Nations Security Council, international relations.

Introducción

En perspectiva histórica, y como recuerda Kymlicka en su estudio sobre el feminismo como una teoría política, el confinamiento sufrido tradicionalmente por las mujeres tiene su anclaje en la creencia por parte de teóricos varones de todo el espectro político, de que existen “fundamentos naturales” para el confinamiento de ellas dentro y fuera de la familia y para que queden sujetas por ley y costumbre a sus maridos. Lo anterior significaba limitaciones en sus derechos civiles y políticos que se estimaban justificadas, pues éstas eran poco aptas para tareas políticas o económicas fuera del hogar.¹

Lo anterior explica en parte el lugar secundario que se ha dado de manera tradicional a las mujeres. Considerando que en la mayoría de las sociedades estatales existen sistemas de división y estratificación social que sitúan a ciertas categorías de personas por encima de otras y que determinan situaciones diferentes de prestigio, poder y riqueza, las mujeres son manifestación clara de tales divisiones y estratificación social.² Aunque durante mucho tiempo buena parte de los estudios desde las Ciencias Sociales se ocuparon de preferencia del sistema de estratificación y jerarquía social en función de la posición económica y la clase de las personas, en tiempos más recientes se reconoce que además de las diferencias económicas entre las personas existen también otras diferencias importantes, como las que se refieren al género “que sitúan a los miembros de una sociedad en situaciones radicalmente diferentes en cuanto a sus expectativas o posibilidades de elegir y llevar adelante sus sueños y aspiraciones”.³

¹ Will Kymlicka, *Filosofía política contemporánea*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 260-261.

² Para profundizar en estratificación y desigualdad social, véase John Macionis y Ken Plummer, *Sociología*, Pearson Prentice Hall, 3ª ed., Madrid, 2007, p. 190.

³ *Ibidem*, p. 191.

Según Iris Marion Young,⁴ existen grupos de procesos clave en cómo se vive la desigualdad por quienes la padecen: la exclusión social y marginación; la explotación; el sentimiento de impotencia; el imperialismo cultural y la violencia. Si aceptamos este entendimiento, se verá que las mujeres han sufrido por años estas manifestaciones de desigualdad en función de su pertenencia a este sexo y por la forma de construcción de las instituciones sociales, políticas y jurídicas que se ha hecho sobre la idea de una pretendida abstracción respecto del sujeto que va a ser su destinatario. Ello en verdad no es tal, pues se trataría más bien de una superioridad de unos (varones) sobre otras (mujeres).

Estas formas de expresión de desigualdad y la violencia son las que interesan en este trabajo. Se trata de un problema que se manifiesta de diversas formas (violencia física, verbal, sexual, psicológica o institucional) y que traspasa las barreras de lo sociocultural y de las diferencias entre países, así como los contextos en que se producen: la pareja, la familia y lo doméstico; la sexualidad; el trabajo; la política; los espacios de salud y educación y, por cierto, los conflictos armados.

Siendo un fenómeno que persiste en el tiempo, la permanencia de la violencia hacia las mujeres encuentra parte de su explicación en la construcción e implementación de varias instituciones, que han estructurado espacios y lugares sólo para hombres (lo público) y espacios y lugares sólo para mujeres (lo privado) y reflejándose en el lenguaje usado por éstas. Expresiones como “los hombres”, “los individuos”, “las personas”, “los ciudadanos” se han venido haciendo sinónimos de hombres y mujeres. Ello ha derivado en la disociación de una serie de aspectos de la vida humana. Así, aquellos ámbitos que supuestamente no generaban mayor aporte al desarrollo social (o aporte visible en términos materiales) como los afectos y sus manifestaciones físicas, las cuestiones domésticas del hogar común o el hecho biológico de la maternidad han sido atribuidas preferentemente a las mujeres con una carga de menor valor asociada. Por su parte, lo relativo a la producción, la economía y los recursos tangibles para el desarrollo se han relacionado en primera instancia al varón, recibiendo una notable mayor valoración social.

Esto ha permitido que se desarrollen prácticas determinadas como el sexismo, entendido como “la creencia de que el sexo propio es, por definición, superior”,⁵ convirtiéndose en un elemento importante que ha contribuido a sostener modelos patriarcales como formas de organización social por la que los hombres dominan, oprimen y explotan a las mujeres⁶ y en que se anclan múltiples formas de violencia.

⁴ *Ibidem*, p. 192.

⁵ *Ibidem*, p. 310.

⁶ *Idem*.

El abordaje de la violencia hacia las mujeres ha sido un tema presente en las diferentes variantes del feminismo, permitiendo visibilizar y analizar la distribución del poder en la organización social y ver cómo ésta tiene incidencia en las diferentes formas en que la violencia se expresa. Al conceptualizar la realidad han puesto al descubierto los elementos de subordinación y desventaja social que privan de recursos y derechos la vida de las mujeres y la hacen una víctima fácil de la violencia.

Con la influencia clave de Simone de Beauvoir y de su obra *El segundo sexo* empieza a madurar la categoría género. El nacimiento de tal categoría va a plantear “una multiplicidad de propuestas, programas y acciones alternativas a los problemas sociales que generan la desigualdad entre los géneros”.⁷ El género se levanta, así como categoría descriptiva que permite visibilizar las diferencias y desigualdades existentes entre hombres y mujeres, y como categoría analítica que permite interpretar de manera más completa y precisa de los fenómenos sociales en torno a las políticas públicas, el desarrollo, la pobreza, las relaciones laborales, formas de producción, educación, participación social y política, y la violencia. La condición binaria “varón-mujer”, empezará a ser entendida más que como realidad biológica, como realidad simbólico-cultural.

Por su carácter relacional, el género involucra entonces tanto a las mujeres y/o lo femenino como los varones y/o lo masculino y hace análisis de la dinámica entre ambos, sus tensiones e intersecciones, demostrando con evidencia histórica que lo masculino ha estado y continúa estando en posición de predominio. Lo anterior se traduce en una relación de poder que se expresa a su vez en un orden, un régimen y unas ideologías de género. En ellas lo femenino aparece como inferior y lo masculino como aquello que, siendo superior, puede dominar, castigar o violentar legítimamente a lo inferior.

Como puede apreciarse, la violencia contra mujeres es una constante anclada en las relaciones históricas entre seres humanos que se mantiene por la pervivencia de ciertas creencias de cómo estas relaciones deben ser.

La regulación de la violencia en los sistemas internacionales de protección de derechos humanos como antecedente

En el derecho internacional clásico el rol de las mujeres fue invisible. Con el tiempo fue apareciendo ligado a las perspectivas que desde el mundo en desarrollo surgieron para mejorar el derecho internacional luego de iniciado el proceso de descolonización auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es decir, vinculando el

⁷ Octavio Uña y Alfredo Hernández (dirs.), *Diccionario de sociología*, Editor ESIC, Madrid, 2004, p. 610.

tema mujeres a ámbitos concretos⁸ y no en general a los temas más visibles del desarrollo normativo internacional, como ha sido el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, primer propósito de las Naciones Unidas según su Carta. Esta circunstancia ha llevado a algunas críticas al paradigma actual de introducir una preocupación por la violencia contra mujeres en conflictos armados. Es el caso de Laura Sheperd quien ha puesto de relieve con mirada crítica la conceptualización de violencia de género y de seguridad internacional.⁹

Más allá de estas reflexiones, si se analiza de manera formal la Carta de las Naciones Unidas se observa cómo se consagra un ámbito particular y diferenciado de protección a las mujeres, lo cual sin duda fue un avance normativo para el fin de la primera parte del siglo XX, resultando en todo caso evidente que las referencias que la incluyen de manera expresa se refieren a ámbitos de la vida privada y de familia, usando expresiones genéricas para aquellos otros ámbitos del quehacer humano como el político, el económico, el educacional o el de la seguridad. No se hace abordaje específico de la violencia, fenómeno que normativamente sólo será tomado varias décadas después, con la Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención De Belén Do Pará, y a través de una serie de recomendaciones y declaraciones, así como del trabajo de órganos especializados. Esto es, en el marco del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

La CEDAW tuvo su antecedente en la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,¹⁰ dando origen a uno los principales acuerdos internacionales sobre derechos humanos considerando la necesidad de reconocer derechos para la mujer en las esferas civil, política, económica, social y cultural y definiendo la discriminación en su contra. Precizando sobre las esferas en que puede darse esta discriminación, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha sostenido en su Recomendación General núm. 12 del 6 de marzo de 1989, que se incluye la esfera familiar y también a la esfera laboral, lo que constituye a la violencia intrafamiliar y las diversas formas que asume (violencia sexual, por ejemplo) y a los abusos sexuales ocurridos en el lugar de trabajo como parte de las formas más graves de discriminación contra la mujer. La CEDAW no sólo se limita a consagrar un cuerpo de derechos para las mujeres, sino que insta a los Estados, como dice su

⁸ Véase Noé Cornago, “Desarrollo, subdesarrollo y postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo” en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 77-80.

⁹ Laura Shepard, “Gender, violence and global politics: contemporary debates in feminist security” en *Political Studies Review*, 2009, vol. 7, pp. 208-219.

¹⁰ Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas como Resolución 2263 (XXII) de 7 de noviembre de 1967.

artículo 2, a que sigan por todos los caminos adecuados y sin dilación una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.

El artículo 5 apunta a que los Estados deben luchar por modificar patrones socioculturales de conducta entre hombres y mujeres y es así de gran relevancia normativa. La cuestión tiene realidad práctica en contextos de violencia si se atiende, por ejemplo, a lo que es la práctica de la mutilación genital femenina, justificada culturalmente en ambientes en que se considera que la mujer debe salvaguardar su sexualidad y llegar siempre virgen al matrimonio para el placer de su marido o respecto de aquellos conflictos en que se usa la violencia sexual contra mujeres como una práctica de guerra.

En tanto, en el sistema interamericano, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –texto central a nuestro tema–, conocida también como Convención de Belem Do Pará, de 9 de junio de 1994, refiere de manera expresa a una de las formas más claras de discriminación contra la mujer como es la violencia, definida en su artículo 1° como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”, incluyendo la violencia física, sexual y psicológica, y sea que provengan de un integrante de la unidad familiar o doméstica, de un miembro de la comunidad, o sea que se cometa o se tolere por el Estado o sus agentes. Se habla de violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual; todas estas variantes pueden presentarse, de acuerdo con la Convención, tanto en la unidad doméstica como en la comunidad. Además, enfatiza la violencia perpetrada por agentes del Estado. Como ha dicho una autora, la violencia de género, en el texto de la Convención, queda ejemplificada a partir del ámbito más pequeño (la pareja y la familia) al más amplio (que refiere a la intervención estatal).¹¹

Luego de enumerar varios derechos que en contexto de violencia se reconocen en especial a la mujer, tales como el derecho a la vida, a su integridad física, psíquica y moral o a la libertad, establece en el artículo 7 como deber central para los Estados adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. La cuestión es relevante porque la misma Convención se encarga en su artículo 12 de señalar que se admiten denuncias ante la Comisión Interamericana por infracción a esa disposición, lo que supondría la potencialidad de llevar una demanda ante el sistema interamericano de protección de derechos humanos.¹²

¹¹ Marta Torres, “Entre el silencio y la impunidad: violencia sexual en escenarios de conflicto” en *Revista Estudios de Género, La Ventana*, núm. 41, enero-junio 2015, pp. 73-112.

¹² En el marco de su trabajo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha debido conocer casos

Ahora bien, por el problema de alcance que presentan los medios convencionales para muchas situaciones que afectan con gravedad a mujeres al depender de la decisión estatal de aceptarlos o no, los mecanismos extraconvencionales han jugado un rol importante. En el marco de los mandatos temáticos de Naciones Unidas hay en esencia dos preocupados de situaciones de violencia que afecta a mujeres:¹³ el Relator Especial sobre la trata de personas, especialmente las mujeres y niños; y el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. Si bien no pueden establecer obligaciones concretas para los Estados, de su trabajo sí se puede obtener una panorámica sobre el estado de la cuestión a escala mundial, considerando en todo caso que se trata de informes de denuncia pública, de análisis y de detección de casos de discriminación y vulneración que en muchos casos provocan gran impacto político en las sociedades nacionales y, por esa vía, ayudan a mejoras en algunas situaciones críticas.

El trabajo de la Relatoría sobre trata de personas ha permitido marcar la preocupación institucional sobre el hecho de que no se han abordado en suficiente medida las causas profundas de la trata, tales como la pobreza, la alta tasa de desempleo juvenil y los problemas de demanda de mano de obra barata, las desigualdades entre los géneros.¹⁴ Además, se ha evidenciado la necesidad de que los agentes del orden, como policía, personal de los servicios de inmigración, incluido el de las embajadas, personal que presta servicios sanitarios y sociales e inspectores de trabajo, deban contar con la formación adecuada en lo que se refiere al marco jurídico y normativo, tanto nacional como internacional, sobre identificación y protección de las víctimas y prestación de asistencia a éstas. Se hace especial hincapié en el respeto de los derechos humanos de las víctimas de la trata, debiendo esta labor de consolidación de la capacidad institucionalizarse con el ofrecimiento periódico y reiterado de formación

de violencia grave ejercida contra mujeres en diversos contextos. Ejemplos emblemáticos son un grupo de casos contra México. Se trata de González y otra o Campo Algodonero (Sentencia Serie c 205, de 16 de noviembre de 2009); Fernández Ortega y otros (Sentencia Serie c 215, de 30 de agosto de 2010) y Rosendo Cantú y otra (Sentencia Serie c 216, de 31 de agosto de 2010). Un estudio sobre la violencia contra las mujeres en el sistema interamericano se encuentra en Laura Clérico y Celeste Novelli, “B. Sistema Interamericano” en *La perspectiva de género en los sistemas europeos e interamericano de derechos humanos*, Encarna Carmona (ed.), Cuadernos y Debates, 243, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, pp. 247-321.

¹³ No hay que omitir que en los ámbitos regionales también existen estas relatorías y en lo concerniente a la mujer deben apuntarse como ejemplos la Relatoría de los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada en 1994 y en el sistema africano la Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer en África que depende de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

¹⁴ Doc. ONU A/64/290, de 12 de agosto de 2009, párrafo 96.

en la que se tengan presentes las cuestiones relativas al género.¹⁵ Para 2017 el trabajo de esta Relatoría ha abordado ya un agente determinante en este tema de la trata, como lo son las empresas y los donantes, vinculadas en especial a las cadenas de suministro.¹⁶

Por su parte, el trabajo del Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias ha puesto énfasis en la fuerte conexión que existe entre poder masculino y patriarcado con la violencia que afecta en varios ámbitos a la mujer, y cómo esto se valida incluso según ciertos contextos determinados cultural y socialmente, en una expresa referencia a la teoría del choque de civilizaciones de Huntington y la imposibilidad de fundamentar violencia contra la mujer en supuestas bases culturales que rompen con los consensos adoptados en materia de derechos fundamentales.¹⁷

En general, de sus informes se desprende la gran cantidad de temas que entran en este mundo de violencia, lo que viene a ser una prueba de la gravedad del problema. La violencia contra una mujer puede provenir de actos muy diversos, algunos más propios del ámbito privado, del seno de la propia familia, la pareja o la vida sexual, con todo lo que supone para el equilibrio afectivo de la mujer, y otros del ámbito de lo público, de la comunidad o aun del Estado. En algunos lo privado y lo público se mezcla, cuando se trata de prácticas pretendidamente culturales que son consentidas e incluso fomentadas por el Estado, como la mutilación genital femenina, lo cual en muchos casos hunde sus raíces en una cultura sexista y patriarcal que justifica la subordinación de la mujer. Otras manifestaciones de violencia se producen cuando hay matrimonios, embarazos, esterilización o abortos forzados, infanticidios femeninos, prácticas de esclavitud femenina y por supuesto, violencia doméstica. Esta última es en particular grave y para la Relatora se define como todos los actos de abuso físico, psicológico y sexual por razón de sexo cometidos por un familiar contra mujeres de la familia, desde la agresión simple hasta la agresión con lesiones físicas graves, el secuestro, las amenazas, la intimidación, la coacción, el acecho, la agresión verbal humillante, la entrada en el domicilio por la fuerza o el allanamiento de morada, la violencia sexual, la violación conyugal, el incesto, el proxenetismo de mujeres por parte de familiares y toda tentativa de cometer esos actos.¹⁸ Estas conductas suponen patrones comunes: generan dolor físico y/o psíquico; habitualmente (no siempre) es el hombre quien la despliega; es intencional y por lo regular en público se reprime; persigue fines concretos como son el castigo, la intimidación o el menoscabo de la

¹⁵ Doc. ONU A/64/290, de 12 de agosto de 2009, párrafo 100, letra c.

¹⁶ Doc. ONU A/HRC/35/37, de 28 de marzo de 2017.

¹⁷ Doc. ONU E/CN.4/2004/66, párrafos 35-39.

¹⁸ Doc. ONU E/CN.4/1996/53/Add.2.

personalidad de la mujer, y suelen tener como causa la supuesta supremacía masculina, que justificaría la falta de sanción.

Aunque es en el seno de estos dos procedimientos especiales en que es manifiesta una preocupación por la violencia a mujeres, lo cierto es que la transversalidad de la misma hace que se tome en cuenta de modo especial en el trabajo de otros relatores o grupos de trabajo.¹⁹ Como ha indicado una autora, la integración de los derechos de las mujeres en todo el sistema de las Naciones Unidas no es un objetivo fácil de realizar en la práctica “porque el método de trabajo de los distintos órganos se halla muy diversificado, y está, a su vez, condicionado por el grado de competencia o del mandato atribuido a cada órgano”.²⁰

Algunas manifestaciones de violencia a mujeres en situaciones de conflicto

La situación de las mujeres en los conflictos, sean nacionales o internacionales, ha sido un tema de preocupación para la institucionalidad internacional en las últimas décadas. Esto es notable si se considera que se tuvo en cuenta muy poco en los procedimientos de Nuremberg y Tokio tras la Segunda Guerra Mundial, a pesar de la existencia de crímenes nazis o japoneses en que las víctimas fueron directa y preferentemente mujeres.²¹

¹⁹ Tal es el caso del Relator para los derechos de los migrantes, en cuyo mandato se pedía “tener en cuenta una perspectiva de género al solicitar y analizar la información, así como prestar atención a la incidencia de múltiples casos de discriminación y violencia contra las mujeres migrantes”. Doc. ONU E/CN.4/RES/1999/44. En otro ejemplo prueba de lo anterior, la Resolución 7/34 del Consejo de Derechos Humanos, por la que se renueva el mandato al Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia le pide que integre “(...) una perspectiva de género en toda la labor de su mandato, poniendo de relieve los derechos de la mujer y el racismo”.

En otro caso, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, señora Gulnara Shahinian, ha dado especial énfasis en 2010 al terrible tema de la servidumbre doméstica, calificada como un problema mundial de derechos humanos, estableciendo que una de las causas profundas de esta esclavitud doméstica es la feminización de la pobreza y la discriminación por motivo de género que promueve estereotipos sexistas. Doc. ONU A/HRC/15/20, párrafo 11 y párrafos 63-68. En esta misma línea se puede destacar el informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación, el costarricense Vernor Muñoz, de julio de 2010, que introduce el tema del derecho a la educación sexual situándolo en el contexto del patriarcado y del control de la sexualidad, explicando la interdependencia entre la sexualidad, la salud y la educación, así como su relación con otros derechos, desde una perspectiva de género y de diversidad. Véase Doc. ONU A/65/162, párrafos 7 y 8.

²⁰ Fanny Castro-Rial, “Los derechos de las personas en situación vulnerable: mujeres, niños, inmigrantes” en Antonio Blanc (ed.), *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la declaración universal*, Tecnos, Madrid, 2001, p. 308.

²¹ Amy Palmer, “An evolutionary analysis of gender-based war crimes and the continued tolerance of ‘forced marriage’” en *Northwestern Journal of International Human Rights*, vol. 7, núm. 1, primavera 2009, p. 138.

Con el correr de los conflictos internacionales que han azotado al mundo o con los numerosos conflictos internos en que se ha producido alguna clase de intervención internacional desde 1945 a estos días, ha sido patente la insuficiencia de las prescripciones del derecho internacional humanitario (de Ginebra o de Nueva York), de la Convención para el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, y de los mecanismos surgidos para el enjuiciamiento de crímenes atroces, en especial aquellos cometidos contra mujeres.

Pese a ello, con todo y estas debilidades evidenciadas, son justo los propios conflictos los que han permitido generar aportes decisivos. Tal es el caso de la jurisprudencia de los tribunales penales para la ex Yugoslavia y para Ruanda, al calificar como crimen internacional la violación de una mujer, que puede llegar a quedar consumada incluso sin llegar a producirse contacto físico, como fue tratado en los asuntos Tadjic,²² Akayesu²³ o Kayisema.²⁴ De forma notable y en ausencia de una definición comúnmente aceptada de violación en derecho internacional, en el juzgamiento de Akayesu en 1998, el Tribunal para la ex Yugoslavia la definió como “*a physical invasion of a sexual nature, committed on a person under circumstances that are coercive*”. También describió la violencia sexual, que incluye la violación, “*as any act of a sexual nature that is committed on a person under circumstances that are coercive*” y agregó que “*sexual violence is not limited to physical invasion of a human body and may include acts that do not involve penetration or physical contact*”.

Esto puede ser visto como un gran avance pues los Convenios de Ginebra sólo contemplaban la violación como una lesión al honor, pero no como una lesión grave al mismo a partir de una base patriarcal.²⁵ En efecto, al aprobarse los cuatro Convenios de Ginebra, el 12 de agosto de 1949, se convirtieron en los principales instrumentos para la protección de las víctimas de los conflictos armados y junto a los Protocolos Adicionales, de 8 de junio de 1977, contienen disposiciones referidas en especial a la mujer, aun cuando su alcance es algo limitado y la finalidad de varias de ellas es de hecho proteger a los niños. Miradas en forma global, el objetivo de los convenios en esta materia es prestar una protección especial a las mujeres encintas, las madres lactantes y las madres en general y presentar la cuestión de la vulnerabilidad de las mujeres ante la violencia sexual en tiempo de conflicto armado. Sin embargo, ni los Convenios de Ginebra ni sus Protocolos Adicionales tienen una referencia expresa a la situación desmejorada en que se encuentra una mujer en caso de violencia en el marco de un conflicto armado, ni nada expreso surge de la Convención sobre los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, no obstante lo cual se pueden entender hoy como

²² Asunto TPI D 5633-D5625.

²³ Asunto ICTR-96-4-T, párrafo 38.

²⁴ Asunto ICTR-95-I-T.

²⁵ Isabel Lirola Delgado y Magdalena Martín Martínez, *Crímenes internacionales de violencia sexual y conflictos armados*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2016, p. 40.

marcos protectores para las mujeres a la luz de los desarrollos que se han llevado adelante desde los artículos 27 del IV Convenio de Ginebra, 76.1 del Protocolo Adicional I, y 4.2.e) del Protocolo Adicional II.

En el párrafo 2 del artículo 27 del IV Convenio de Ginebra figura la primera disposición referente a la práctica de la violación: “las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor”. Aunque este artículo fue un reconocimiento esperado para confirmar que la práctica de la violación en tiempo de conflicto armado es inaceptable, no se reconoce el alcance ni la gravedad de esa práctica, dado que esta disposición no se incluye en la categoría de infracciones graves del derecho internacional humanitario, conforme a la cual los Estados están obligados a buscar y castigar a las personas que no observen determinadas disposiciones de estos tratados. Aparte de la protección estipulada en este artículo, con la limitación que surge de su ámbito de aplicación, no hay una indicación clara en las disposiciones del derecho de Ginebra sobre las dificultades con que tropiezan las mujeres en situaciones de conflicto armado, las cuales son específicas y plantean cuestiones más amplias que sólo su papel de madres o víctimas de la violencia sexual. De ahí la importancia de los desarrollos que se han generado en los últimos años a partir del trabajo del Consejo de Seguridad de la ONU y que serán referidos posteriormente.

De alguna manera estos desarrollos responden a que si bien el tema tiene un anclaje social de antigua data, sólo a inicios de los noventa se tomó nota con claridad de la necesidad de actuar en realidad contra toda violencia, incluida la sexual, que se produjera en el contexto de un conflicto. Ello a consecuencia de las atrocidades cometidas contra mujeres en el medio del conflicto de los Balcanes considerando la violencia sexual en diversas formas como una nueva y sistemática forma de limpieza étnica²⁶ y también por lo que había sido el abuso de soldados iraquíes contra mujeres kuwaitíes en la Guerra del Golfo. La cuestión no es menor si se considera con seriedad que el principal propósito de la ONU es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y se tiene presente que antes “el silencio era ensordecedor, a pesar de la espantosa realidad de esa práctica en todos los conflictos armados”.²⁷ Si bien se ha reconocido que la violencia sexual afecta tanto a hombres como a mujeres, en estas circunstancias extremas, se tiene la conciencia de que las mujeres son más vulnerables a padecerla y además en ellas las consecuencias, desde el punto de vista de su rol en el

²⁶ En la Resolución del Consejo de Seguridad 798, de 18 de diciembre de 1992, el Consejo manifestó su consternación por las informaciones acerca de “las detenciones y violaciones sistemáticas, masivas y organizadas de mujeres, en particular mujeres musulmanas, en Bosnia y Herzegovina”.

²⁷ Judith Gardam, “La mujer, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario” en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 147, septiembre 1998, pp. 453-467.

proceso reproductivo, sólo por dar un ejemplo, pueden ser más críticas.²⁸

En épocas más recientes, la irrupción del análisis de la cuestión de los Estados fallidos en la dinámica de la sociedad internacional ha puesto en evidencia otro escenario para que se desarrolle la violencia a mujeres. Sea que los denominemos como fallidos, frágiles, colapsados o en vías de colapso a partir de la enorme cantidad de enfoques teóricos con que se abordan,²⁹ reconociendo incluso la existencia de los Estados *de facto* como problemática especial³⁰ y aun omitiendo el complejo tema de determinar su concepto ante la evidencia de que se trata de aquellos que están imposibilitados de cumplir sus funciones elementales,³¹ estudios muestran que si bien su existencia afecta la vida de toda la comunidad que los habita, la afectación es mayor para las mujeres. Ellas están expuestas a mayores riesgos en esos Estados que en aquellos que son más estables por las características de los mismos. Estados en crisis abonan muy bien el espacio a situaciones de violencia: militarización, estado de guerra en países vecinos y movimientos masivos de refugiados.³² Ello no es menor y debería poner a pensar en que este es un tema clave –la violencia contra las mujeres– al momento de desarrollar estrategias frente a la existencia de Estados fallidos a partir de indicadores de inestabilidad política, económica, militar y social. Si se revisan los datos que entrega cada año The Found for Peace, es posible constatar que en el índice de 2016 figuran 125 países con mayor o menor nivel de fallido, observando que buena parte de ellos son Estados africanos y asiáticos, como Siria, Irak y Nigeria, que mantienen conflictos críticos agravados por la presencia de grupos extremistas. Es el caso de Nigeria con Boko Haram, una de cuyas estrategias principales ha sido el secuestro de mujeres y niñas.³³ Respecto al continente americano, Haití, Guatemala, Venezuela, Colombia, Hondu-

²⁸ *Women 2000. Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response, Published to Promote the Goals of the Beijing Declaration and the Platform for Action*, April 1998, United Nations, Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs.

²⁹ Un trabajo que busca evidenciar esos diferentes enfoques teóricos es el de John Zapata Callejas, “La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos” en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Bogotá, Colombia. vol. 9, núm. 1, 2014, pp. 87-110.

³⁰ Un trabajo sobre la cuestión de la terminología que se usa en la literatura sobre el tema se encuentra en Pere Vilanova i Trias, “¿‘Estados *de facto*’ versus ‘fallidos o frágiles’? Unas notas acerca de la dificultad teórica para establecer nuevas tipologías” en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 10, GRI-UAM, febrero 2008.

³¹ En ese sentido, véase Ximena Gauché, “La crisis del Estado. Una mirada al fenómeno desde el Derecho Internacional y el sistema de Naciones Unidas” en *Actas de las XXXIX Jornadas Chilenas de Derecho Público 2009*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Ediciones Derecho UC, p. 260.

³² Laurie A. Gold y Lara E. Agnich, “Exploring the relationship between gender violence and State failure: a cross-national comparison” en *Violence against Women*, vol. 22 (11), University of Kentucky, Estados Unidos, pp. 1343-1370.

³³ En los últimos años diversos medios han reportado los secuestros a niñas y la política de terror y amenazas usadas por el grupo islámico que se da en llamar Boko Haram.

ras, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Paraguay, El Salvador, Perú, México, Cuba y Brasil también aparecen en el listado.³⁴ Sin perjuicio de que algunos de los indicadores pudieran cuestionarse y por cierto diferir entre los variados índices que se realizan,³⁵ hablamos en general de cerca de dos tercios de los Estados que integran las Naciones Unidas.³⁶

Así las cosas, teniendo en cuenta que no sólo la violencia es la forma en que las mujeres son víctimas de discriminación en el ámbito de la seguridad internacional, hay que ser claros en que es la forma más grave y se manifiesta de diferentes maneras: son mujeres las que constituyen el mayor número de personas refugiadas o desplazadas a causa de conflictos, las mayores víctimas de la trata o de la esclavitud sexual y a quienes se les obliga a contraer matrimonio. Práctica esta última de frecuente y desgraciado uso en el conflicto de Sierra Leona, por ejemplo.³⁷ Otras exclusiones en el ámbito de la paz y la seguridad, como su menor presencia en lo que toca a la toma de decisiones en temas de seguridad y procesos de paz, sean formales o informales; o en la intervención, en diferentes roles, en la configuración y el despliegue de operaciones de paz, todas sin duda importantes de atacar, no serán objeto en particular en este trabajo por su propósito ya descrito.

Respuestas desde la institucionalidad y el derecho internacional

Considerando la vigencia del flagelo de la violencia a mujeres y niñas, desde la institucionalidad y el orden normativo internacional se ha procurado hacer abordaje específico del tema por medio de ciertos desarrollos a modo de respuesta o reacción.

Entre ellos se pueden indicar la comprensión de los derechos de las mujeres como derechos humanos y la incorporación institucional de una perspectiva de género,

³⁴ Así figura en el *Índice de Estados fallidos 2016* que ofrece The Found of Peace.

³⁵ Algunos de los índices que se conocen son los siguientes: el de la CIA, *Political instability task force*; el de la USAID, *Fragile States Strategy*; el *Failed States Index*, de la Foreign Policy y el Fondo para la paz; el *Failed y Fragile States Country Indicator*, de la Carton University de Canadá. Una reseña sobre ellos, las metodologías y las críticas puede ser revisado en John Zapata Callejas, *op. cit.*, p. 96.

³⁶ Presentar cómo cada Estado fallido se puede exponer como nido para diversas manifestaciones de violencia a mujeres y niñas desde sus propias circunstancias resultaría en todo caso una tarea de dimensiones incompatibles con este trabajo y una que excedería su fin principal.

³⁷ La guerra civil que azotó a Sierra Leona hasta 2002 generó la creación de un Tribunal Especial que nació a instancias del Consejo de Seguridad y su Resolución 1315, de 14 de agosto de 2000. En el marco de su trabajo y por vez primera en la historia, el Tribunal para Sierra Leona dictaminó que los matrimonios forzados constituyen un crimen contra la humanidad dedicando sendos trabajos jurisprudenciales a dar por configurada así en el ámbito penal internacional una de las peores formas de discriminación a las mujeres. Un completo estudio sobre los antecedentes de este conflicto y los pronunciamientos jurisdiccionales en la materia se encuentra en Amy Palmer, *op. cit.*, pp. 143-159.

la labor que viene desarrollando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde su Resolución 1325/2000, la elaboración de estándares sobre desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes en conflictos civiles y la inclusión del concepto “género” en el derecho internacional penal que se inauguró en 1998.

Al trabajo desde el Consejo de Seguridad nos referiremos en el apartado siguiente, dado que es a partir de su Resolución 1325/2000 el tiempo en que se asume por todo el sistema de Naciones Unidas, a través de la denominada agenda formal sobre mujeres, paz y seguridad. Sobre los otros desarrollos apuntados, haremos algunas reflexiones.

En primer lugar, en cuanto al ámbito institucional de los derechos de las mujeres, sería en la Segunda Conferencia de Derechos Humanos, celebrada en Viena, Austria, en 1993 cuando se marca en el Preámbulo de la Declaración y Programa de Acción de Viena el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, enfatizando la preocupación “por las diversas formas de discriminación y violencia a que siguen expuestas las mujeres en todo el mundo”.³⁸ En específico el párrafo 18 reconoce de manera expresa los derechos humanos de la mujer y de la niña como “parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”.³⁹

Como resultado de Viena 1993, siguiendo la Recomendación General núm. 19 del Comité de la CEDAW adoptada en 1992, y el propio llamado hecho en la Declaración y Plataforma de Acción de Viena en esta parte, se adoptó la Declaración sobre Violencia contra la Mujer.⁴⁰ Como una de las principales formas de discriminarla, se puso en el lugar que corresponde en el marco de la lucha pro derechos humanos de la mujer, reconociendo que la violencia se presenta en muy diversos planos y toma muchas formas que a veces van asociadas a prejuicios culturales y extremismos religiosos. Este instrumento provee una definición que brinda en general hasta hoy un marco para el abordaje del tema. Dice el artículo 1:

A los efectos de la presente Declaración, por “violencia contra la mujer” se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Asimismo, es en esta instancia en la que por primera vez se consideró que las violaciones a los derechos humanos pueden producirse también en la esfera privada

³⁸ Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Preámbulo. Doc. A/CONF.157/23.

³⁹ Doc. A/CONF.157/23, párrafo 18, capítulo 1.

⁴⁰ Resolución de la Asamblea General 48/104, de 20 de diciembre de 1993.

y no sólo en la pública. De este modo empezó a considerarse la posibilidad de la responsabilidad estatal por actos ocurridos en el espacio privado de la vida de las personas, lo que es importante en especial para las mujeres y se enmarca en la posibilidad, al menos eventual, de que los Estados tengan que llegar a responder cuando la violación se produce o emana de un acto de un sujeto privado por no guardar el deber de debida diligencia.⁴¹ Es relevante señalar que en Viena se incorporan como temas de agenda el acoso y la violencia sexual, la violación y la esclavitud sexual.

De las cuatro conferencias especializadas en la mujer (México 1975, Copenhague 1980, Nairobi 1985 y Beijing 1995) es la última la que pondrá como uno de sus ejes la violencia⁴² proyectada a los conflictos. En todo caso, ya en Nairobi se construye una visión sobre la paz que entiende que no sólo es la ausencia de guerra, violencia y hostilidades a nivel nacional e internacional, sino también el disfrute de condiciones de justicia social y económica, igualdad, así como de la gama de derechos humanos y libertades fundamentales en la sociedad, agregando también que sólo se alcanza eliminando toda forma de violencia contra las mujeres y haciéndolas participar de manera activa en los procesos de adopción de decisiones relativas a la paz.⁴³ Tales ideas subyacen en los mandatos que surgen de las Resoluciones 1325/2000 y siguientes del Consejo de Seguridad de la ONU. De la cuarta conferencia surgiría la llamada Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción que centra el tema en los ámbitos especialmente problemáticos para fijar objetivos y medidas que persiguen que la igualdad se extienda a la mayor cantidad de facetas de la vida, entre ellas la violencia contra la mujer y los conflictos armados.

De Pekín surgieron tres conceptos ajenos a la institucionalidad internacional a ese momento: género (*gender*), transversalidad de género (*gendermainstreaming*) y empoderamiento (*empowerment*). Ellos han sido clave en los últimos años y por ello la Plataforma de Acción es considerada un hito en la lucha a favor de la igualdad de sexos y géneros, pese a algunas imprecisiones conceptuales que ha marcado alguna doctrina sobre el propio concepto de género.⁴⁴ Esta vaguedad, en todo caso, no ha

⁴¹ Véase Recomendación núm. 19.

⁴² Véase Ximena Gauche, *Sexualidad diversa y discriminación. Una mirada desde el derecho internacional de los derechos humanos*, Editorial Académica Española, Saarbrücken, Alemania, diciembre 2011, pp. 308-323.

⁴³ Doc. ONU A/CONF.116/28/Rev, párrafos 13, 238 y 258.

⁴⁴ El consentimiento para incluir género en la Plataforma sólo se dio además cuando hubo acuerdo entre los Estados en que el Presidente de la Conferencia haría una declaración indicando que la palabra “género” se usaría en el documento en su sentido y uso general. En este sentido se estableció que “(...) 1) the word gender had been commonly used and understood in its ordinary, generally accepted usage in numerous other United Nations forums and conferences; 2) there was no indication that any new meaning or connotation of the term, different from accepted prior usage, was intended in the Platform for Action”. Véase *Report of the Informal Contact Group of Gender. Annex: Statement by the President on the Conference on the*

sido resaltada de manera uniforme por la doctrina y será la definición de género que se contiene en el Estatuto de Roma la que motiva discusión conceptual, como se apuntará.

No obstante, y pese a las imprecisiones hay que hacer justicia que desde Beijing el lenguaje de la transversalidad de género se ha incorporado en buena parte de los cuerpos y órganos de la ONU haciendo un llamado a tener presente ese enfoque. Es el caso, por ejemplo, del Consejo Económico y Social, que desde 1997 viene trabajando en la promoción de una política coordinada y coherente de incorporación de esa perspectiva aclarando más a fondo el concepto y los principios fundamentales asociados con él, así como dirigiendo recomendaciones concretas a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Para tal fin definió en qué consistía la transversalización o incorporación de la perspectiva de género:

Es el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros.⁴⁵

Esta definición en todo caso ha sido criticada por doctrina especializada por estimarla estrecha y porque si queda animada por lograr la igualdad de tratamiento entre hombres y mujeres es porque asume una simetría en las posiciones de ambos, sin hacerse cargo de la complejidad que supone el género y cómo éste tiene que ver con la forma en que se distribuye el poder en las relaciones humanas. También porque no alcanza a llegar a todas las áreas del quehacer de la ONU y porque al no existir una concepción uniforme de género en esta institucionalidad—estimándolo algunos como sinónimo sólo del sexo y a su vez sólo de mujer— influencia el trabajo en ese sentido.⁴⁶

Commonly Understood Meaning of the Term "Gender", Doc. A/CONF.177/L.2, párrafos 1 y 2. En efecto, hay que ser justos en que el género es definido de forma vaga, imprecisión que de alguna manera se ha mantenido hasta hoy en términos que si se miran diversos instrumentos surgidos en el seno de varios órganos del sistema de Naciones Unidas es posible encontrar distintos enfoques, algunos de los cuales centran más el tema en diferenciar sexo de género mientras que otros derechamente los hacen sinónimos, dando a la idea de género un contenido estático, ligado a lo biológico.

⁴⁵ Doc. ONU A/52/3/Rev. 1 (1997), de 18 de septiembre de 1997.

⁴⁶ Hilary Charlesworth, "Not waving but drowning: gender mainstreaming and human rights in the United Nations" en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 18, 2005, pp. 13-16.

Pese a estas observaciones, es un concepto que ha sido útil y a partir del cual en 2001 la Oficina de la Asesora Especial sobre Cuestiones de Género y Adelanto de la mujer, en el documento *Gender Mainstreaming: Strategy for Promoting Gender Equality*, dio una nueva idea de género, indicando que:

Se refiere a los atributos y oportunidades sociales vinculados con el hecho de ser hombre o mujer y las relaciones entre mujeres y hombres y niñas y niños, así como a las relaciones entre mujeres y entre hombres. Estos atributos, oportunidades y relaciones se construyen socialmente y se aprenden mediante procesos de socialización. Dependen del contexto y el momento, y pueden cambiar. El género determina qué se espera, permite y valora en una mujer o un hombre en un contexto específico. En la mayoría de las sociedades hay diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a las responsabilidades que se les asignan, las actividades que realizan, el acceso a los recursos y el control de éstos, así como las oportunidades de adopción de decisiones. El género es parte del contexto sociocultural más amplio. Otros criterios importantes para el análisis sociocultural incluyen la clase, la raza, el nivel de pobreza, el grupo étnico y la edad.

Se trató de un avance en la comprensión del género, como presupuesto para hablar en verdad de una transversalización.

Para el año 2000, en la Declaración del Milenio⁴⁷ se enunciaron los valores y principios que habrían de regir las relaciones internacionales en el nuevo siglo, asumiendo compromiso en áreas definidas, como la paz, seguridad y desarme. Entre los objetivos acordados a nivel internacional estuvo el de promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, su empoderamiento,⁴⁸ como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo sostenible en realidad.⁴⁹ Reconocida la utilidad de estas estrategias integradas y los avances logrados, en 2015 fueron reconvertidos a los llamados 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con los que, en el caso específico del quinto, se pretende lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a mujeres y niñas bajo la constatación de que persiste la

⁴⁷ Doc. ONU A/RES/55/2.

⁴⁸ Respecto de los componentes del empoderamiento de la mujer, véase Doc. ONU A/64/665, de 12 de febrero de 2010, párrafos 18-22.

⁴⁹ En 2010, al convocar a la Conferencia Mundial de septiembre de ese año, el Secretario General señaló que la igualdad entre géneros es uno de los objetivos más difíciles de alcanzar teniendo esto por causa básica las actitudes y normas de las sociedades y sus estructuras de poder, agregando que la violencia contra la mujer sigue siendo en todas partes una vergüenza para la humanidad y aunque se han emprendido más iniciativas para combatirla, esas actividades a menudo no tienen suficiente alcance, no son sistemáticas ni sostenidas y no están bien coordinadas. Véase PNUD, *Empoderadas e Iguales. Estrategia de Igualdad de Género 2008-2010*, p. 77, disponible en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/womens-empowerment/gender-equality-strategy-2008-2011.html>

discriminación y violencia a ellas. En 2013 en tanto, el Comité de vigilancia de la CEDAW hizo una serie de recomendaciones en su Observación General núm. 30, justamente sobre la violencia a mujeres en situaciones de conflicto y postconflicto desde los propios mandatos de la CEDAW.⁵⁰

Una segunda respuesta desde la institucionalidad y el derecho internacional ha sido en el ámbito de la justicia penal –más allá de la jurisprudencia de los tribunales penales *ad hoc* ya referenciada –desde que se aprobó el Estatuto de Roma.⁵¹ Este tratado crea la Corte Penal Internacional e incluye la obligación de tener en cuenta en la selección de los magistrados internacionales una “representación equilibrada de magistrados hombres y mujeres” como reza el artículo 36.8. a) III. También, por vez primera en un tratado de esa naturaleza se da una definición de género y se tipifican algunas conductas.

La definición de género está contenida en el artículo 7.3 en el marco de la regulación de los crímenes de lesa humanidad e indica que: “A los efectos del presente Estatuto se entenderá que el término género se refiere a los dos sexos, masculino y femenino, en el contexto de la sociedad. El término género no tendrá más acepción que la que antecede”. Fuera de este artículo, el Estatuto usa la expresión género en varias otras disposiciones: en materia del derecho aplicable, a propósito de la regulación de la Fiscalía, en las funciones y atribuciones del Fiscal con respecto a las investigaciones y en lo que toca a la protección de las víctimas y los testigos y su participación en las actuaciones.

La definición de género del Estatuto de Roma ha sido objeto de críticas por doctrina internacionalista ya que, siendo justos con sus méritos, la verdad es que no dejó de lado las ambigüedades que la idea de género y su relación con sexo han tenido y tienen a la hora de ser abordadas por Naciones Unidas, sino que por el contrario parece haberlas agudizado, constituyendo en verdad lo que una doctrina llama el uso de la “ambigüedad constructiva” por parte de los negociadores. Este término se utiliza en diplomacia para referir al uso de palabras ambiguas que dan consuelo a las diferentes partes que intervienen en el debate, promoviendo así el acuerdo.⁵²

A partir de lo ya descrito se puede indicar que estas críticas se reconducen a las siguientes: la fusión de las ideas de género y sexo, colapsando la primera a favor de

⁵⁰ Doc. ONU CEDAW/C/GC/30, 18 de octubre de 2013.

⁵¹ Doc. ONU A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, en vigor el 1 de julio de 2002.

⁵² Valerie Oosterveld, “The definition of ‘gender’ in the Rome Statute of the International Criminal Court: a step forward or back for International Criminal Justice” en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 18, 2005, p. 57. Véase una reseña sobre el proceso de negociación y su historia para incluir esta expresión específicamente en las pp. 58 a 66.

una concepción biológica y estática; y la exclusión de otras identidades de género y de las diversas orientaciones sexuales en la forma en que se concibe el género. Como lo señala una participante del proceso de redacción y adopción del concepto de género en el Estatuto, la cuestión es si el uso de las expresiones “los dos sexos, masculino y femenino” hace colapsar la idea de género hacia la idea de sexo, lo que no es nada menor pues indicará qué factores tendrá que tener en cuenta la Corte al examinar los crímenes que juzgue y las necesidades de los testigos, por ejemplo.⁵³ Al parecer, la lectura descontextualizada podría dar a entender que sólo deben ser considerados el hombre y la mujer como los dos sexos que existen, no teniendo género ningún significado que vaya más allá de lo biológico y por tanto no cabría entender que, por ejemplo, se incluya a los transgéneros o a las personas intersex. Sin embargo, la lectura contextualizada justo con la expresión “en el contexto de la sociedad” ha de llevar a que lo biológico sea un punto de partida, pero no se configura como un determinismo con extremos en los que necesariamente haya que moverse. Frente a ello, parece que las opciones de la Corte Penal tendrían que girar entre estas indicadas, pronunciándome junto a Oosterveld en el sentido favorable a la segunda por las dos razones que esgrime. En primer lugar, la historia de la elaboración del Estatuto muestra que no se pudo dejar establecido con acuerdo esta especie de determinismo biológico querido por algunos y, en segundo lugar, considerando el contexto que brinda el derecho internacional, hay que tomar en cuenta la incorporación de la perspectiva de género en este trabajo. Darle una interpretación así de amplia también resulta coherente con las disposiciones del régimen de Viena sobre interpretación de tratados y bajo la aceptación de la regla del efecto útil que debería darse a toda norma.

Finalmente, para terminar este apartado me referiré a la elaboración de estándares sobre desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes en conflictos civiles como un desarrollo específico en el ámbito internacional para el abordaje de la violencia contra mujeres en conflicto. Lanzada de manera oficial en 2006, ha sido una estrategia integrada al modo de parámetros para facilitar ciertos procesos en países que han vivido conflictos internos.

Fue en 1989 cuando la ONU se involucró por primera vez en el desarme, desmovilización y reintegración a través del Grupo de Observadores de dicho organismo en Centroamérica (conocido como ONUCA). De ahí en adelante ha llevado a cabo y apoyado programas en tales líneas de acción en más de 20 países alrededor del mundo, tanto dentro como fuera de las operaciones de mantenimiento de paz. En un primer tiempo, se carecía de un marco estratégico común para llevar a cabo y apoyar los programas y sin una coordinación en la práctica entre las misiones de

⁵³ *Ibidem*, pp. 71-72.

mantenimiento de paz de las Naciones Unidas y las agencias, programas y fondos involucrados.

Por ello surgió un consenso entre los participantes de mejorar el desempeño de la organización en esta área, elaborando estándares o normas integradas para el desarme, la desmovilización y la reintegración. Estas fueron desarrolladas por el llamado Grupo de Trabajo Interinstitucional de la ONU sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración entre 2004 y 2006, con representación de 14 departamentos, agencias, programas y fondos del organismo, así como la Organización Internacional para la Migración.

De ese proceso surgieron las conocidas como Normas Integradas para el Desarme, Desmovilización y Reintegración de la ONU que proporcionan una dirección y guía para los encargados de preparar, implementar y apoyar los programas en esas tres áreas. Si bien las normas fueron desarrolladas para programas que se llevaban a cabo en un contexto, dirección y guía de mantenimiento de paz, también son aplicables a programas de desarme, desmovilización y reintegración que se desarrollan en contextos que no son de mantenimiento de paz. Reúnen todo el conocimiento, lecciones, buenas prácticas sobre una amplia variedad de temas que abarcan conceptos, políticas y estrategias para programar la planificación, diseño, gestión, monitoreo y evolución.

En el capítulo 5.10 se hace un abordaje de la situación de las mujeres, el género y los programas de desarme, desmovilización y reintegración. Si bien es valorable la inclusión como tema específico, ha sido objeto de crítica por la doctrina especializada, en esencia por contener una visión de roles entre hombres y mujeres bastante binaria y sin matices, y por omitir las otras expresiones de sexualidad que escapan a este binario, lo que es en último término una crítica al lenguaje usado en la lógica de cómo éste construye realidades.⁵⁴

La acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas frente a la violencia de género en conflictos, a partir de la Resolución 1325/2000

En lo que se refiere al rol y trabajo que lleva adelante en este tema el Consejo de Seguridad, es a partir del año 2000, con la Resolución 1325,⁵⁵ que se instala el tema en la agenda internacional. Ello en el marco de lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, que indica que sus miembros han convenido en “(...) aceptar

⁵⁴ Laura Sheperd, “Women, armed conflict and language/Gender, violence and discourse” en *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 877, marzo 2010.

⁵⁵ Doc. ONU S/RES/1325, 2000.

y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta⁵⁶ e influido por los logros políticos del proceso de Beijing cinco años antes.⁵⁷

A partir de los conflictos registrados en la década de los noventa, el Consejo de Seguridad había dado algunos pasos en resoluciones de los años 1999 y 2000. Incluso en los inicios de la década de los noventa y desde que en el medio del conflicto de los Balcanes se considerara a la violencia sexual en diversas formas como una nueva y sistemática forma de limpieza étnica ya manifestaba su consternación por las informaciones acerca de “las detenciones y violaciones sistemáticas, masivas y organizadas de mujeres, en particular mujeres musulmanas, en Bosnia y Herzegovina”.⁵⁸ En efecto, la violencia sexual desplegada en el conflicto de los Balcanes puso una voz de alerta institucional contra toda violencia que se produjera en el contexto de un conflicto, incluida la sexual.⁵⁹

⁵⁶ Es importante consignar que el preámbulo del *Protocolo adicional a la Carta Africana de Derechos Humanos relativo a los derechos de la mujer* hace referencia expresa a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y trata en detalle la situación de la mujer en conflicto armado en su artículo 11.

⁵⁷ Antes, en 1974, la Asamblea General había aprobado el 14 de diciembre la Resolución 3318 (XXIX) que contiene la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en estados de emergencia o de conflicto armado. Ya en esta época se denotaba la preocupación por este tema, aunque su tenor muestra que no había consciencia aún sobre los distintos roles que juegan las mujeres en el marco de los conflictos, no sólo como víctimas. Asimismo, tampoco había noción clara del diferente rol que ocupan hombres y mujeres en la sociedad.

⁵⁸ Resolución S/RES/798 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1992.

⁵⁹ La Declaración y Plataforma de Acción de Viena de 1993 señala que “Las violaciones de los derechos humanos de la mujer en situaciones de conflicto armado constituyen violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y el derecho humanitario internacionales. Todos los delitos de ese tipo, en particular los asesinatos, las violaciones sistemáticas, la esclavitud sexual y los embarazos forzados, requieren una respuesta especialmente eficaz”. Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, 25 de mayo de 1993, párrafo 38, capítulo II. Por su parte, la Declaración y Plataforma de Beijing de 1995 indica que: “Aunque hay comunidades enteras que sufren las consecuencias de los conflictos armados y del terrorismo, las mujeres y las niñas se ven particularmente afectadas a causa de su condición en la sociedad y de su sexo. Las partes en los conflictos a menudo violan a las mujeres con impunidad, utilizando a veces la violación sistemática como táctica de guerra y de terrorismo. Los efectos de la violencia contra la mujer y de la violación de los derechos humanos de la mujer en tales situaciones son experimentados por mujeres de todas las edades, que sufren desplazamientos, pérdida del hogar y de los bienes, pérdida o desaparición involuntaria de parientes cercanos, pobreza y separación y desintegración de la familia y que son víctimas de actos de asesinato, terrorismo, torturas, desapariciones involuntarias, esclavitud sexual, violaciones, abusos sexuales y embarazos forzados en situaciones de conflicto armado, especialmente como resultado de políticas de depuración étnica y otras formas de violencia nuevas e incipientes. Ello se ve agravado por las traumáticas consecuencias de carácter social, económico y psicológico causadas por los conflictos armados y la ocupación y dominación extranjeras, consecuencias que se sufren durante toda la vida”. Informe A/CONF.177/20 de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 17 de octubre de 1995, párrafo 135.

Hacia 1999, a través de la Resolución 1261, se instó a las partes que estuvieran en conflicto a tomar medidas especiales para proteger a los niños, y en particular a las niñas, de la violación y otras formas de abuso sexual y de la violencia basada en el género en situaciones de conflicto armado, y a tener presente las necesidades especiales de las niñas durante estos conflictos y después de ellos, en especial en la prestación de asistencia humanitaria.⁶⁰ El mismo año, con la Resolución 1265, se reconocieron los efectos directos y específicos de los conflictos armados en la mujer, manifestando la acogida del órgano a la incorporación de la perspectiva de género en la asistencia humanitaria y la violencia contra la mujer, observando la importancia de incluir en los mandatos de las operaciones de paz, mantenimiento y consolidación de la paz, disposiciones especiales para mujeres y niños, y llamando al Secretario General a velar porque el personal de Naciones Unidas tenga formación en temas de género.⁶¹

En el año 2000, el Consejo de Seguridad reafirmó con la Resolución 1296 su preocupación por los efectos de los conflictos en la población civil, en especial mujeres, niños y otros grupos vulnerables,⁶² mientras que en la Resolución 1314, relativa a los niños y los conflictos armados, subrayó la necesidad de tener en cuenta las necesidades y vulnerabilidades específicas de las niñas.⁶³

Existen antecedentes para el inicio de las estrategias a partir de la Resolución 1325 del año 2000. Es válido asumir que en lo que respecta a los civiles, son las mujeres y niños las mayores víctimas de los conflictos, esta importante resolución reconoce el rol que le cabe a ellas en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz. Además, subraya la importancia de que los mencionados participen en pie de igualdad e intervengan de manera plena en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos, reconociendo la urgente necesidad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz. Es decir, busca la incorporación integral de ella en todos los aspectos que suponen el mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad internacionales, involucrando de manera directa en este propósito al Secretario General, a quien se encomiendan una serie de misiones a ese objeto.

En conformidad con la Resolución 1325 se presentó en 2002 un estudio llamado “Mujeres, paz y seguridad” que estableció un verdadero marco teórico que sirve de

⁶⁰ Resolución S/RES/1261 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 30 de agosto de 1999.

⁶¹ Resolución S/RES/1265 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 17 de septiembre de 1999.

⁶² Resolución S/RES/1296 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 19 de abril de 2000.

⁶³ Resolución S/RES/1314 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 11 de agosto de 2000.

guía para los países y toda la institucionalidad internacional que trabaja en torno al tema. Es interesante destacar cómo este documento se hace cargo —sin quererlo tal vez— del recurso común a asimilar “género” y “mujeres”, usando una fórmula que libera de responsabilidad en cuanto a que sólo considera el tema en clave de mujer. Dice el párrafo 50 “(...) *there is often confusion and misunderstanding of whether or not a gender analysis is the same as a focus on women. This study focuses on the experiences of women and girls. It has, however, used gender analysis as the basis for understanding what happens to women and girls in armed conflict and to develop effective operational responses*”.⁶⁴

En la misma línea, ha sido desde la Secretaría General desde donde se ha promovido un trabajo institucionalizado para terminar con la explotación y abusos sexuales que se conocen como SEA (por sus siglas en inglés, Sexual Exploitation and Abuse), cometida por funcionarios militares, policiales o civiles al servicio de Naciones Unidas en el marco de operaciones humanitarias y de paz, en especial a mujeres y niñas. El tema fue introducido con fuerza por Kofi Annan en 2005⁶⁵ a través de su Informe sobre Medidas Especiales de protección contra la Explotación y el Abuso Sexual,⁶⁶ bajo la política de “tolerancia cero”.⁶⁷ Esta forma de violencia, que puede ser calificada como una manifestación de discriminación, es grave en particular pues atenta contra la ética que supone ha de permear el trabajo institucional en estos ámbitos y se constituye además en una perversión del sistema de Naciones Unidas y el deber de protección que tiene el personal al servicio de estas operaciones para con la población local, siendo objeto hasta hoy de estudio especializado en sus múltiples efectos negativos⁶⁸ y de preocupación por el propio Consejo de Seguridad.⁶⁹

Ahora bien, lo establecido en la Resolución 1325 ha sido complementado y expandido por medio de otras Resoluciones del Consejo de Seguridad: la 1820, del

⁶⁴ *Women, Peace and Security*, study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000), United Nations, 2002.

⁶⁵ El 15 de abril de 2003, la Asamblea General aprobó la Resolución 57/306, en que pedía al Secretario General que tomara medidas para prevenir la explotación y el abuso sexuales en las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz y además pedía a éste y a los países que aportan contingentes que hicieran rendir cuenta de sus actos al personal que los cometiera. El Secretario General promulgó el 15 de octubre de 2003 normas detalladas en que se prohibían la explotación y el abuso sexuales y que son obligatorias para todos los funcionarios de las Naciones Unidas, cualquiera que sea su tipo de nombramiento. Doc. ONU ST/SGB/2003/13.

⁶⁶ Doc. ONU A/59/782.

⁶⁷ Ello fue sobre la base del Informe que se encargó en 2004 al príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, representante permanente de Jordania, sobre *Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Doc. ONU A/59/710.

⁶⁸ Véase Stephanie Matti, “Governing sexual behavior through humanitarian codes of conduct” en *Disasters*, vol. 39, núm. 4, 2015, pp. 626-647.

⁶⁹ Doc. ONU S/RES/2272 (2016).

año 2008; las 1888 y 1889, ambas de 2009; la 1960, del año 2010; las 2106 y 2122, ambas del año 2013; y la Resolución 2242, del año 2015.⁷⁰

Para efectos de este trabajo, la Resolución 1820⁷¹ es tal vez la más relevante. En ésta se condena el uso de la violación y otras formas de violencia sexual en situaciones de conflicto, al declarar que la violación puede constituir un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad o un acto constitutivo de un genocidio. Pide a los Estados miembros enjuiciar a los autores de violencia sexual para garantizar que todas las víctimas de esta violencia tengan igual protección ante la ley e igual acceso a la justicia, haciendo un guiño a la violencia a hombres y niños. La Resolución 1888,⁷² por su lado, complementa la 1820 y pide al Secretario General desplegar un equipo de expertos en el tema y que se nombre un representante especial para dirigir los esfuerzos para poner fin a la violencia sexual contra mujeres y niños en conflicto y se ocupe de situaciones en particular preocupantes, colaborando con la presencia de Naciones Unidas sobre el terreno y previo consentimiento del gobierno receptor, a fin de ayudar a las autoridades nacionales a reforzar el Estado de derecho.

En 2010, en la Resolución 1960,⁷³ se reafirma que la violencia sexual, cuando se utiliza o se hace utilizar como táctica de guerra o como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, puede prolongar y agudizar de manera significativa las situaciones de conflicto armado y constituir en algunos casos un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Afirmar a este respecto que la adopción de medidas eficaces para prevenir los actos de violencia sexual y responder a ellos puede contribuir en forma considerable al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y manifiesta que está dispuesto a adoptar, cuando considere situaciones sometidas a su examen, según sea necesario, medidas apropiadas para hacer frente a la violencia sexual generalizada o sistemática en situaciones de conflicto armado, estableciendo luego la solicitud al Secretario General para seguir trabajando en el tema, que queda entonces constituido como preferente.

En 2013, la Resolución 2106 del Consejo de Seguridad reitera que todos los Estados miembros y las entidades de las Naciones Unidas deben hacer más para implementar los mandatos anteriores y combatir la impunidad de la violencia sexual relacionada con el conflicto.⁷⁴ Por su parte, en la Resolución 2122, el órgano encar-

⁷⁰ Ello sin perjuicio de las referencias que muchas resoluciones del citado Consejo hacen periódicamente a la situación de las mujeres y la paz, a propósito de determinados asuntos. Así, por ejemplo, en 2014, 38 de las 63 resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad tenían esta referencia, lo que equivale a 60.3 por ciento. Informe s/2015/716 (2015), párrafo 148.

⁷¹ Doc. ONU S/RES/1820 (2008).

⁷² Doc. ONU S/RES/1888 (2009).

⁷³ Doc. ONU S/RES/1960 (2010).

⁷⁴ Resolución S/RES/2106 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 24 de junio de 2013.

gado de la seguridad internacional puso énfasis en la rendición de cuentas sobre la aplicación de la Resolución 1325, y la importancia de la participación de las mujeres en todas las fases de la prevención de conflictos, resolución y recuperación.⁷⁵

En 2015, con ocasión de la conmemoración de los 15 años de la Resolución 1325 y del Informe del Secretario General sobre resultados de su implementación, de los 20 años de la Conferencia de Beijing, de la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y coincidiendo con el 70 aniversario de las Naciones Unidas, se adoptó la Resolución 2242.⁷⁶ Ella marca el inicio de una nueva etapa que profundiza en recomendaciones y exhortaciones a los Estados, a partir de lo logrado y no logrado en los primeros 15 años de vida de la Resolución 1325.

Queda de manifiesto que la agenda formal del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas incluye hoy una preocupación institucional por las mujeres y niñas, en especial por la violencia de que son víctimas en espacios de conflicto.

Los mandatos de las resoluciones dictadas proyectan cuatro categorías generales de mandatos como ha puesto en evidencia ONU Mujeres:⁷⁷ la participación, la prevención, la protección y la consolidación de la paz. La participación tiene que ver con la inclusión de mujeres en los procesos de paz y todos los procesos de toma de decisiones públicas relacionados con establecer y consolidar la paz. La prevención a su vez con la incorporación de las perspectivas de las mujeres en sistemas de alerta temprana, educación pública y el enjuiciamiento de aquellas personas que violen los derechos de las mujeres. La protección de las mujeres tiene que ver con su resguardo durante el conflicto y después del mismo por parte de personal de seguridad comunitario, nacional e internacional. Por último, la consolidación de la paz implica que se tengan en cuenta a las mujeres y sus necesidades en las actividades de socorro y recuperación, resarcimiento por injusticias sufridas e inversión en seguridad social y económica.

Para desplegar en la realidad los propósitos, una principal estrategia es solicitar a los Estados la adopción de planes de acción nacional y una serie de estrategias formales.⁷⁸

⁷⁵ Resolución S/RES/2122 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de octubre de 2013.

⁷⁶ Resolución S/RES/2242 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 13 de octubre de 2015.

⁷⁷ ONU Mujeres, *Las mujeres, la paz y la seguridad: directrices para la implementación nacional*, 2012, p. 6.

⁷⁸ Una de las maneras que tienen los gobiernos nacionales de aplicar las resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad es mediante la elaboración de Planes de Acción Nacional (PAN). De esta forma, un PAN se configura como un documento que detalla las medidas que está adoptando actualmente un gobierno, y las iniciativas que llevará a cabo en un plazo de tiempo determinado para cumplir las obligaciones incluidas en la Resolución 1325. Chile fue el primer país de Sudamérica en elaborar e implementar un PAN durante la vigencia del primer gobierno de Michelle Bachelet, en 2009.

Conclusiones

Como se ha evidenciado, el fenómeno de la violencia hacia mujeres es de antigua data y de presente realidad, tanto en situaciones de paz como en contextos de conflicto. Ello ha motivado el trabajo desde diferentes frentes institucionales para prevenir, erradicar y sancionar tal violencia en todas sus formas.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indicó en 2014 que Naciones Unidas identifica y tipifica una amplia variedad de formas de violencia contra las mujeres en diferentes escenarios, ámbitos y caracterización. En ese sentido los principales escenarios son la violencia dentro de la familia, en la comunidad, cometida o consentida por el Estado, en conflictos armados y en el marco de la discriminación múltiple que puede afectarles. En el caso específico de la violencia que se produce en conflictos armados, ha dicho CEPAL, ella se caracteriza por hechos como los homicidios, torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, raptos, mutilaciones y desfiguraciones, reclutamiento forzado de mujeres combatientes, violencia sexual, violaciones, esclavitud sexual, explotación sexual, desapariciones forzadas, prisiones arbitrarias, matrimonios forzados, prostitución forzada, abortos forzados, embarazos forzados y esterilización compulsiva.⁷⁹

En esa línea, en 2010 el Secretario General propuso a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de la ONU un Plan de Acción para la consolidación de la paz con perspectiva de género,⁸⁰ estableciéndose siete compromisos con medidas y actividades de apoyo específicas con carácter colaborativo entre todos los actores involucrados. Estos compromisos se referían a la participación de la mujer en la solución de los conflictos,⁸¹ a la planificación de la colaboración en los procesos de transición,⁸² la financiación,⁸³ el despliegue de capacidad civil,⁸⁴ a los métodos destinados a aumentar la proporción de mujeres encargadas de la adopción de decisiones en las instituciones de gobernanza después de los conflictos,⁸⁵ apoyo al Estado de derecho y a las instituciones que prestan seguridad, justicia y legislan⁸⁶ y, por último, sobre recuperación económica.⁸⁷

⁷⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Informe anual 2013-2014, El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, 2014, p. 27.

⁸⁰ Informe A/65/354-S/2010/466 del Secretario General de las Naciones Unidas, 7 de septiembre de 2010.

⁸¹ A/65/354-S/2010/466 (2010), párrafos 27 y 28.

⁸² A/65/354-S/2010/466 (2010), párrafos 29 al 33.

⁸³ A/65/354-S/2010/466 (2010), párrafos 34 al 36.

⁸⁴ A/65/354-S/2010/466 (2010), párrafos 37 al 39.

⁸⁵ A/65/354-S/2010/466 (2010), párrafos 40 al 44.

⁸⁶ A/65/354-S/2010/466 (2010), párrafos 45 al 48.

⁸⁷ A/65/354-S/2010/466 (2010), párrafos 49 al 52.

Pese a la evidencia y el trabajo desplegado, para 2015 el propio Secretario General tuvo que reconocer que varias de las medidas establecidas no se han aplicado a plenitud, limitando así las posibilidades de las mujeres de participar en procesos de consolidación de la paz,⁸⁸ lo cual debe mirarse como un estancamiento.

En efecto, si bien en todos los ámbitos existen brechas entre lo planteado como meta o estrategia y la realidad,⁸⁹ en el área de la protección de derechos de las mujeres y niñas durante el conflicto y después del mismo, en el año 2015 se ha demostrado que el discurso normativo se encuentra particularmente disociado de la realidad y con pocos avances que reportar. Ha quedado en evidencia que en situaciones de crisis y emergencia ellas tienen menos posibilidades de disfrutar derechos como la alimentación, salud, educación, vivienda, e incluso nacionalidad.⁹⁰ Además, que en materia de derecho a la vida y a la integridad física no hay logros, pues la violencia en diversas formas es una constante hoy en los conflictos, desprotección que se agrava en situaciones de desplazamiento y refugio por la mayor indefensión a que están expuestas las mujeres.⁹¹ En un ejemplo concreto y en lo que se pensó podría verse beneficiado por la adopción discursiva de la Resolución 1325,⁹² la situación de las mujeres en Afganistán continúa siendo un ejemplo de las brechas entre el discurso y la realidad con un aumento de la violencia hacia ellas a través de golpizas, ataques con ácido y homicidios, tal como ha denunciado Amnistía Internacional en su reporte de 2016 y 2017.⁹³

Ahora bien, no obstante las críticas que el lenguaje o las estrategias de Naciones Unidas puede generar, en muchos casos con interesantes fundamentos desde la teoría del género,⁹⁴ hay que relevar que se ha promovido un trabajo que ha puesto a la violencia como un tema relevante, esencialmente desde el año 2000 a la fecha, y eso ya

⁸⁸ s/2015/716 (2015), párrafo 23.

⁸⁹ Véase Ximena Gauche, “La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A 15 años de su adopción” en *Revista Tribuna Internacional*, vol. 5, núm. 9, Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2016, pp. 53-68.

⁹⁰ Radhika Coomaraswamy, “A global study on the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325” en *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace*, 2015, pp. 74-88.

⁹¹ s/2015/716 (2015), párrafos 39 al 48.

⁹² Jessica Neuwirth, “Women and peace and security: the implementation of U.N. Security Council Resolution 1325” en *Duke Journal of Gender Law & Policy*, vol. 9, 2002, pp. 253-260.

⁹³ Amnistía Internacional, *Informe anual 2017/2018*.

⁹⁴ Por ejemplo, el uso de género ha sido criticado en el contexto de las operaciones de paz como algo sólo asociado a mujeres y con una irrelevancia del tema para los hombres pues se centraría en lograr una mayor participación de mujeres y no en cambiar espacios y discursos masculinizados como son aquellos que tienen que ver con seguridad. Véase Randi Solhjell, “Sin mujeres por aquí? Discursos de género en las operaciones de paz de Naciones Unidas” en *Revista Relaciones Internacionales*, núm. 27, Universidad Autónoma de Madrid, España, octubre 2014-enero 2015, pp. 97-116.

en sí mismo debe ser visto como un avance. Prueba de ello es que a septiembre de 2017 existían 69 planes de acción nacional adoptados por Estados en el marco de los mandatos de las resoluciones del Consejo de Seguridad. Otros Estados, en tanto, están en proceso de revisión de sus planes, como es el caso de Canadá y Macedonia, por ejemplo, o en vías de adoptar el propio, como ocurre en Turquía y Bangladesh.

Entre los últimos países que han optado por esta estrategia el caso de Palestina es relevante. Su plan de acción nacional ha sido elaborado con tres objetivos estratégicos, alineados con los mandatos que surgen de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y sobre la base de la vivencia del conflicto que deriva de la ocupación israelí en los territorios que habitan mujeres y niñas palestinas por lo que el tema de la violencia, sobre todo sexual, es un eje de este plan.

De esta manera, parece evidente que la violencia contra las mujeres continúa siendo un mal presente en nuestras sociedades, tanto en tiempos de paz como de conflictos. Esto no es más que la consecuencia de la pervivencia de un sistema patriarcal y sociocultural de género que lleva anclado por siglos en el imaginario social y construcción de muchas instituciones.

El llamado es a entender que la violencia debe dejar de ser percibida como un fenómeno propio de lo interno o de las unidades familiares o domésticas, pensando que es parte de la vida privada de las mujeres. Se trata de entender y asumir la perspectiva global del tema y la gravedad con que se manifiesta en las situaciones de conflicto. Ello para lograr mayor efectividad práctica en los resultados de las estrategias normativas e institucionales de nivel internacional.

Fuentes consultadas

- Amnistía Internacional, *Informe anual 2017/2018*, disponible en <https://www.amnesty.org/es/countries/asia-and-the-pacific/afghanistan/report-afghanistan/>
- Castro-Rial, Fanny, “Los derechos de las personas en situación vulnerable: mujeres, niños, inmigrantes” en Antonio Blanc (ed.), *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la declaración universal*, Tecnos, Madrid, 2001.
- Charlesworth, Hilary, “Not waving but drowning: gender mainstreaming and human rights in the United Nations” en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 18, 2005.
- Clérico, Laura y Celeste Novelli, “B. Sistema Interamericano” en *La perspectiva de género en los sistemas europeos e interamericano de derechos humanos*, Encarna Carmona (ed.), Cuadernos y Debates, 243, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Informe anual 2013-2014, El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, 2014.
- Coomaraswamy, Radhika, "A global study on the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325" en *Preventing conflict, transforming justice, securing the peace*, 2015, disponible en http://wps.unwomen.org/pdf/en/GlobalStudy_EN_Web.pdf
- Cornago, Noé, "Desarrollo, subdesarrollo y postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Tecnos, Madrid, 1997.
- De Beauvoir, Simone, *El segundo sexo*, 4ª ed., Sudamericana, 1999.
- Gardam, Judith, "La mujer, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario" en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 147, septiembre 1998.
- Gauché, Ximena, "La crisis del Estado. Una mirada al fenómeno desde el Derecho Internacional y el sistema de Naciones Unidas" en *Actas de las XXXIX Jornadas Chilenas de Derecho Público 2009*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Ediciones Derecho UC.
- Gauché, Ximena, *Sexualidad diversa y discriminación. Una mirada desde el derecho internacional de los derechos humanos*, Académica Española, Saarbrücken, Alemania, diciembre 2011.
- Gold, Laurie y Lara Agnich, "Exploring the relationship between gender violence and State failure: a cross-national comparison" en *Violence against Women*, vol. 22 (11), University of Kentucky, Estados Unidos, febrero de 2016.
- Índice de Estados fallidos 2016*, The Found of Peace, disponible en <http://library.fundforpeace.org/fsi16-report>
- Lírola Delgado, Isabel y Magdalena Martín Martínez, *Crímenes internacionales de violencia sexual y conflictos armados*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2016.
- Kymlicka, Will, *Filosofía política contemporánea*, Ariel, Barcelona, 1995.
- Macionis, John y Ken Plummer, *Sociología*, Pearson Prentice Hall, 3ª ed, Madrid, 2007.
- Matti, Stephanie, "Governing sexual behavior through humanitarian codes of conduct" en *Disasters*, vol. 39, núm. 4, Overseas Development Institute, Londres, octubre de 2015.
- Neuwirth, Jessica, "Women and peace and security: the implementation of U.N. Security Council Resolution 1325" en *Duke Journal of Gender Law & Policy*, volume 9, 2002.
- Oosterveld, Valerie, "The definition of 'gender' in the Rome Statute of the International Criminal Court: a step forward or back for International Criminal Justice" en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 18, 2005.

- PNUD, *Empoderadas e iguales. Estrategia de Igualdad de Género 2008-2010*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, disponible en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/womens-empowerment/gender-equality-strategy-2008-2011.html>
- Palmer, Amy, “An evolutionary analysis of gender-based war crimes and the continued tolerance of ‘forced marriage’” en *Northwestern Journal of International Human Rights*, vol. 7, núm. 1, primavera 2009.
- Shepard, Laura, “Gender, violence and global politics: contemporary debates in feminist security” en *Political Studies Review*, 2009, vol. 7.
- Shepard, Laura, “Women, armed conflict and language/Gender, violence and discourse” en *International Review of the Red Cross*, vol. 92, núm. 877, marzo 2010.
- Solhjell, Randi, “‘Sin mujeres por aquí’. Discursos de género en las operaciones de paz de Naciones Unidas” en *Revista Relaciones Internacionales*, núm. 27, Universidad Autónoma de Madrid, octubre 2014-enero 2015.
- Torres, Marta, “Entre el silencio y la impunidad: violencia sexual en escenarios de conflicto” en *Revista Estudios de Género, La Ventana*, núm. 41, enero-junio 2015, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/884/88442801003.pdf>
- Uña, Octavio y Alfredo Hernández (dirs.), *Diccionario de sociología*, Editor ESIC, Madrid, 2004.
- Vilanova i Triás, Pere, “¿‘Estados de facto’ versus ‘fallidos o frágiles’? Unas notas acerca de la dificultad teórica para establecer nuevas tipologías” en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 10, GERI-UAM, febrero 2008.
- Women 2000, Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response, Published to Promote the Goals of the Beijing Declaration and the Platform for Action*, April 1998, United Nations, Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/w2apr98.htm>
- Women, Peace and Security, *Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000) United Nations*, 2002, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/eWPS.pdf>
- Zapata Callejas, John, “La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos” en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 9, núm. 1, Bogotá, Colombia, 2014.