

LOS DERECHOS HUMANOS Y LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD EN AFGANISTÁN: LUCES EN LA OSCURIDAD

HUMAN RIGHTS AND THE WOMEN, PEACE AND SECURITY AGENDA IN AFGHANISTAN: LIGHTS IN THE DARKNESS

*¡En la ciudad de la ira y el derramamiento de sangre, la vida continúa!
¡No nos vamos porque nuestra vida está aquí!
¡Aunque le cerramos la puerta en la cara, todavía está del otro lado de la puerta!*
Poema anónimo, Club de lectura online, Afganistán¹.

MARÍA AVELLO MARTÍNEZ*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. CONTEXTO POLÍTICO-JURÍDICO. III. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD EN AFGANISTÁN: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE SU SEGUIMIENTO. IV. LOS ACTORES DE LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD: UN PAPEL DESIGUAL. V. LA SITUACIÓN ACTUAL Y LOS RETOS PRESENTES Y FUTUROS. VI. CONCLUSIONES

RESUMEN: Afganistán ha pasado de ser un Estado democrático en vías de desarrollo a estar controlado por los talibanes, tras la salida abrupta de Estados Unidos en agosto de 2021. Las consecuencias inmediatas de la falta de resistencia del ejército afgano a la ocupación del territorio y de las instituciones por parte de este grupo ha tenido un impacto significativo en la población civil, pero especialmente en las mujeres y las niñas. Este artículo utiliza el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como un indicador del seguimiento de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad de las Naciones Unidas. Para ello se parte de las actuaciones para implementar dicha Agenda realizadas por los agentes principales de su desarrollo: la OTAN, a través de la ISAF, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas (UNAMA) y, por último, el estado afgano. En base a este análisis, se trata de sintetizar la situación de la Agenda hasta el año 2021 (nuevo gobierno talibán) y sus retos presentes y futuros. Finalmente, se muestran unas breves conclusiones sobre cómo la intervención internacional ha contribuido a que la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad pudiera llevarse a la práctica y cuál habría de ser su papel en el Afganistán actual.

ABSTRACT: Afghanistan has gone from being a democratic developing state to being controlled by the Taliban, following the abrupt departure of the United States in August 2021. The immediate consequences of the lack

Fecha de recepción del trabajo: 16 de octubre de 2023. Fecha de aceptación de la versión final: 5 de diciembre de 2023.

* Profesora Ayudante Doctora. Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho. Universidad de Oviedo (Asturias). maria.avello.m@uniovi.es. El presente trabajo se enmarca en la ejecución del proyecto Proyecto PID 2021-123452OB-I00, “Retos jurídicos para una sociedad inclusiva: obstáculos de género a la vida privada y familiar en casos de movilidad transfronteriza” financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE), en los términos del artículo 37 de la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

1 NADER, Z., “A fight to keep hope alive: How are Afghan women resisting?”, 7 marzo 2023, <https://zantimes.com/2023/03/07/a-fight-to-keep-hope-alive-how-are-afghan-women-resisting/>, consultado en marzo 2023.

of resistance by the Afghan army to the occupation of the territory and the institutions by this group has had a significant impact on the civilian population, but especially on women and girls. This article uses the International Human Rights Law as an indicator to analyze the situation of the United Nations Women, Peace and Security Agenda. This is based on the actions to implement this Agenda carried out by the main agents of its development: NATO, through ISAF, the United Nations Assistance Mission, (UNAMA) and last the Afghan state. Based on this analysis, the article intends to synthesize the Agenda situation until 2021 (new Taliban government) and its present and future challenges. Finally, some brief conclusions are shown on how international intervention has contributed to the Women, Peace and Security Agenda being put into practice and what could be its future role in the post-Taliban Afghanistan.

PALABRAS CLAVE: Afganistán, Agenda Mujeres, Paz y seguridad, derechos humanos, género, postconflicto

KEYWORDS: *Afghanistan, Women, Peace and Security Agenda, human rights, gender, postconflict*

I. INTRODUCCIÓN

Afganistán como territorio humano y político vive inmerso en una cultura patriarcal que define los roles y derechos de mujeres y hombres y esto puede aplicarse a muchos otros Estados. Lo que convierte a Afganistán en un Estado casi único en el mundo es la rápida involución que ha experimentado la situación de las mujeres y las niñas afganas tras la retirada definitiva de las fuerzas estadounidenses del país y la llegada del gobierno talibán en agosto de 2021. Entre 2001 y 2021 el Estado afgano pudo poner en marcha reformas que permitieron dejar atrás las restricciones de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas afganas padecidas desde hacía décadas. Estos avances han sido conculcados por el actual gobierno *de facto* talibán. Este trabajo trata de reflejar el desarrollo de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en Afganistán durante ese periodo, 2001-2021, además de poner de relieve los retos actuales, teniendo en cuenta que la Agenda fue consolidándose de forma pareja a la intervención internacional.

La Resolución CSNNUU 1325² (2000) sentó las bases de las siguientes nueve resoluciones³ que componen la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, que se dirigen no sólo a los Estados como posibles actores, sino que también incluyen a las fuerzas armadas y a la sociedad civil, como responsables de su puesta en práctica. La Resolución CSNNUU 1325 combina varias cuestiones que afectan al género y a los conflictos, así como a su solución, afirmándose en ella el mayor y más grave impacto que estos tienen sobre las mujeres y las niñas, así como la necesidad de que las mujeres detenten un rol activo en los procesos de construcción de la paz⁴. Además, la Agenda incorpora aspectos relacionados con el Derecho Internacional de los

2 NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD, Resolución 1325, S/RES/1325 (2000), 31 octubre 2000.

3 Para una lista detallada de las 10 resoluciones que componen esta Agenda, se puede consultar ONU MUJERES, “Las mujeres, la paz y la seguridad”, <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/peace-and-security>, consultada en noviembre 2023.

4 PÉREZ VILLALOBOS, M^a., “Los asesores militares de género y de protección de la infancia en los conflictos armados”, *Revista Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Número 2/2013.

Derechos Humanos y con el Derecho Internacional Humanitario, aunándolos⁵ de manera que pueden ser instrumentales para la consecución de los propósitos de la Agenda.

El objetivo de este estudio es el de analizar de qué forma se materializó esta Agenda *en formación* en el territorio de Afganistán a partir de la intervención internacional y qué ha sucedido desde el año 2021 de su finalización, apuntando los retos a las que se enfrenta en la actualidad. Para ello, utilizaremos dos elementos: 1) los derechos humanos presentes en los tratados internacionales ratificados por Afganistán, así como las resoluciones e informes de otros órganos de las Naciones Unidas y 2) las actuaciones llevadas a cabo por parte de algunos de los actores más relevantes a los que se dirige la Agenda, refiriéndonos a las fuerzas armadas internacionales bajo el paraguas de la OTAN, a la misión de asistencia de las Naciones Unidas (UNAMA) y al estado afgano.

Para ello, este trabajo realizará primeramente (II) un esbozo de los antecedentes históricos en los que se inserta la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, dado que la participación de las mujeres y las niñas en la vida política y social afgana no comenzó con la intervención internacional. En las secciones tercera (III) y (IV) estableceremos las bases formales de nuestro análisis en relación con los derechos humanos, que pueden servir como barómetro de la situación de las mujeres y niñas en Afganistán en relación con la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad hasta el año 2021, fecha de llegada del nuevo gobierno talibán *de facto*. En ellas trataremos de ver de qué forma las cuatro vertientes principales de las 10 resoluciones, que componen la Agenda, partiendo de la Resolución CSNNUU 1325 inicial, se han podido plasmar en Afganistán. Nos referimos a: 1) el papel de las mujeres en la prevención de conflictos, 2) la participación de las mujeres en la consolidación de la paz, 3) la protección de los derechos de las mujeres y las niñas durante y después de un conflicto y 4) las necesidades específicas de las mujeres durante la repatriación y el reasentamiento y para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción posconflicto. De ellas, nos referiremos principalmente a la participación y a la protección de los derechos de las mujeres y de las niñas. Posteriormente, en la sección V, nos centraremos en el análisis de la situación actual, a partir del año 2021, tratando de identificar los retos que presenta la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, para terminar con unas breves conclusiones (VI).

II. CONTEXTO POLÍTICO-JURÍDICO

A principios del siglo XX Afganistán experimentó un periodo de apertura y, a pesar de que hubo una vuelta atrás por las protestas de los clérigos, tras la Segunda Guerra Mundial, el país dispuso de una Constitución en el año 1964 que otorgaba derechos fundamentales e igualdad a las mujeres, especialmente el sufragio universal, poder aparecer sin velo en público, pertenecer a la administración pública, acceder al empleo y a la educación⁶. Sin embargo, esto principalmente afectó a las mujeres de clases altas y en las zonas urbanas. No obstante, desde

5 BULDUK, C., *Women, Peace and Security. An Agenda for the Human Rights Council*. Working Paper 9/2019. Geneva: Gender Centre, The Graduate Institute of International and Development Studies, 22 pp.

6 Constitución de Afganistán, 1964.

su promulgación y hasta el golpe de Estado y posterior invasión soviética en 1979, se conoce a este periodo (1964-1974) como la época dorada del país.

Esta situación fue alterada, aunque solo parcialmente, tras la ocupación soviética de Afganistán. Durante la Guerra Fría, este país fue un territorio donde se disputaba la política de las grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética. El régimen de corte comunista⁷ trató de anular todo vestigio de discriminación legal contra la mujer y extender reformas en principio favorables a la igualdad en todo el territorio afgano⁸. En este contexto el Estado afgano se adhirió a los tratados internacionales de Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹ y al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1983¹⁰. No obstante, la actividad de monitoreo y de seguimiento del cumplimiento de los tratados en los años 80 y hasta finales de los 90 era muy escasa¹¹. Por ello, no resulta evidente llegar a una conclusión sobre los derechos de las mujeres, más allá del derecho a la igualdad y no discriminación que establecía su Constitución. Pero sí se puede constatar que las zonas rurales expresaron su rechazo a este avance y lucharon de manera constante contra el régimen comunista a través de los muyahidines, alentados por los Estados Unidos. Esa división entre el territorio rural y el urbano del Estado afgano, seguía pesando enormemente a la hora de lograr avances efectivos en los derechos de las mujeres¹².

Además, nunca se pretendió realizar una reforma estratégica y a largo plazo que sirviera para lograr una igualdad efectiva; se incluían más derechos para las mujeres en el texto constitucional y en algunas leyes —como hemos apuntado— aunque estas reformas legislativas no dejaron de ser más que un maquillaje que ocultaba la situación real de discriminación.¹³ Los soviéticos estuvieron en permanente guerra contra los muyahidines¹⁴, alentados estos por los

7 La República de Afganistán tuvo lugar entre 1978 y 1992.

8 SULTANA, R., & AZMATULLAH. (2015). “Communist Rule in Afghanistan: Weakening Pashtun Power and Exacerbating Ethnic Conflict”. *Pakistan Horizon*, 68(3/4), pp. 25–49. <http://www.jstor.org/stable/44988237>, consultada en noviembre 2023.

9 UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, STATUS OF TREATIES https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en, consultada en noviembre 2023.

10 UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, STATUS OF TREATIES, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en#EndDec, consultada en noviembre 2023.

11 Se pueden consultar los informes relativos al Comité de Derechos Humanos: *Second periodic report of the Republic of Afghanistan on the realization of the rights contained in parts I, II and III of the International Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR/C/57/Add.5, 11 March 1992.

12 Ibidem.

13 SAMAR, S., “Feminism, peace and Afghanistan”, *Journal of international affairs* (New York), 07/2019, Volume 72, Issue 2, pp.4

14 La resistencia frente a la invasión soviética fue constante y alentada en parte por los EEUU en un escenario de Guerra Fría. Entre los líderes reconocidos de esa resistencia afgana se encontraba un líder de la minoría tadjik, Ahmed Shah Massoud, cuyo hijo parece encontrarse hoy en día al frente de la posible respuesta armada contra el recién instaurado gobierno talibán en Afganistán. PUTZ, C., “Ahmad Shah Massoud: An Afghan Napoleon”, *The Diplomat*, 29 septiembre 2021, <https://thediplomat.com/2021/09/ahmad-shah-massoud-an-afghan-napoleon/>, consultada en julio 2023.

También, sobre esta situación y la sensación de que la historia se repite en cuanto a luchas tribales apoyadas por potencias extranjeras, Carlotta Gall y Adam Nossiter, “Budding Resistance to the Taliban Faces

Estados Unidos y otras potencias occidentales. La consecuencia directa de este Estado de guerra permanente fue el elevado número de muertos. Las cifras siempre son discutibles, pero se calcula que entre 600.000 y un millón de civiles fallecieron en el conflicto, tanto contra los soviéticos como en luchas internas; los huérfanos fueron educados en escuelas islámicas (*madradas*) en Pakistán. De ahí surgieron los primeros talibanes, ya que su nombre procede del término árabe *Talib*, estudiante¹⁵, muchos de ellos huérfanos de ese sangriento conflicto.

La imposibilidad de controlar el territorio y el cambio político en Rusia y en el mundo con el final de la Guerra Fría, motivó la retirada soviética en 1989, sumiéndose de nuevo el país en una guerra civil entre las tropas del Estado y los muyahidines; al carecer del apoyo soviético, no fue posible que el gobierno pudiera sobrevivir y se proclamó finalmente la República Islámica de Afganistán en 1992 que no duró mucho tiempo, dada la incapacidad de controlar el territorio por parte de los muyahidines. Sin embargo, antes de que el país cayera inmerso en una guerra civil, el gobierno había logrado presentar el primer informe al Comité contra la Tortura, donde se establecía que *los actuales dirigentes del Afganistán respetarían todas las convenciones de las que el país era Parte*¹⁶, mostrando un esfuerzo por respetar la legalidad internacional sobre derechos humanos vigente, de una forma continuista en relación con el anterior gobierno soviético. El Comité realizó las pertinentes recomendaciones¹⁷ al hilo de los artículos de la Convención, poniendo de relieve, entre otras, las prácticas de ahorcamiento y de lapidación en caso de adulterio y la necesidad de que el gobierno presentara un nuevo informe, dadas las deficiencias en la redacción del primero. No obstante, este gobierno de unidad nacional, entre 1992 y 1996, con el presidente Rabbani al mando, no tuvo un mandato estable¹⁸; por ello, no pudo continuar con el desarrollo de la agenda de derechos humanos marcada por los pactos internacionales.

El desorden existente tanto en las ciudades como en las zonas rurales fue aprovechado por los talibanes para controlar el territorio. Su primer líder procede de los antiguos muyahidines y son un grupo más puritano e integrista que, finalmente, se instauró en el poder en 1996¹⁹ hasta el año 2000, fecha de la intervención armada por parte de algunos miembros de la OTAN; su gobierno no mejoró en absoluto esta situación de conflicto y de discriminación de las mujeres

Long Odds”, *The New York Times*, 25 agosto 2021, actualizado 17 septiembre 2021, <https://www.nytimes.com/2021/08/25/world/asia/panjshir-valley-ahmad-massoud.html>, consultada en octubre 2023.

15 ENCICLOPEDIA BRITÁNICA, Definición de talibán, <https://www.britannica.com/topic/Taliban>, consultada en octubre 2023.

16 AFGHANISTAN, *Consideration of reports submitted by States parties under article 19 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: initial reports of States parties due in 1988: Afghanistan*, CAT/C/5/Add.31., 14 pp, párr. 59.

17 ASAMBLEA GENERAL, DOCUMENTOS OFICIALES: CUADRAGESIMO OCTAVO PERIODO DE SESIONES, COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Informe de Afganistán*, suplemento No. 44 (A/48/44), 24 junio 1993, 93 pp., párrs. 50-62.

18 Para una visión en profundidad de lo sucedido políticamente en este periodo de gran complejidad política se puede consultar a BERENGUER LÓPEZ, F.: “La polarización política de la sociedad afgana y su fracaso democrático (1973-2001)”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 3, No. 1 (2017), pp. 81-101.

19 <https://www.britannica.com/event/Afghan-War>, consultada en octubre 2021.

y las niñas²⁰. El líder talibán Mohammad Omar rechazaba el contacto con la comunidad internacional, y estableció estructuras de poder opacas²¹. Omar formó un consejo rector de seis miembros en Kabul que gobernaba mediante edictos, siendo las máximas autoridades para el gobierno de los talibanes la llamada *Shura* o Consejo interno, ubicado en la ciudad de Kandahar, y él mismo. Se restableció el orden en las áreas dominadas por los talibanes, desarmando a los comandantes locales e instituyendo castigos severos por los delitos. No existían apenas instituciones civiles²², aunque es relevante destacar la creación del llamado Ministerio para la Promoción de la Virtud y la Prevención del Vicio, el cual interpretaba la *sharia* o ley islámica de forma absolutamente conservadora y patriarcal, negando a las mujeres y las niñas el acceso a los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado afgano con anterioridad. No es el objeto de este trabajo analizar este primer régimen talibán, pero fue calificado como uno de los más restrictivos en materia de derechos humanos de las mujeres y de las niñas por la comunidad internacional en su conjunto²³.

20 Para una sinopsis sobre las doctrinas que se enfrentan en el islamismo actual, ver ÁLVAREZ-OSSORIO, I., “Guerra Fría y choque de islamismos en Oriente Medio”, en XIV Congreso Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, “Ciencia Política en la Nueva Política”, Universidad de Salamanca, 10-12 julio 2019, 14 pp., <https://www.aecpa.es/es-es/guerra-fria-y-choque-de-islamismos-en-oriente-medio/congress-papers/2628/>.

Los talibanes se impusieron en la guerra civil contra los muyahidines, en parte por el apoyo prestado por parte de la inteligencia pakistaní, lugar donde se formaron, dado que Pakistán estaba interesado en que Afganistán fuera un territorio estabilizado y una ruta comercial segura, dada su situación estratégica en Asia. También recibieron el aval de los Estados del Golfo, principalmente de Arabia Saudí, que veía en ellos una manera de aumentar la influencia de la doctrina wahabista del islam, defensora de una interpretación de la ley islámica, *sharía*, que abogaba por una restricción de los derechos humanos de las mujeres y las niñas mediante su alejamiento del espacio público o su *quasi* invisibilidad en él. Además, también obtuvieron ingresos derivados del opio —aunque estos lo niegan— y mediante las imposiciones múltiples de impuestos a las poblaciones en las áreas bajo su control.

21 ORTÍZ DE ZARATE, R., “Biografía de Mohammad Omar”, *CIDOB*, https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/asia/afghanistan/mohammad_omar, consultada en enero 2023.

22 USA Department of State, *Afghanistan Report on Human Rights Practices for 1996*, 30 January 1997. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-report-human-rights-practices-1996>, consultado en enero 2023.

23 Para una más amplia referencia a las vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas en Afganistán hay una gran variedad de fuentes. No es el objeto de este trabajo abordar este tema, sino que sirva de contexto para el estudio posterior de la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad en el país. Algunos de los derechos vulnerados son: —el derecho a la libertad de movimiento, dado que las mujeres y niñas de Afganistán tenían prohibida la salida a espacios públicos sin estar acompañadas por un hombre. Los efectos de esta privación se observaron en los demás ámbitos relevantes de la vida —la educación, la salud, el trabajo, el ocio— dado que quedaron absolutamente limitados en muchas ocasiones. A modo de ejemplo mostramos los más relevantes: el derecho a la educación, puesto que los talibanes prohibieron el acceso a la educación a todas las mujeres/niñas, con la excepción de la escuela primaria elemental hasta los ocho años, siendo la única materia de aprendizaje el Corán. No tenían acceso a la educación primaria, secundaria o superior, cuando así había sido durante la anterior etapa. Además, si una niña/mujer tuviera libros y los utilizara, sería posible imponer un castigo, que implicaba golpes y torturas físicas; el derecho al trabajo, siendo uno de los primeros derechos que se prohibieron junto al derecho a la educación.; esta prohibición tuvo un gran impacto en relación con el derecho a la salud, también vulnerado, dado que no podían ser atendidas por hombres, lo que impedía el acceso a personal médico en amplias zonas del Estado. El personal de enfermería del estado afgano, fundamentalmente femenino, también vio muy restringida su capacidad de trabajar, dejando a miles de mujeres desprotegidas. Esta situación se ve reflejada claramente a

En octubre de 2001 tuvo lugar la intervención armada americana y la subsiguiente caída del gobierno talibán de Kabul, poco después de tras los atentados a las Torres Gemelas de Nueva York; en diciembre del mismo año, se firmaron los Acuerdos de Bonn entre los Estados Unidos y el gobierno talibán, auspiciados por las Naciones Unidas. En base a ellos, se desplegaría la llamada *International Security Assistance Force*²⁴ o Fuerza internacional de asistencia para la seguridad (ISAF, siglas en inglés), en principio sólo en los alrededores de Kabul y posteriormente, con las ampliaciones sucesivas de su mandato, ya a todo el territorio.

III. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD EN AFGANISTÁN: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE SU SEGUIMIENTO

La Agenda Mujeres, Paz y Seguridad es un conjunto de diez resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad a partir de la Resolución CSNNUU 1325 (2000) que sitúan las cuestiones de género en el epicentro de la paz y de la seguridad. A ella se llegó por varias causas, entre las que apuntamos, por un lado, un momento político adecuado al cumplirse los cinco años de la revisión de los acuerdos de Pekín²⁵; por otro, un momento social, que había permitido incorporar los fallos de la comunidad internacional en la protección de la población civil en los

través de las Observaciones que llevó a cabo el Comité responsable del seguimiento del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la discriminación en el empleo y la ocupación, de 1958, que Afganistán ratificó en el año 1969. Según sus apreciaciones, basadas en la denuncia planteada por la Confederación Internacional de Sindicatos, el control férreo sobre las mujeres que ejerce el régimen talibán en la mayor parte del país impide que puedan incluso garantizar su subsistencia (se calculaba en 1998 que había más de 700000 viudas debido a los sucesivos conflictos); el derecho a la participación política, es también inexistente; el derecho a la integridad física y a la dignidad, fue también vulnerado, imponiendo severos castigos ante cualquier situación que pudiera contradecir los nuevos estándares islámicos. También resulta de interés tener en cuenta que Afganistán había ratificado en el año 1969 el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo. OBSERVACIÓN (CEACR) – Adopción: 1997, Publicación: 86ª reunión CIT (1998) Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:2161572,en, consultada en marzo 2023.

Sobre las mujeres afganas, es de interés a efectos culturales y también políticos el libro de RUIZ ARÉVALO, J., *Afganas*, Universidad de Granada, 2023, 248 pp.; también sobre la situación a partir de 2021 ver YOUSUFI, F., “The Prospect of Women’s Rights in the Post-Taliban-Government Peace Agreement”, *Journal of International Women’s Studies*, 22(9), pp:1-18, 2021. <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol22/iss9/1>, consultada en octubre 2022. Asimismo, HUMAN RIGHTS WATCH, AFGHANISTAN, “Humanity denied. Systematic Violations of Women’s Rights in Afghanistan”, Vol. 13, No. 5 (C), October 2021, 26 pp.

24 NATO, “ISAF’s mission in Afghanistan (2001-2014)”, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm, consultada en noviembre 2023. Y también en <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2009/10/security-council-authorizes-international-security-force-afghanistan>, consultada en octubre 2023.

25 Los Acuerdos de Pekín fueron adoptados en el seno de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, China que fue “la más importante de las cuatro conferencias sobre la mujer celebradas entre 1975 y 1995, porque se basó en los acuerdos políticos alcanzados en las tres conferencias mundiales sobre la mujer celebradas anteriormente y consolidó cinco decenios de avances jurídicos dirigidos a garantizar la igualdad de las mujeres y los hombres tanto en las leyes como en la práctica. Logró una asistencia sin precedentes: 17 000 participantes y 30 000 activistas”.

conflictos de Ruanda y la ex Yugoslavia, y que motivó a la sociedad civil organizada para poder llevar las cuestiones de género hasta el Consejo de Seguridad. De esta forma se consiguió que este órgano de las Naciones Unidas decidiera formalmente por primera vez en su historia²⁶ sobre cuestiones de género, reflejándolas en una Resolución CSNNUU que principalmente afirmó tres aspectos: 1) el impacto diferenciado de los conflictos sobre hombres y mujeres, y 2) el rol de las mujeres en la construcción y 3) el mantenimiento de la paz²⁷.

Son más de 20 años los que han transcurrido desde la Resolución CSNNUU 1325 (2000) que configuró los cuatro pilares principales de acción en los que sería preciso avanzar en los temas de género, paz y seguridad. Estos serían en la participación, la protección, la prevención y la asistencia humanitaria²⁸. En este sentido, en el primer párrafo de la Resolución CSNNUU se hace referencia genérica a la necesidad de que los gobiernos aumenten la representación de la mujer en todos los niveles relacionados con la prevención, gestión y solución de conflictos. Esta era sin duda uno de los principales objetivos de esta Resolución CSNNUU: conseguir mejorar la exclusión de las mujeres del proceso de toma de decisiones y de actividades dentro de la esfera del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁹. Pero, no es éste el interés principal de nuestro análisis, sino como bien afirma SHEPHERD, situar la Agenda no sólo en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sino también en el terreno, cerca de las realidades que quiere transformar³⁰. Trataremos de abordar si se han tenido en cuenta las prioridades de la Agenda principalmente en materia de participación y de protección de las mujeres y de las niñas afganas, centrándonos en las cuestiones de acceso a los derechos humanos y de protección de la violencia sexual derivada del conflicto. Son los aspectos en los que será posible realizar un seguimiento sistemático.

Una de las primeras dificultades que nos encontramos a la hora de realizar el análisis del cumplimiento de la Agenda procede de su dispersión en cuanto a objetivos y actores a los que se dirige. No existe un órgano ni una tabla de objetivos e indicadores que permitan el monitoreo y la evaluación de su aplicación³¹ por parte de los distintos agentes implicados en él —Esta-

El resultado de la conferencia fueron la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada de forma unánime por 189 países, que forman un programa en favor del empoderamiento de la mujer en una variedad de ámbitos.

<https://www.un.org/es/conferences/women/beijing1995>, consultada en noviembre 2023.

- 26 FLOREA HUDSON, N., “En-Gendering UN Peacekeeping Operations”, *International Journal*, 07/2005, volumen 60, nº. 3.
- 27 HUDSON, H., “La violencia de la construcción de la paz neoliberal en África: analizando sus “Trampas” a través de una lente de género”, *Relaciones Internacionales*, núm. 16, febrero de 2011 GERI – UAM.
- 28 COHN, C., KINSELLA H. and GIBBINS, “Women, Peace and Security”, *International Feminist Journal of Politics*, 130, 2004.
- 29 O’ROURKE C. and SWAINE A.; “CEDAW and the Security Council: Enhancing women’s rights in conflict”, *International and Comparative Law Journal*, vol. 67, January 2018, pp. 167-199.
- 30 SHEPHERD, L., “Situating Women, Peace and Security: theorizing from the “local””, *International Feminist Journal of Politics*, 22:4, pp. 456-461, 2020.
- 31 Este aspecto ha sido puesto de relieve, a modo de ejemplo, en el Informe del Secretario General sobre “La Mujer, la paz y la seguridad”, S/2009/46516 de septiembre de 2009, párr. 72. “Habida cuenta de la novedad y el alcance de la resolución 1325 (2000), la falta de un mecanismo de presentación de informes y supervisión semejante al mecanismo establecido para vigilar la aplicación de la resolución 1612 (2005) relativa a los niños y los conflictos armados, ha resultado una desventaja importante. Hace falta contar con

dos, fuerzas armadas en situaciones de conflicto y postconflicto o la comunidad internacional además de la sociedad civil organizada. Otras temáticas que precisan un seguimiento por parte del Consejo de Seguridad sí están dotadas de comités que realizan esta tarea, como el Comité de Sanciones, a modo de ejemplo³². La naturaleza normativa pero no directamente vinculante de las resoluciones que configuran la Agenda puede ser una de las causas de que no exista este tipo de órgano.

Es por ello por lo que para focalizar los posibles retos derivados de la Resolución CSNNUU 1325 (2000) y las nueve siguientes hemos recurrido a dos fuentes principales que pueden contribuir a analizar el papel de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, sin duda poco presente en los primeros años de intervención internacional, teniendo en cuenta su corta existencia. Nos referimos 1) a las resoluciones e informes de órganos de las Naciones Unidas, destacando, por un lado, los informes anuales del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad y, por otro, el sistema de monitoreo de la violencia sexual derivada del conflicto mediante la Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos ; y 2) a los derechos humanos derivados de los tratados internacionales ratificados por Afganistán, el sistema universal de seguimiento en el marco del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas³³.

1. El papel del Secretario General y de su Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos

En esta sección se analizarán los informes anuales del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el seguimiento de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en respuesta a la petición del párrafo 16 de la Resolución CSNNUU 1325 (2000), de 31 de octubre de 2000, sobre los *Efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, el papel de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de género de los procesos de paz y solución de conflictos* que presenta al Consejo³⁴. En segundo lugar, trataremos de la figura del Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos, nombrado por el Secretario General para monitorizar la situación de la violencia sexual en los conflictos armados; también el Representante Especial presenta informes anuales sobre su actividad, los cuales utilizaremos para tratar de observar la situación de la violencia sexual en Afganistán, dado que la reducción de la

información permanente sobre los progresos realizados en la aplicación de la resolución y mantener un intercambio sistemático de los mejores criterios y prácticas.”

32 En relación con esta temática de la puesta en práctica de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, resulta de interés la siguiente contribución de una discusión llevada a cabo en el marco de la Sociedad Americana de Derecho Internacional en 2018. CHINKIN, C., ANDERLINI S., SABA PHYUS M., O’NEILL J. AND CAFFERTY E., “The Security Council’s “Women, Peace, and Security” Agenda in practice “, *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, April 4–7, 2018, Vol. 112 (April 4–7, 2018), pp. 137-150. Published by Cambridge University Press on behalf of the American Society of International Law.

33 NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. <https://www.ohchr.org/es/hrbodies/hrc/home>, consultada en noviembre 2023.

34 SECRETARY GENERAL, S/2002/1154, 16 octubre 2002.

violencia sexual en los conflictos es uno de los objetivos más claros y evaluables de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad. En este sentido, la Agenda trata de paliar una de las realidades más crudas de los conflictos armados, la de la violencia sexual —cinco resoluciones se dedican a ella—, aunque ya hay voces que tratan de reconducir la Agenda hacia otros aspectos más constructivos, como el acceso a la educación³⁵.

En relación con los informes del Secretario General, el primero de ellos data del año 2002 y en él se establecen las acciones necesarias para poner en práctica la Agenda. Las referencias a Afganistán en los informes hasta la fecha son repetidas y simplemente sirven para apuntar las actuaciones que se han llevado a cabo por parte de las Naciones Unidas y también por los Estados, aunque éstas son menos frecuentes. Su visión es genérica y universal, intercalando ejemplos concretos por países, pero no permite una evaluación concreta en un Estado particular, como en nuestro caso, Afganistán. A través de los 21³⁶ informes existentes hasta la actualidad se puede realizar un seguimiento de las recomendaciones que realiza el Secretario General y de la problemática para su cumplimiento.

Se hace referencia a la existencia de asesores de género en la operación de mantenimiento de la paz, la Misión Especial de las Naciones Unidas en Afganistán³⁷, además de a la capacitación en materia de género o de tráfico de personas a los componentes de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán.³⁸ También de relevancia resulta el abordaje de la reconstrucción después de los conflictos, donde se aboga por la inclusión de las perspectivas de género en *la reestructuración y reforma de los sectores judicial, legislativo y electoral en los países que emergen de situaciones de conflicto*³⁹.

En cuanto al segundo elemento, los informes del Representante Especial sobre la violencia sexual en los conflictos, hemos de resaltar que tanto la Resolución CSNNUU 1325 (2000) como otras posteriores, han establecido que la violencia sexual, incluida la violación, es una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, pudiendo incluso ser categorizada como un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo de genocidio. La Resolución CSNNUU 1820 (2008) pone de relieve la necesidad de que los crímenes de violencia sexual queden excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de los procesos de paz. Además, en la Resolución CSNNUU 1888 (2009) el Consejo de Seguridad solicitó el nombramiento de un Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos⁴⁰.

35 DE SILVA DE ALWIS, R., “Expanding the Women Peace and Security Agenda to Protect Women’s Education in Afghanistan and Other Geographies of Conflict” (2022). *All Faculty Scholarship*. 2866. https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/2866, consultada en noviembre 2023.

36 Se puede consultar la totalidad de los informes en la siguiente dirección https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/secretary-generals-reports/page/1?ctype=Women%2C+Peace+and+Security&cbtype=women-peace-and-security#038;cbtype=women-peace-and-security

37 SECRETARY GENERAL, S/2004/814, 13 octubre 2004, párr. 31,

38 Ibidem, párr. 36

39 Ibidem, párr. 49

40 Creada a partir de la Resolución S/RES/1888 (2009) 30 de septiembre de 2009 y puesta en práctica en el año 2010. También se puede consultar la página web <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/es/acerca-de-nosotros/about-the-office/>, consultada en diciembre 2023.

A través de esta figura y del Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos, se realizan los informes anuales del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la violencia sexual en zonas de conflicto. Estos informes incorporan la problemática de Afganistán desde su inicio⁴¹, habiéndose también incluido en ellos una lista con aquellas personas/entidades sospechosas de cometer actos de violencia sexual. Este tipo de informe no realiza un seguimiento de Estados concretos, aunque se traten situaciones diversas que afectan a los Estados en las que se tienen ejemplos de violencia sexual, siguiendo la estrategia denominada “nombrar y avergonzar” (*naming and shaming*)⁴². De ahí que su eficacia en relación con las situaciones que menciona se limite a la meramente informativa, incluso pudiendo ser considerada contraproducente por algunos autores; según HEATHCOTE, esta práctica podría perjudicar el trabajo de las agencias civiles e incluso dificultar la reintegración de los perpetradores de nuevo en la sociedad.

Afganistán ha sido señalado en la totalidad de los informes analizados desde el año 2012 hasta la actualidad, tanto en el apartado relativo a la *violencia sexual en entornos afectados por conflictos*, en la mayoría de las ocasiones, como también en el apartado relacionado con la *violencia sexual como táctica de guerra y terrorismo*. Esto último se corresponde claramente con los periodos de mayor confrontación armada en el territorio, bien entre los talibanes y las fuerzas internacionales o contra el propio ejército afgano. Las denuncias de violencia sexual son casi inexistentes, según ponen de relieve estos informes, debido a la cultura y a la impunidad generalizada en este tipo de crímenes. Otra de las prácticas que se resaltan se refiere a la relativa a los “niños bailarines” (*bachah-bazi*), que puede incluir la violencia sexual y la esclavización de los niños por hombres en posiciones de poder. Ésta es practicada por los miembros de las fuerzas de seguridad (ejército y policía) afganas y se logró su penalización en 2018⁴³.

41 Los informes sobre violencia sexual derivada del conflicto también pueden consultarse en esta página en su totalidad: https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&cc=Reports&p=conflict+related+sexual+violence&f=&action_search=Search&rm=&sf=year&so=d&rg=50&c=Reports&c=&of=hb&fti=0&fct_2=Security+Council&fti=0. A partir de 2012, A/66/657–S/2012/33, 13 enero 2012; S/2014/181, 13 marzo 2014; S/2015/203, 23 marzo 2015; S/2016/361, 20 abril 2016; S/2017/249*, 15 abril 2017; S/2018/250, 23 marzo 2018; S/2019/280, 29 marzo 2019; S/2020/487, 3 junio 2020; S/2021/312, 30 marzo 2021; S/2022/272, 29 marzo 2022; S/2023/413, 22 junio 2023.

42 HEATHCOTE, G., “Naming and Shaming: Human Rights Accountability in Security Council Resolution 1960 (2010) on Women, Peace and Security”, *Journal of Human Rights Practice*, Vol 00, Number 00, 2012, pp. 1–24 DOI:10.1093/jhuman/hus003. Se desarrolla aquí una crítica al párrafo 3 de la Resolución 1960 (2010) de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, según el cual: “3. *Alienta* al Secretario General a incluir en los informes anuales 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...”. Según la autora, este tipo de medidas no tendrían el efecto disuasorio que pretenden, sino que podrían obstaculizar el trabajo de las agencias civiles en el terreno, así como impedir que los grupos armados traten de reintegrarse en la sociedad.

43 ILO, NATLEX, *Afghanistan, General Provisions, Penal Code*, 2017, en vigor desde el 2018. Se penalizó la práctica del *Bachah-Bazi*, https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=105003&cs=1i-LN49n9yC6iAqEyXaVqKGu_xDDasxLh6FVm2bVDRWrtfa6DtJM1xnwDeMWbosdABm09YWl-gfKO-wTdc01wFmVQ, consultada en diciembre 2023.

En relación con la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad la primera mención se realizó en el informe de 2016, anunciando la aprobación y puesta en marcha del primer plan de acción nacional para la aplicación de la Resolución CSNNUU 1325 (2000) del Consejo de Seguridad⁴⁴. Posteriormente, en el mismo informe de 2016 se hacen referencias a la necesidad de dotar al plan de financiación, así como a aumentar el porcentaje de mujeres en la policía afgana, también incluido en este plan. Además, se pudieron apreciar los esfuerzos del gobierno afgano por reformar su legislación para incluir los estándares internacionales⁴⁵, que tuvo sus frutos en la creación de centros para proporcionar una protección integral a las víctimas. Ciertamente, se trata de una tarea compleja dadas las diferencias entre las zonas más urbanizadas y las rurales, pero se pueden apreciar los progresos y la dirección adoptada. Cabe poner de ejemplo que en 2021 y en cumplimiento de la Ley de Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, había *en funcionamiento fiscalías especializadas en las 34 provincias, y 32 de ellas están dirigidas por mujeres*⁴⁶. Además, la policía afgana también había aumentado el número de mujeres, representando aproximadamente el 40 % de su personal.

Todos estos logros fueron eliminados con la llegada del nuevo gobierno talibán en agosto de 2021,

siendo *las mujeres y las niñas un blanco específico de la violencia de género sistemática y generalizada, incluida la violencia sexual relacionada con el conflicto, en medio de una fuerte presión por limitar su participación en la vida pública y política*⁴⁷. Los últimos informes de los años 2022 y 2023 sólo constatan la destrucción sistemática de la estructura de derechos que se había desarrollado en la última década. Esto, unido a la crisis humanitaria, ha obligado a las familias afganas a volver a utilizar el matrimonio infantil y el matrimonio forzado, una práctica también prohibida en el régimen talibán actual. Quizá la única luz entre este sombrío panorama sea la del continuado trabajo de las organizaciones civiles en la clandestinidad, muy difícilmente, junto con la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas (UNAMA), dado que tanto la sociedad civil afgana como las Naciones Unidas saben que otra realidad es diferente para la mujer y la niña afgana.

44 S/2016/361, 20 abril 2016, párr. 24. Estos planes han de ser desarrollados por los Estados para poder plasmar en ellos las recomendaciones de la Resolución 1325 y siguientes que configuran la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad. Se pueden consultar los planes elaborados hasta ahora por los Estados en la siguiente página web: <https://1325naps.peacewomen.org/index.php/nap-overview/>, consultada en noviembre 2023.

45 S/2020/487, 3 de junio 2020, párr. 18.” El Gobierno siguió tratando de armonizar las leyes y políticas nacionales con las normas internacionales, promulgando una Ley de Protección de los Derechos de la Infancia y una política de protección de las mujeres en situaciones de guerra y de emergencia, así como revisando la Ley de Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y aprobando un proyecto de reglamento sobre fondos de emergencia para las víctimas. Varias provincias cuentan con centros de protección de las familias y espacios adaptados a las necesidades de las mujeres con el fin de prestar asistencia integral a los supervivientes de la violencia sexual. En agosto, el Gobierno puso en marcha su segundo plan de acción nacional para aplicar la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, con el apoyo de las Naciones Unidas. En las zonas remotas, donde la autoridad estatal es limitada, al recurrirse a mecanismos locales de resolución de conflictos para hacer frente a la violencia sexual, algunas supervivientes se han visto obligadas a casarse con el responsable para no sufrir represalias”.

46 S/2021/312, 30 marzo 2021, párr. 18.

47 S/2022/272, 29 marzo 2022, párr. 17.

2. El sistema universal, una garantía jurídica del seguimiento de la Agenda

Dada la universalidad de los mecanismos anteriores para poder analizar el seguimiento de la Agenda Mujeres, Paz y seguridad, hemos optado por utilizar el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Afganistán a modo de barómetro del cumplimiento de la Agenda. La situación de los derechos de las mujeres en relación con la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en el país implica que el Estado actúe y adquiera compromisos nacionales e internacionales que permitan implementar esta Agenda⁴⁸. A pesar del carácter no vinculante de la Agenda, es un instrumento de *soft law*⁴⁹ que recoge algunas obligaciones de cumplimiento de derechos humanos que podemos ver insertadas en algunos instrumentos de derechos humanos del sistema universal de las Naciones Unidas.

Como ya hemos visto en la sección III Afganistán había ratificado algunos instrumentos internacionales de derechos humanos⁵⁰ con anterioridad a la existencia de la Agenda y que incluyen también protección frente a la violencia de género. El sistema de protección universal de las Naciones Unidas ha seguido la situación de los derechos humanos en Afganistán desde la existencia de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Así, desde el año 1993 hasta 2003 se pueden contabilizar 11 resoluciones⁵¹ en las que repetidamente y de forma anual se hace un llamamiento al Estado afgano a respetar los compromisos internacionales y el cumplimiento de los derechos humanos.

Sin embargo, ha sido en la etapa correspondiente a la intervención internacional cuando el Estado afgano ratificó más instrumentos internacionales de derechos humanos, principalmente en relación con los derechos de la mujer. Nos referimos a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW) —que ya había firmado en 1980⁵²—, junto a los dos protocolos facultativos a la Convención de Derechos del niño⁵³; por otra parte, el Estado afgano ratificó un nuevo tratado de derechos humanos, la Convención

48 Además de otros imperativos, que resume bien el siguiente artículo: SOLANAS, M., “Mujeres, paz y seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325”, en Real Instituto Elcano, ARI 44/2015, 15 de septiembre de 2015, 9 pp., p.2.

49 FUJIO, C., “From soft law to hard law: moving 1325 across the spectrum”, *Georgetown Journal of Gender & the Law* 9, no.1 (2008), pp. 215–35, <https://giwps.georgetown.edu/resource/from-soft-to-hard-law-moving-resolution-1325-on-women-peace-and-security-across-the-spectrum/>, consultada en octubre 2023.

50 Se puede consultar la página de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para obtener las fechas exactas de firma y ratificación de los distintos tratados internacionales de Derechos Humanos firmados por Afganistán. United Nations Human Rights Treaty Body Database, Afghanistan, <https://indicators.ohchr.org/>, consultada en octubre 2023.

51 OHCHR, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, Resoluciones sobre la situación en Afganistán, https://ap.ohchr.org/documents/sdpage_s.aspx?b=1&c=2&t=11, consultada en noviembre 2023.

52 Afganistán firmó la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (CEDAW) el 14 de agosto de 1980 y la ratificó el 5 de marzo de 2003. Ver UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, STATUS OF TREATIES, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en, consultada en noviembre 2023.

53 Afganistán firmó la Convención el 27 de septiembre de 1990 y la ratificó el 28 de marzo de 1994; en cuanto a su protocolo facultativo lo ratificó directamente el 24 de septiembre de 2023. Ver UNITED NATIONS, TREATY STATUS, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chap

sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁵⁴. Además, también es parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial⁵⁵.

Estas ratificaciones sitúan al Estado afgano como un Estado responsable y comprometido con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, al menos sobre el papel. En este contexto, el Estado presentó los consiguientes informes al procedimiento del Consejo de Derechos Humanos de revisión periódica universal, específicamente, en tres ocasiones. La primera, en el año 2009⁵⁶, la segunda en el año 2014⁵⁷ y la tercera en el año 2019⁵⁸. En todos ellos se puede observar un progresivo aumento del número de las referencias a las cuestiones relacionadas con los derechos de la mujer. En el primer informe se ciñe a la primera etapa de gobierno democrático en el país, tanto al gobierno provisional como al primer gobierno elegido y a la necesidad de contar con la comunidad internacional para poder desarrollar las instituciones y consolidar los derechos humanos.

Asimismo, en relación con los derechos de las mujeres y de las niñas se afirma que *en los siete últimos años el Afganistán consiguió logros importantes en favor de los derechos de la mujer*—haciendo referencia al año de constitución del gobierno provisional, finales de 2001-2002, tras los Acuerdos de Bonn de diciembre 2001— *como la creación del Ministerio de Asuntos de la Mujer. El 28% de los miembros de la Asamblea Nacional eran mujeres, la proporción más alta de la región*⁵⁹.

Posteriormente, se fueron incorporando más avances a medida que se iba consolidando la creación del Estado afgano. No obstante, debido a la inseguridad de algunas provincias, entre los problemas más acuciantes se encontraban la cultura de impunidad, los escasos conocimientos sobre los derechos de la mujer, en particular entre las propias mujeres, las supersticiones tradicionales y perjudiciales y la falta de oportunidades de empleo. Con estas apreciaciones realizadas desde el Consejo de Derechos Humanos coincide también la Relatora Especial de

[ter=4&clang=_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-b&chapter=4&clang=_en) y https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-b&chapter=4&clang=_en, consultadas en noviembre 2023.

54 Afganistán accedió a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad el 18 de septiembre de 2012; ver UNITED NATIONS, TREATY STATUS, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15-a&chapter=4&clang=_en, consultada en noviembre 2023.

55 Ver notas 8 y 9.

56 ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Afganistán, A/HRC/12/9, 20 de julio de 2009, 29 pp. En especial los párrafos

57 ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Afganistán, A/HRC/26/4, 4 abril 2014, 29 pp.

58 ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Afganistán, A/HRC/41/5, 3 abril 2019, 29 pp.

59 ASAMBLEA DE LAS NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Afganistán, A/HRC/12/9, 20 de julio de 2009, párr. 18

la Violencia contra las Mujeres y las Niñas, un mandato que existe desde el año 1994⁶⁰ y en cuyos informes anuales desde el año 2006 se observa que Afganistán es uno de los Estados que acapara la atención, denunciando la situación de discriminación y de violencia abierta que sufren las mujeres y las niñas del país. También constata alguno de los logros que trajo consigo la nueva Constitución del año 2004, permitiendo la igualdad jurídica y ayudando a las garantías jurídicas para las mujeres y las niñas.

Especialmente relevante para evaluar el cumplimiento de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad resulta el seguimiento del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), que es un termómetro de los posibles avances en el país en materia de no discriminación. La Agenda establece la necesidad de protección de la mujer y de la niña en las situaciones de conflicto y postconflicto, además de introducir el elemento preventivo, que pasa por lograr la igualdad en la sociedad que permita que los procesos de reconstrucción social, política y económica se logren de manera efectiva y estable. El papel del Comité se ve reforzado a través de su Recomendación General N. 30⁶¹ que extiende la aplicación de la Convención a los contextos de conflicto y postconflicto, sin permitir su derogación. Esto hace posible que el examen por parte del Comité CEDAW de la situación de Afganistán sea de particular relevancia a la hora de realizar un seguimiento del cumplimiento de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad. Además, como defienden algunas autoras⁶², dicho examen puede contribuir a una interpretación más amplia de la Agenda, muy centrada en la lucha contra la violencia sexual derivada del conflicto (siete de las diez resoluciones). La imposibilidad de acceder a la educación, al trabajo o incluso a los derechos de salud se encuentran bajo el radar de la CEDAW y pueden también encontrar acomodo en la Agenda, a pesar de que, en el caso de la educación, solo se mencione en la RCSNU 1889 cinco veces, dos veces en la RCS 2242 y una vez en las resoluciones 2467 y 2494, respectivamente.

De esta manera, un tratado internacional de derechos humanos como es la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por medio de su órgano de control, el Comité CEDAW, facilita aunar las cuestiones de género y de derechos humanos en el postconflicto, garantizando una visión universal de las problemáticas de la Agenda. Sin duda, la Agenda y su conjunto de resoluciones normativas, pero no vinculantes, puede encontrar en

60 La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó una Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias, el 4 de marzo de 1994 mediante la Resolución 1994/45, aprobada el 4 de marzo de 1994. Desde marzo de 2006, la Relatora Especial presenta informes al Consejo de Derechos Humanos, conforme a la decisión 1/102 del Consejo.

61 NACIONES UNIDAS, CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER, COMITE PARA LA ELIMINACION DE LA DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER, *Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*, CEDAW/C/GC/30, 1 de noviembre de 2013, 28 pp.

DE SILVA DE ALWIS, R., "Reflecting on the 10th Anniversary of the CEDAW's General Recommendation 30 on Women Peace and Security", GeorgeTown Institute for Women, Peace and Security, <https://giwps.georgetown.edu/reflecting-on-the-10th-anniversary-of-the-cedaws-general-recommendation-30-on-women-peace-and-security/>, June 8, 2023, consultada en octubre 2023.

62 CHINKIN, C., "Women, Peace, and Security: A Human Rights Agenda?", *Legal Mobilization for Human Rights*, Gráinne de Búrca (ed.), Oxford University Press, April 2022.

esta Recomendación y en el Comité CEDAW elementos relevantes para, al menos, monitorear su seguimiento desde un instrumento que sí tiene vinculación jurídica para los Estados. La Recomendación General N. 30 nos permite, al menos desde la perspectiva jurídica, sobrepasar la visión un tanto limitada de la violencia sexual derivada del conflicto como la única amenaza a la seguridad.

En este sentido, Afganistán ha presentado tres informes al Comité CEDAW, el último⁶³ del año 2020 y que sirven como base de seguimiento del posible avance en la implantación de medidas legislativas o políticas que traten de avanzar en la eliminación de la discriminación contra la mujer, dado que desde el año 2013 no se había analizado la situación del país al respecto⁶⁴. Así, este Comité CEDAW valoró positivamente la adopción de un conjunto de leyes relevantes para lograr una sociedad más igualitaria⁶⁵, entre ellas el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se incluyen en el nuevo Código Penal disposiciones relativas a los crímenes de lesa humanidad, genocidio y de guerra y que tipifican como delito la violación, la trata de personas con fines de explotación sexual y a efectos de explotación laboral, la práctica del *bacha bazi* (explotación y abusos sexuales de niños) y el acoso a las mujeres, prohíbe las llamadas “pruebas de virginidad” y deroga las exenciones de responsabilidad penal para los autores de asesinatos cometidos por motivos de “honor”, promulgado mediante decreto presidencial en 2017.

En definitiva, estos informes constatan el avance legislativo que el Estado afgano había ido realizando en la última década principalmente para tratar de paliar la discriminación sistémica de las mujeres y niñas afganas. También apuntan retos notables, que solo podrían ser solventados mediante la implementación progresiva y constante de la legislación aprobada y del Plan Nacional.

IV. LOS ACTORES DE LA AGENDA MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD: UN PAPEL DESIGUAL

La Resolución CSNNUU 1325 que inaugura la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad establece claramente que ésta no sólo se dirige hacia el Estado y sus órganos, sino que también ha de ser puesta en marcha por las operaciones de mantenimiento de la paz y por la comunidad internacional en su conjunto, además de por la sociedad civil organizada. En este apartado analizaremos los tres primeros desde el inicio de la intervención internacional en el año 2001 hasta su salida en agosto de 2021. No nos adentraremos en la sociedad civil, dada la dificultad de acceder a información sistematizada que permita un análisis genérico. Primeramente, desarrollaremos el papel de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad y después de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), aún presente tras la

63 COMITÉ DE LA CEDAW, CEDAW/C/AFG/CO/3, 10 de marzo 2020.

64 Afganistán había presentado a la CEDAW sus dos primeros informes combinados en el año 2013, tras haber ratificado la Convención.

65 CEDAW/C/AFG/CO/3, 10 de marzo 2020, para. 4 y 5, pp. 2.

toma de gobierno por parte de los talibanes en agosto de 2021; y, en tercer lugar, esbozaremos la situación del Estado afgano durante los años de presencia internacional.

1. El desarrollo de la Agenda por la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF)

En la Resolución CSNNUU 1378 (2001)⁶⁶, el Consejo de Seguridad establece claramente que *las Naciones Unidas deberían desempeñar una función central en el apoyo a los esfuerzos del pueblo afgano por establecer con urgencia esa nueva administración de transición que dé lugar a la formación de un nuevo gobierno*. Esta finalmente se desplegará como previsto en la Resolución CSNNUU S/RES/1386 (2001), de 20 de diciembre, tras la caída de Kabul y la firma de los Acuerdos de Bonn, de 5 de diciembre de 2001⁶⁷. En ella se autoriza *el establecimiento durante 6 meses de una Fuerza internacional de asistencia para la seguridad que apoye a la Autoridad Provisional afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes, para que la Autoridad Provisional afgana y el personal de las Naciones Unidas puedan realizar sus actividades en un entorno seguro*⁶⁸.

Esta fuerza internacional que se desplegó bajo el mandato de las Naciones Unidas y el Capítulo VII de la Carta, como otras operaciones de mantenimiento de la paz, no se puede considerar propiamente como una de ellas, dado que ha sido la OTAN, por medio de una coalición de más de 51 Estados, la organización responsable desde 2003, a petición del gobierno afgano y de las Naciones Unidas. No obstante, el Consejo de Seguridad ha emitido 18 resoluciones en relación con esta operación denominada ISAF⁶⁹ y, se puede afirmar, que su mandato está jurídicamente respaldado por ellas.

Una vez que los distintos Estados que componen la fuerza internacional militar, ISAF, se despliegan en el país, éste se divide en regiones, donde los distintos batallones militares de cada Estado se sitúan y construyen sus bases. Se trata de una estrategia basada en los “Provincial Reconstruction Teams” (PRT, siglas en inglés)⁷⁰ o “Equipos de Reconstrucción Provincial”, en la que también España participó.

66 S/RES/1378 (2001), 14 noviembre 2001, párr. 3, p. 2.

67 El Consejo de Seguridad se hace eco de dichos acuerdos mediante la Resolución S/RES/1383 (2001), 6 de diciembre de 2001.

68 S/RES/1386 (2001), 5 de diciembre de 2001, párr. 1.

69 Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a ISAF: S/RES/1386 (2001), S/RES/1413 (2002), S/RES/1444 (2002), S/RES/1510 (2003), S/RES/1563 (2004), S/RES/1623 (2005), S/RES/1707 (2006), S/RES/1776 (2007), S/RES/1817 (2008), S/RES/1833 (2008), S/RES/1890 (2009), S/RES/1917 (2010), S/RES/1943 (2010), S/RES/2011 (2011), S/RES/2069 (2012), S/RES/2096 (2013), S/RES/2120 (2013), y S/RES/2145 (2014). Ver también NATO, ISAF'S Mission in Afghanistan, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm, consultada en octubre 2022.

70 PERITO, M.R., “The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Lessons Identified”, United States Institute for Peace, 1 octubre 2005, <https://www.usip.org/publications/2005/10/us-experience-provincial-reconstruction-teams-afghanistan-lessons-identified>, consultada en octubre 2023.

Los Equipos de Reconstrucción Provincial fueron la estructura base de actuación de las fuerzas armadas, con un componente civil o de reconstrucción y otro militar, de apoyo al ejército afgano. Estos tenían una doble vertiente de actuación, por un lado, asesorar al ejército afgano y por otro, tratar de interactuar con la población local para poder llevar a cabo sus tareas de contrainsurgencia, en un contexto vulnerable y sin conocimiento alguno de las claves culturales. Su función no era siempre lo suficientemente específica y, unido a este factor, se encontraba la dificultad de poner en práctica la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, en un estado inicial de desarrollo y con una falta clara de directrices. No hemos de olvidar que la Agenda se acababa prácticamente de “estrenar” en una situación de postconflicto, con todo lo que implica poner en práctica un enfoque nuevo en un escenario complejo.

No obstante, especialmente en relación con la aplicación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, la OTAN elaboró una directiva, denominada *Bi-Strategic Command Directive 40-1*⁷¹ de 2009, que precisamente iba dirigida a facilitarla. En ella se trata de definir de qué forma tanto la OTAN como sus operaciones incluirían la perspectiva de género contenida en la Agenda. En este sentido, disponemos de una evaluación realizada por la OTAN en el año 2013 sobre cómo la nueva directiva y dicha Agenda se aplicaba a sus operaciones en Kosovo, llamadas *Kosovo Forces*, KFOR, y en Afganistán, ISAF, donde se constata que hasta el año 2009 y la Directiva mencionada, no había unas directrices claras para implementar la Agenda. Uno de los hallazgos más sorprendentes fue el hecho de que, comparativamente con Kosovo, el grado de conocimiento y entendimiento de las cuestiones de género era mayor en Afganistán, dada la gran estratificación de la sociedad entre mujeres y hombres⁷². A esto se añadía la falta de conocimiento de lo que implicaba la Agenda.

Añadido a este desconocimiento se encontraba el problema de dotación de personal especializado. Las posiciones de “Asesores de Género” y de “Puntos Focales de Género” presentaban dificultades para ser cubiertos, con lo que esto implica de negativo para la correcta ejecución de la directiva y de la Agenda. Además, la propia evaluación reconocía que contar con puestos “especializados” para reforzar y conseguir que el enfoque de género y las medidas previstas al respecto se apliquen en el trabajo no había sido suficiente. El hecho de que la oficina del Asesor de Género, si bien estando situada al nivel jerárquico adecuado, consistiera en una sola

71 NATO, *Bi-Strategic Command Directive 40-1 on integrating UNSCR1325 and Gender Perspectives into NATO Command Structure*, 2009. <https://natolibguides.info/women/documents>, consultada en noviembre 2023. Posteriormente, la OTAN continuó actualizando dicha directiva en los años 2012, 2017 y en 2021, siguiendo las actualizaciones que se iban realizando en la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad mediante nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad.

72 NATO, *Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions*, LACKENBAUER, H. and LANGLAIS, R. (Eds.), Swedish Defence Research Agency (FOI), May 2013, 92 pp. Pp. 5: “The Review found that there was a higher degree of understanding of gender relations and their impact on operations within ISAF than in KFOR. This is explained by the extreme stratification between men and women in Afghanistan, in comparison to Kosovo where women also are subordinated to men but not to the same extent.” https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2013_10/20131021_131023-UNSCR1325-review-final.pdf, consultada en abril 2019.

persona impedía que se estuviera llevando a cabo una transversalización de las cuestiones de género a toda la misión⁷³.

Tampoco los informes analíticos o los productos de inteligencia y de organización de la ISAF incorporaban las cuestiones de género de manera transversal, con lo que no era factible evaluar los logros en el cumplimiento de la Agenda⁷⁴. Investigaciones realizadas de manera sectorial por algunos de los ejércitos de la OTAN desplegados en la zona muestran la arbitrariedad y la falta de directrices con las que se solían encontrar los PRT a la hora de implementar la Agenda⁷⁵.

A modo de ejemplo, podemos citar el análisis llevado a cabo al respecto por el ejército noruego desplegado en el territorio. En él se reconoce que el nombramiento de un Asesor de Género en el PRT no fue suficiente para poder transversalizar la perspectiva de género e implementar la Resolución CSNNUU 1325, involucrando a las mujeres locales. Por un lado, porque esta función era una más entre las asignadas; por otro, porque existía una falta de formación notable entre las personas responsables de desarrollar esta función y un desconocimiento de las costumbres locales. En definitiva, se trataba de una labor demasiado compleja para ser desarrollada con pocos medios y una escasa estrategia.

Asimismo, también ha habido voces críticas con la implicación en cuestiones de género por parte de soldados mujeres pertenecientes al ejército estadounidense, cuya función era la de “escuchar” a las mujeres afganas en las zonas de despliegue, pero sin tener ningún efecto transformador ni cometido derivado de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, más allá de sus propias carreras⁷⁶.

La propia participación española en Afganistán pone de relieve estos retos a la hora de implementar la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad⁷⁷. ISAF realizó labores de reconstrucción de infraestructuras y facilitó el acceso de la población a algunos servicios, especialmente médicos. Pero sin una estrategia convenida ni la cooperación suficiente, muchos de sus objetivos a nivel táctico quedaron desdibujados. Así, el mandato de la Resolución CSNNUU 1325 que integra los cuatro pivotes claves de participación, protección, prevención y ayuda humanitaria quedó reducido mínimamente a un elemento más entre los necesarios para poder adentrarse en las

73 Ibidem nota anterior, p. 6.

74 Ibidem, Executive Summary: “ISAF’s main analytical outcomes, the intelligence and planning products, do not factor in gender as part of their core analyses. This means that gender, by definition, is not mainstreamed, which makes it difficult to leverage the accomplishments that actually have been achieved at the tactical level”.

75 FLEMING, C., “Women, Peace and Security?”, *Blogs PRIO*, 21 septiembre 2016. <https://blogs.prio.org/2016/09/women-peace-and-security/>, consultada en noviembre 2021.

76 OWEN, G., “Reach the Women”: The US military’s experiment of female soldiers working with Afghan women”, *Afghanistan Analysts Network*, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/reach-the-women-reviewing-the-us-militarys-experiment-with-female-soldiers-contacting-the-other-half-of-afghan-society/>, 20 junio 2015.

77 ARTEAGA, F., “España en Afganistán: recomendaciones para revisar la estrategia de transición”, *ARI*, 22/2016-29/2/2016. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari22-2016-arteaga-espana-afganistan-recomendaciones-revisar-estrategia-transicion, consultada en noviembre 2021.

poblaciones afganas y contactar con la población local y así recopilar la información necesaria para conseguir los distintos objetivos de carácter principalmente militar (contrainsurgencia, lucha terrorista).

ISAF vio extendido su mandato desde sus iniciales seis meses hasta el año 2014⁷⁸. La situación en el territorio de Afganistán lo hizo necesario. Durante todo este periodo, ISAF fue una fuerza de combate que trató de luchar contra la insurgencia talibán en las diferentes zonas. Desde el año 2008 al 2010 hubo un recrudecimiento de los combates, lo que obligó a los Estados Unidos y las fuerzas de Estados aliados a reforzar la coalición, que llegó a su punto máximo de tropas. A partir de 2011 hasta el año 2014 se fueron reduciendo las tropas y preparando al ejército afgano para ocuparse plenamente de su seguridad⁷⁹. Sin duda, sobre el papel, todo parece armónico, pensado y orquestado, pero la situación en el terreno que dejan intuir los informes del Secretario General ante el Consejo de Seguridad sobre la situación de Afganistán parecían ir en una dirección opuesta. Se puede afirmar que nunca hubo una victoria militar clara y que no cesaron las acciones de los talibanes, que adquirirían mayor o menor crudeza según el momento.

Para concluir, se puede afirmar que la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad fue adoptada paulatinamente por las fuerzas de la OTAN desplegadas en Afganistán sin una estrategia clara y ordenada, pero ésta se nutrió sin duda de algunas de las prácticas allí desarrolladas. Esto ayudó a que, tras su repliegue en 2014, la misión posterior, sin capacidad de combate, la llamada *Resolute Support Mission to Afghanistan*⁸⁰ fuera concebida desde sus inicios con un enfoque de género, tanto en su plan operacional como en el del despliegue de tropas⁸¹. No haremos un análisis de esta intervención, dada su capacidad más limitada de operativizar la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad debido a su mandato de asesoría a las fuerzas de seguridad afganas, a las que ya se les atribuía capacidad autónoma tras la operación anterior. En definitiva, la integración del enfoque de género se había llevado a cabo en los 13 años anteriores y ahora, la OTAN pasaba a tener un rol de asesor de un ejército autónomo. No obstante, es relevante tener en cuenta que las intervenciones de la OTAN en Afganistán, tanto la de ISAF, como la misión sin capacidad de combate posterior, *Resolute Support* fueron consideradas por la propia organización como fundamentales en el desarrollo de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad. Las

78 Como apuntamos en un párrafo anterior, ISAF fue una operación de la OTAN y como tal, fue aprobada por el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En la nota 65 se pueden consultar todas las resoluciones del CS al respecto, que ampliaron su mandato sucesivamente desde el año 2001.

79 NATO, ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014), 22 mayo 2022. https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69366.htm, consultada en noviembre 2023.

80 *Resolute Support* fue iniciada por la Resolución CSNNUU 2189 de 2014, una misión sin capacidad de combate y dirigida por la OTAN. La misión fue establecida por invitación del gobierno afgano y su propósito era ayudar a las fuerzas e instituciones de seguridad afganas a desarrollar la capacidad de defender Afganistán y proteger a sus ciudadanos en el a largo plazo. NATO, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm, consultada en noviembre 2023.

81 SCHUURMAN, M., "NATO and the Women, Peace and Security Agenda: Time to Bring It Home", *Connections, the Quarterly Journal*, <http://connections-qj.org/article/nato-and-women-peace-and-security-agenda-time-bring-it-home>, consultada en octubre 2023.

mejores prácticas y también los errores sirvieron de base para operaciones posteriores⁸². En definitiva, a pesar de las dificultades encontradas, la incorporación del enfoque de género en las dos operaciones de la OTAN en Afganistán cosechó algunos logros, especialmente proporcionar otra perspectiva sobre la seguridad no solo centrada en hombres combatientes, además de integrar el enfoque de género en la formación del ejército afgano.

2. La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán, (UNAMA), y su papel en el desarrollo de la agenda

Las Naciones Unidas también desplegaron una misión que serviría de acompañamiento y de asesoría al Gobierno afgano de transición que se implantó, la llamada Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán, UNAMA (siglas en inglés). El mandato original de UNAMA, establecido en la Resolución CSNNUU 1401 del Consejo de Seguridad de la ONU (marzo de 2002) era apoyar la implementación del Acuerdo de Bonn (diciembre de 2001) y se ha prorrogado de manera constante a lo largo de estas dos décadas, con el fin de adaptarse a la evolución y las necesidades del país. La misión ha experimentado ya su extensión en varias ocasiones desde la caída de Afganistán en manos del gobierno de los talibanes. Su última extensión tuvo lugar el 17 de marzo de 2023 mediante la Resolución CSNNUU 2678 (2023) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El desarrollo de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad precisa un enfoque coordinado entre los distintos actores. Este es uno de los papeles que podría tener la UNAMA, y que parece que adoptó casi desde los inicios, en la medida de sus capacidades y de la situación del conflicto armado en las distintas regiones de Afganistán. UNAMA ha sido y continúa siendo una misión con un mandato en el territorio y es en estos momentos, el baluarte de la presencia internacional. Por medio de los informes regulares que la misión envía al Consejo de Seguridad, se ha podido ir comprobando cómo el nivel de violencia desde el año 2018 iba en aumento en algunas zonas del territorio afgano. En este sentido, eran coincidentes las informaciones de UNAMA y del Secretario General en sus informes anuales sobre el desarrollo de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad.

La reciente toma de Afganistán por los talibanes ha atraído gran parte de la atención mundial. No obstante, en los meses previos, las Naciones Unidas ya habían documentado un número sin precedentes de asesinatos de mujeres afganas en 2020, entre los que se contaron los de activistas de la sociedad civil y periodistas, así como atentados contra académicas, vacunadoras e incluso juezas del Tribunal Supremo. Sin embargo, no hubo mujeres entre las personas encargadas de negociar con los talibanes en 2020. Cuando los delegados que representaban a los talibanes y al Gobierno del Afganistán se reunieron en Moscú en marzo de 2021 para negociar la paz, solo una mujer participó en las negociaciones.

UNAMA ha seguido su trabajo en el país, abogando por mantener el contacto con el gobierno talibán de facto y tratando de canalizar el diálogo político y humanitario. Abogar por la

82 Ibidem.

legalidad internacional en Afganistán, donde el marco jurídico constitucional del año 2004 continúa suspendido desde la toma del poder por el grupo armado talibán, coloca a UNAMA en una situación compleja. El informe del Secretario General presentado en febrero de 2023⁸³ ante el Consejo de Seguridad advierte de que *el marco jurídico continuó sin aclararse. El 5 de noviembre, el Ministerio de Justicia de facto publicó los primeros boletines oficiales desde agosto de 2021, en los que se recogieron cinco decretos, uno de los cuales describía los principales aspectos para elaborar leyes, reglamentos y procedimientos.* Afganistán carece en la actualidad de un marco jurídico claro que permita la plena operatividad de su mandato, teniendo en cuenta, además que, desde el 10 de enero de 2023, *las autoridades de facto comunicaron una decisión del líder talibán Haibatullah Akhundzada, mediante la cual todas las normas y todos los reglamentos preparados por la anterior República quedaban automáticamente anulados por ser contrarios a la sharía.* No se especifica si esto también afectará a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados ya por Afganistán. Hasta el momento del envío de este trabajo, no había habido una retirada oficial de ninguno de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado afgano anteriormente.

UNAMA despliega toda su actuación relativa a los derechos de las mujeres y las niñas en Afganistán desde la perspectiva de los derechos humanos. En sus informes, especialmente desde agosto de 2021, no se observan menciones a la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, pero sí a los. Esto puede responder a la necesidad de tratar de que Afganistán aplique los tratados internacionales ya ratificados. Sin embargo, con el reciente anuncio de derogación normativa, queda la incógnita de si estos tratados también se verían afectados. El gobierno talibán de facto desde sus inicios ha querido poner de relieve que respetarán los derechos humanos mientras no entren en conflicto con la sharía. La Agenda, con su específica dedicación a las mujeres y a las niñas en situaciones de conflicto y postconflicto puede resultar en estos momentos un instrumento incómodo para las negociaciones con los talibanes. Sin embargo, el lenguaje y las obligaciones más genéricas de derechos humanos pueden resultar más adecuados en cualquier negociación⁸⁴ además de salvaguardar los derechos de toda la población afgana en conjunto, incluidas las mujeres y las niñas.

Hemos de resaltar que la Misión ha puesto de relieve los considerables obstáculos existentes en el sistema de justicia, tanto el oficioso como el oficial, según las investigaciones realizadas por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres); así, las restricciones generalizadas que se habían impuesto a los derechos de las mujeres hacían prácticamente imposible que estas (y las niñas) tuvieran acceso a la justicia.

Es cierto que hay autores que postulan que la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad se ha centrado en “traducir” sus postulados a normas formales, pero no en “transformar” las bases de la desigualdad en relación con el Estado afgano. Esto implica que no ha pasado del nivel

83 UNITED NATIONS, SECRETARY GENERAL, *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, A/77/772-S/2023/151, 27 February 2023, 16 pp, par. 13.

84 UNAMA publica informes propios en relación con los derechos humanos y su cumplimiento en Afganistán, donde se puede realizar un seguimiento de la situación no sólo de las mujeres y las niñas, sino del pueblo afgano. Ver página web de UNAMA, <https://unama.unmissions.org/>, consultada en octubre 2023.

teórico y normativo para adentrarse en las realidades de las mujeres y las niñas afganas. Una visión más positiva sobre el uso y la implantación de la Agenda también ha sido formulada y ha de ser tenida en cuenta; según esta visión, los derechos humanos que se corresponden con algunos de los planteamientos de la Agenda, especialmente su llamado a la igualdad y a la no discriminación, además de hacia la eliminación de la violencia sexual, han podido al menos ser desarrollados durante los veinte años de intervención internacional, permitiendo a la mujer y a la niña afgana acceder a la educación, a la salud, a la justicia y al trabajo. Los tratados internacionales de los derechos humanos ratificados por Afganistán, además de su Constitución, así lo han constatado.

3. El Estado afgano: actuaciones dirigidas a hacer realidad la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad

Además de los posibles avances registrados ya en el seguimiento de la legislación internacional en materia de derechos humanos, el Estado afgano promulgó una constitución, que refleja en parte el talante avanzado e integrador de la Constitución de 1964⁸⁵; nos referimos a la Constitución de 2004, el marco legal nacional legal, que apoya la igualdad entre hombres y mujeres, el derecho al trabajo y a la participación política, además de a la educación. Las mujeres afganas participaron en la redacción de la nueva Constitución y llegaron a ocupar 100 escaños de los 500 que componen la *Loya Jirga* (parlamento tradicional afgano) constitucional. Esto implicó un notable progreso en relación con otras composiciones de este tipo de parlamento en los años 1964 y 1977, donde únicamente participaron 4 y 12 mujeres respectivamente⁸⁶.

Sin duda, los derechos a la educación, al trabajo, a la libertad de movimiento y circulación se restauraron desde el primer gobierno interino de Karzai. Las mujeres volvieron a sus trabajos, a formarse y a participar mínimamente en la vida pública. También regresaron a las urnas, pudiendo las mujeres ejercer su derecho al voto, algo que no se hacía desde el año 69. Pero estas mejoras resultarían insuficientes⁸⁷ para poder observar un verdadero cambio en la vida de las mujeres y de las niñas afganas. La Constitución también establecía que sus preceptos

85 Antes de constituirse como gobierno elegido democráticamente, los Acuerdos de Bonn hacen mención a la *creación de una Administración interina*, que representará primeramente la soberanía de Afganistán y a la que se transferirá el poder el 22 de diciembre 2001. Esta estará *dirigida por un presidente, una Comisión especial independiente encargada de convocar la Loya Jirga de urgencia y una Corte suprema de Afganistán, además de los demás tribunales que sean creados por la Autoridad interina*. La composición, las funciones y los procedimientos de la Administración interina y de la Comisión especial independiente están enunciadas en el dicho acuerdo.

86 SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Informe de Mujer, paz y seguridad”, S/2004/814, 13 de octubre de 2004, párr. 54.

87 OCHA, ABUBAKER, S., “Constitutional guarantee of equal rights for Afghan women so far brings little change to everyday life”, Afghanistan, News and Press Release, 8 marzo 2004. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/constitutional-guarantee-equal-rights-afghan-women-so-far-brings-little-change>, consultado en octubre 2021. “Other provisions in the constitution could have similar far-reaching effects. Article 44 stipulates that the government must devise educational programs for women, while Article 48 states that “work is the right of every Afghan.” Article 22 states that men and women “have equal rights and duties before the law.”

han de interpretarse de acuerdo con los principios islámicos. Estos pueden ser muy generales, pero las estructuras judiciales del país, sin renovar y anquilosadas en una visión patriarcal de la justicia, hacían difícil ejecutar el mandato constitucional. Sin embargo, esto no obsta para que se aprecie en las valoraciones del Comité una gran preocupación por la grave situación de discriminación en la que se encuentran las mujeres afganas por no reconocer su propia Constitución la discriminación por razón de género⁸⁸. Restaurar el Estado de derecho es una vasta tarea que no se puede lograr en un decenio ni en dos.

Afganistán ha tratado de desarrollar la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad poniendo énfasis en el Plan Nacional de Acción, una herramienta prevista en la Agenda donde el Estado afgano puede estructurar su hoja de ruta para la adopción de la Agenda adaptada a su contexto nacional. Para ello diseñó el Plan Nacional de Acción en el marco de la Resolución CSNNUU 1325 (2000), que contó con dos fases, de 2015 a 2018 y de 2019 a 2022⁸⁹. En las primeras evaluaciones del Plan, se puso de relieve por parte del gobierno afgano que se había constituido el *High Peace Council*, como un órgano representativo de todas las mujeres del país, por medio de delegadas en cada una de sus provincias. Sus funciones serían las de promover el diálogo y la participación de las mujeres en los procesos de paz. Si bien este se ha reunido en agosto de 2018, tras una organización principalmente de arriba-abajo, *top-down*, por parte del gobierno de unidad afgano, sus conclusiones no recogieron explícitamente la necesidad de que hubiera mujeres en los foros negociadores con los talibanes, aunque sí la obligación de que se tuvieran en cuenta los derechos adquiridos de las mujeres y garantizados por la Constitución de 2004⁹⁰. Según algunos analistas, no sirvió para garantizar la presencia de mujeres en los futuros procesos de paz del país, aunque sí habría podido ser un foro válido si la situación no hubiera evolucionado como lo ha hecho.

En general, en todos los procesos de paz que ha habido en el país en las últimas dos décadas la presencia de mujeres es ínfima. Entre 2005 y 2014, en las 23 rondas negociadoras, solo hubo mujeres en dos ocasiones. Tampoco hubo mujeres en las negociaciones entre el gobierno americano y los talibanes y solo cuatro mujeres (21 miembros en total) formaban parte del equipo responsable del proceso intra-afgano⁹¹. Las preocupaciones de las mujeres por la posibilidad de regresar a la situación de pérdida casi absoluta de derechos durante el anterior gobierno talibán no eran baladís, aunque no tuvieron una recepción notoria en las conversaciones de paz indicadas.

El Plan en sí muestra un interés y preocupación del gobierno afgano por intentar desarrollar la Agenda, pero cuenta con un legado muy pesado, la guerra y el conflicto constante en que

88 NACIONES UNIDAS, COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, CEDAW/C/AFG/CO/3I, 10 de marzo 2020, 20 pp., pars. 11-14.

89 Afghanistan NAP, Program of the Women's International League for Peace and Freedom, <http://1325naps.peacewomen.org/index.php/afghanistan/>, consultada en noviembre 2021.

90 RUTTIG, T., "Women and Afghan Peace Talks: 'Peace consensus' gathering left Afghan women without reassurance", *Afghanistan Analyst Network*, 15 abril 2019, <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/women-and-afghan-peace-talks-peace-consensus-gathering-left-afghan-women-unassured/>, consultada en noviembre 2019.

91 Afghanistan NAP, Program of the Women's International League for Peace and Freedom, <http://1325naps.peacewomen.org/index.php/afghanistan/>, consultada en noviembre 2021.

ha estado sumido el país en las últimas décadas, que dificulta su aplicación, especialmente la parte relacionada con la prevención. La Estrategia nacional afgana de desarrollo se basa en un enfoque clásico que pretende la explotación sostenible de los recursos en base a una economía de mercado, sin contar con la imposibilidad de la mujer de beneficiarse de todo lo relacionado con las industrias extractivas, como bien apuntan DUNCANSON y FARR⁹².

En otro tema relevante en relación con la participación política y social, el gobierno afgano creó el Ministerio de Asuntos de la Mujer⁹³ y la Comisión Independiente de Derechos Humanos⁹⁴, además de establecerse servicios especializados de apoyo a las víctimas mecanismos de rendición de cuentas en relación con la violencia de género. Otro aspecto ha sido procurar aumentar la presencia de mujeres en la Administración y en los cuerpos de seguridad. En este sentido, también hay un debate dado que son varias las voces que apuntan a que quizá este no sea el enfoque más acertado para el país en esta etapa de su desarrollo. Estas autoras prefieren apostar por aumentar el número de mujeres en la Administración de justicia, que podría servir para conseguir el objetivo de eliminar la impunidad en los delitos de violencia contra la mujer muchos de los cuales son comunes y relacionados con la inseguridad existente en el territorio derivada del conflicto⁹⁵.

Es interesante observar cómo las voces de alarma en relación con el incumplimiento de la legislación internacional ya se habían levantado hace tiempo. En relación con la violencia contra las mujeres, como bien recogen algunas autoras⁹⁶, si bien el año 2009 constituye un hito para el país, al aprobarse la Ley afgana sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, diez años más tarde, no se puede seguir opinando lo mismo. Hay suficientes investigaciones que demuestran la dificultad de implementar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y las leyes afganas por chocar frontalmente con las costumbres locales que convierten a la mujer en una mercancía para la familia, bien para reparar su honor en caso de que sea preciso o para saldar deudas. Esto hace que, si bien el matrimonio infantil está prohibido, un número elevado de mujeres entre los 16 y los 19 ya están casadas y con hijos. Además, los malos tratos

92 DUNCANSON C. & FARR V., “Testing the WPS Agenda: the case of Afghanistan”, Sara E. Davies y Jacques True (editado) en *The Oxford Handbook of Women, Peace and Security*, Feb. 2019.

93 Este Ministerio fue creado a finales de 2001, como resultado de lo pactado en los Acuerdos de Bonn de 5 de diciembre de 2001, oficialmente “Acuerdo sobre Arreglos Provisionales en Afganistán Pendiente del Restablecimiento de Instituciones Gubernamentales Permanentes” (ver sección II de este artículo). Fue disuelto en el año 2021, tras la llegada al poder del gobierno de facto formado por los talibanes. En su lugar, crearon el Ministerio para la Propagación de la Virtud y la Prevención del Vicio.

94 La Comisión Independiente de Derechos Humanos fue establecida por un decreto del Presidente de la Administración Provisional (gobierno Interino) el 6 de junio de 2002, de conformidad con el Acuerdo de Bonn (del 5 de diciembre de 2001), la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 48/134 de 1993 que incorpora los Principios de París sobre las instituciones nacionales de derechos humanos, y el artículo 58 de la Constitución de la República Islámica de Afganistán.

95 DUNCANSON C. & FARR V., “Testing the WPS Agenda: the case of Afghanistan”, Sara E. Davies y Jacques True (editado) en *The Oxford Handbook of Women, Peace and Security*, Feb. 2019.

96 HAKIMI, M. J. “Elusive Justice: Reflections on the Tenth Anniversary of Afghanistan’s Law on Elimination of Violence Against Women”, 18 NW. J. HUM. RTS. 52 (2020). <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njihr/vol18/iss1/2>, consultada en noviembre 2023.

y la violencia de género en estos matrimonios son muy frecuentes lo que también empuja a la práctica del suicidio, inmolación, por medio de prenderse fuego⁹⁷.

Según estadísticas de ONU Mujeres⁹⁸, en la actualidad 28.3% de las mujeres entre 20-24 años contraen matrimonio antes de los 18. El porcentaje de nacimientos en adolescentes es de 62 por cada mil mujeres entre 15-17 años en 2017 habiendo disminuido desde el 77.2 por mil en 2014. Asimismo, en el caso del acceso a la justicia de las mujeres por crímenes debidos a la violencia contra mujeres y niñas, UNAMA constataba que solamente el 40% de los causantes entre los casos denunciados eran condenados, poniendo de relieve la impunidad a la que se enfrentan⁹⁹. Datos aún más escalofriantes existen en relación con los llamados “crímenes de honor”, los cuales quedan impunes en un 77% de los casos, frente a un 49% en caso de crímenes sin esta connotación.

En definitiva, el Estado afgano ha tratado de poner en marcha la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, aunque los derechos humanos de las mujeres y las niñas y la perspectiva de género no hayan aún cristalizado más allá del entorno de las mujeres pertenecientes a las clases urbanas educadas, impulsoras de otro modelo de sociedad. La disparidad del territorio y la presencia de los talibanes en muchas de sus regiones como bastión que proporciona seguridad y cierta estabilidad imposibilitó el avance y también el desarrollo de un movimiento social en todo el país capaz de impulsar esta Agenda. No obstante, los pasos emprendidos permitieron que una generación de mujeres y niñas tuvieran garantizado, al menos legalmente, el acceso a la igualdad, a la educación, a la salud y a la justicia. Ciertamente no podía ser llevado a la práctica con la misma efectividad en todo el territorio, pero el marco legal propiciaba un clima más favorable a los derechos humanos y a la igualdad que no se había podido disfrutar desde hacía décadas.

Se puede observar así que, a pesar del régimen talibán y de la anulación de los derechos humanos de las mujeres y niñas afganas, hasta ese momento, Afganistán había experimentado un cierto avance en materia de igualdad de género, propiciado por la aplicación de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad tanto por las fuerzas militares, como por el Estado afgano y por la administración de las Naciones Unidas en el territorio.

V. LA SITUACIÓN ACTUAL Y LOS RETOS PRESENTES Y FUTUROS

Hemos visto una mejora relativa de las condiciones de las mujeres en Afganistán en los últimos años de intervención internacional. La retirada repentina, no inesperada, puesto que hubo un acuerdo de paz alcanzado en 2021 basado en esta premisa, unida al avance vertiginoso de los talibanes hasta Kabul, la falta de oposición por parte de las fuerzas armadas afganas junto con la huida de su Presidente, nos pone en situación de vuelta al punto de partida inicial: un

97 PARROT A., “Human rights and health status of girls and young women in Afghanistan under the new democracy: forced and child marriages”, *Challenges to Societal Health Research in Political Sociology*, (Wejnert, B., editora), volumen 19, pp.11–25, 2011 by Emerald Group Publishing Limited.

98 ONU Mujeres, <https://data.unwomen.org/country/afghanistan>, consultada en noviembre 2023.

99 UNAMA, *In search of justice for crimes of violence against women and girls*, Report, December 2020, 21 pp.

gobierno talibán en el poder, como en la etapa de 1996 hasta 2001. ¿Se cierra un círculo o continúa la espiral? Esta última visión resulta más apropiada a la hora de analizar los cambios y también, de dejar abierta la esperanza para los millones de mujeres que padecen hoy de nuevo las restricciones de derechos y libertades de antaño. Hemos identificado algunos de los retos a los que se enfrenta Afganistán en relación con la aplicación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad que podemos clasificar en 1) la seguridad interna y la fragilidad del gobierno talibán y 2) la situación de “apartheid de género”.

1. La seguridad interna y la fragilidad del gobierno talibán

Los talibanes se han transformado de grupo armado insurgente a gobierno del Estado afgano. A pesar de ello, hasta la fecha, a pesar de sus campañas de comunicación y sus esfuerzos notables, aún no han obtenido el reconocimiento como gobierno legítimo por la comunidad internacional, además de tener retenidos sus ingresos en un fondo controlado por la administración americana¹⁰⁰. La falta de reconocimiento por parte del resto de los Estados de este régimen puede ser una manera de mantener una baza para las futuras negociaciones. Desde agosto de 2021 el status quo se mantiene en relación con esta cuestión: el gobierno talibán no ha sido reconocido oficialmente por ningún Estado.

Además, el gobierno talibán también ha de enfrentarse a dificultades para mantener el control y la seguridad del territorio, un aspecto que, si bien les ha proporcionado siempre aliados entre la población afgana, parecía fuera de control, al menos en los primeros meses de su gobierno. Desde sus inicios en él, los talibanes se enfrentan a la amenaza del Ejército Islámico del Khorasan, Isis-k, que ya ha reivindicado algunos atentados con numerosas víctimas¹⁰¹. Paulatinamente el gobierno talibán parece haber disminuido los ataques armados, aunque esta realidad presenta también algunos matices relevantes. UNAMA ha publicado un informe específico sobre el impacto de los explosivos en la vida de los civiles en Afganistán en julio del presente año¹⁰² en el que se pueden apuntar dos tendencias interesantes; 1) por un lado, el descenso significativo de muertes civiles: se han reducido notablemente en este breve periodo de dos años, con 1095 personas fallecidas y 2679 heridas cuando este número podía ser por mes, por ejemplo en 2009, tres veces mayor que el total para los dos años de gobierno talibán; 2) por otro, el surgimiento de una violencia contra civiles dirigida principalmente hacia lugares de culto¹⁰³, minorías (hazari/shia) o como resultado de ataques contra los propios talibanes. Estos últimos se deben principalmente a las fuerzas del Isis-K, que el gobierno talibán trata de tener bajo

100 SAUL, B., “Recognition” and the Taliban’s International Legal Status”, 15 diciembre 2021, International Center for Counter Terrorism, <https://www.icct.nl/publication/recognition-and-talibans-international-legal-status>, consultada en octubre 2023.

101 BLUE, V.J. GIBBONS N., GOLDBAUM C., “ISIS Poses a Growing Threat to New Taliban Government in Afghanistan”, *The New York Times*, 3 noviembre 2021. <https://www.nytimes.com/2021/11/03/world/asia/isis-afghanistan-taliban.html>, consultada en octubre 2023.

102 UNAMA HUMAN RIGHTS, *Impact of improvised explosive devices on civilians in Afghanistan*, 15 August 2021-30 May 2023, 15 pp., 2023.

103 *Ibidem*, p. 8.

control. En definitiva, la población afgana ha visto menos civiles muertos, menos violencia y atentados en algunas zonas del país. Es cierto también que el acceso actual a la información resulta muy difícil dada la falta de transparencia y el acceso a fuentes fidedignas en el interior del Estado, con lo que estos resultados han de observarse teniendo en cuenta estas limitaciones.

Pero para lograr una seguridad efectiva, la población afgana ha de poder tener acceso a alimentos, bebida y otros bienes básicos, además de a la salud. La crisis humanitaria en la que vive sumido el país desde la entrada de los talibanes, no ha hecho más que empeorar. Este es sin duda un notable obstáculo para poder lograr esa “normalidad”, pues no hay dinero disponible para realizar transacciones. Además, las restricciones de derechos de las mujeres afganas, cruciales en una economía como la afgana¹⁰⁴ —un 80% de las pequeñas empresas son gestionadas por ellas— puede redundar en un colapso del sistema. En la actualidad, muchas de ellas se ven obligadas a recurrir a la mendicidad para poder dar de comer a sus familias. También es cierto que, si bien desde diciembre de 2022 las mujeres no pueden acudir a sus centros de trabajo, las empresas han encontrado maneras de obviar estas restricciones, mediante la gestión de tiendas en línea, como apunta el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos en Afganistán¹⁰⁵.

La crisis humanitaria ha sido puesta de relieve tanto por los actores en el terreno, nacionales e internacionales, como UNAMA, como también por otros organismos de las Naciones Unidas, tales como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) o también el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁰⁶. Es preciso auspiciar ayuda humanitaria al país, dada la necesidad urgente y la posibilidad ya real de hambrunas en determinadas zonas, dado el gran número de desplazados internos (aproximadamente 3 millones de afganos) debido a los combates de los últimos años¹⁰⁷. La Representante Especial de las Naciones Unidas en Afganistán¹⁰⁸ en septiembre de 2021, establecía la necesidad de: 1) asegurar la ayuda humanitaria a los afganos que la precisen, especialmente garantizando el acceso a ella por parte de las mujeres y niñas, dado que los primeros pasos del gobierno talibán han sido en su contra; 2) reflotar la economía afgana, en la que no hay capital disponible para pagar salarios ni intercambiar bienes o comerciar, incluso para satisfacer las necesidades básicas. Hoy en día esta sigue siendo lamentablemente la situación real de la población afgana que, además, ha sufrido en la zona de Herat un terremoto de magnitud 6,3, dejando miles de víctimas¹⁰⁹. Dos

104 UNITED NATIONS, UNDP Briefing in UN HQ New York, 21 October 2021. <https://media.un.org/en/asset/k1o/k1ol8f42yp>

105 CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán*, Richard Bennett, A/HRC/52/84, 52ª proceso de sesiones, 9 febrero 2023, 22 p., párr. 19, p.8.

106 Ver en las respectivas secciones de las páginas web de la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA), <https://www.unocha.org/afghanistan>; también de la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, <https://www.undp.org/afghanistan>, consultadas en diciembre 2023.

107 OCHA, Afghanistan Weekly Humanitarian Update (25-31 October 2021). <https://www.unocha.org/afghanistan>, consultada en noviembre 2023.

108 UNAMA, Briefing to the United Nations Security Council by the Secretary-General's Special Representative for Afghanistan, Ms. Deborah Lyons, 9 septiembre 2021.

109 BBC News Mundo, “Las imágenes del devastador terremoto que dejó más de 1.000 muertos en Afganistán”, 9 de octubre 2023, <https://www.bbc.com/mundo/articles/cp3d65rx1j7o>, consultada en octubre 2023.

tercios de la población afgana, aproximadamente 28 millones de personas, necesitan ayuda humanitaria urgente, situación que la prohibición de acceso al trabajo, tanto en ONG como en múltiples sectores de las mujeres, no ha hecho más que empeorar¹¹⁰.

2. La situación de “apartheid de género”

En este contexto, la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad parece haber sido completamente apartada por parte del gobierno talibán. En sus primeras manifestaciones públicas los talibanes pretendían presentar una imagen más moderada en relación con los derechos de las mujeres, afirmando que se respetarían según la tradición islámica o de la *sharía*. Sin duda, esto no es un asunto fácil, dado que hay Estados islámicos, como Indonesia, que no excluye a las mujeres del gobierno —su presidenta es mujer. No parece que su actitud más moderada¹¹¹ se muestre en hechos claros de respeto hacia los derechos que garantiza la Constitución y los tratados internacionales que el país ha ratificado: no hay ninguna mujer en el gobierno actual, no han negociado con las mujeres anteriormente con cargos en el gobierno, ni con asociaciones, han cerrado el acceso a la educación secundaria para las mujeres en la mayoría del país y están a favor de la escuela segregada¹¹². Las universidades estuvieron cerradas en un inicio, no pudiendo las mujeres acceder a ellas¹¹³.

La Constitución del año 2004, que estuvo en vigor hasta agosto de 2021, ha sido abolida. Los talibanes se han remitido a la anterior Constitución de 1964, que han dicho utilizarán en todo aquello que no sea incompatible con la ley islámica. Para ello y para reinstaurar las prácticas autoritarias que garanticen el cumplimiento estricto de dicha ley han vuelto a crear el Ministerio para la Promoción de la Virtud y la Prevención del Vicio, haciendo desaparecer el Ministerio de Asuntos de la Mujer. Son muchas las voces que no confiaron desde el principio en esta visión de los talibanes más moderados que antaño¹¹⁴.

El hecho de que en Afganistán haya tradiciones culturales de corte patriarcal¹¹⁵, no implica que las mujeres y las niñas del país no puedan aspirar a que sus derechos humanos se respeten.

Se puede consultar en la página web de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, (OCHA). <https://www.unocha.org/afghanistan>, consultada en octubre 2023.

110 Ibidem.

111 REQUENA, P., “Afganistán año dos: crisis humanitaria, violación de los derechos humanos y apartheid de género”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 78/2023, 28 septiembre 2023, https://www.ieee.es/en/contenido/noticias/2023/09/DIEEE078_2023_PILREQ_Afganistan.html, consultada en octubre 2023.

112 JOSHI, M., OLSSON L., “What’s Next For Women’s Rights In Afghanistan?”, *Political Violence at a Glance*, septiembre 2021, <https://politicalviolenceataglance.org/2021/09/13/whats-next-for-womens-rights-in-afghanistan/>, consultada en octubre 2023.

113 AMNESTY INTERNATIONAL, “Afghanistan: Taliban must allow girls to return to school immediately – new testimony”, 13 octubre 2021, <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2021/10/afghanistan-taliban-must-allow-girls-to-return-to-school-immediately-new-testimony/>, consultada en octubre 2023.

114 YOUSUFI F., “The prospect of Women Rights in the Post-Taliban Government Peace Agreement”, *Journal of International Women Studies*, Volume 22, Issue 9, September 2021, pp. 1-18.

115 Por ejemplo, el *baad*, que, a pesar de su prohibición legal, aún no han logrado erradicarse en un Estado en el que el 75% de sus habitantes residen en áreas rurales y aisladas.

Durante los veinte años en los que hubo presencia internacional, se han dado avances en la igualdad de género que muchas mujeres y niñas afganas han experimentado en sus propias vidas y a los que no desean renunciar. Independientemente de las diferencias entre las mujeres afganas de las zonas urbanas, la minoría, y de las zonas rurales, la mayoría, hay estudios que muestran que las mujeres de las zonas rurales tienen una visión de lo que debería ser “normal” para ellas muy distinta a lo que los talibanes u otras fuerzas afganas conservadoras consideran como tal. Para ellas, este término implica un deseo de una mayor libertad de movimiento, educación para sus hijos y también para ellas y una mayor capacidad de influir en su familia y en su sociedad¹¹⁶.

Son muchas las voces que cuestionan en la actualidad la capacidad de los talibanes para poder administrar un Estado como el afgano, lejos de las trincheras y desde los edificios gubernamentales, carentes como parece que están de personas con esta formación¹¹⁷. Su pretendida imagen más moderada frente a su anterior etapa en el gobierno de Afganistán parece responder más a la utilización de técnicas modernas de comunicación que a la realidad¹¹⁸.

Un ejemplo de ello son los testimonios contrarios a esta imagen que han sido presentados por las mujeres afganas que tuvieron un papel relevante, tanto en las instituciones como en la sociedad civil afganas, en el anterior régimen democrático ahora derrocado. Esto sucedió en una sesión del Consejo de Seguridad del 21 de octubre de 2021 en Nueva York. En ella, estas mujeres, ahora en el exilio, afirmaron que los derechos humanos de las mujeres han vuelto a la posición de partida que tenían con el anterior gobierno talibán, incluyendo la libertad de información tan necesaria para poder tener noticias contrastadas. Han solicitado la creación de un mecanismo independiente de verificación de los derechos humanos en el país, auspiciado por la comunidad internacional¹¹⁹.

116 VAN BIJLERT, M., *Between Hope and Fear: Rural Afghan women talk about peace and war*, Afghanistan Analysts Network, Special Report, July 2021, 76 pp. “Most of all, the conversations challenged the idea that women in rural areas are satisfied by what is often portrayed as ‘normal’ by the Taliban or other Afghan conservatives. Almost every woman we spoke to, regardless of the political stance and level of conservatism that could be gleaned from the answers, expressed a longing for greater freedom of movement, education for their children (and sometimes themselves) and a greater role in their families and wider social circles.”

117 GARRIGUES, J., “Taliban dilemmas”, CIDOB Opinions, Agosto 2021. https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2021/taliban_dilemmas, consultada en noviembre 2022.

118 BERGER, F., “Taliban’s strategic communications: from “night letters” to Twitter”, Nato Defence College Foundation, 31 agosto 2021. <https://www.natofoundation.org/central-asia/taliban-strategic-communications-from-night-letters-to-twitter/>, consultada en marzo 2023.

119 UNITED NATIONS OPEN DEBATE ON WOMEN, PEACE AND SECURITY, “A New Chapter in Afghanistan: Ensuring Support of Afghan Women & Girls”, acto organizado en el marco del debate institucional por el Georgetown Institute for Women, Peace and Security, 21 octubre 2021. <https://media.un.org/en/webtv>, consultada en octubre 2023.

Las participantes en este evento eran las siguientes mujeres: Fawzia Koofi, Former Member of the Afghan Parliament, Vice President of the National Assembly, and Member of the Negotiation Team of the Islamic Republic of Afghanistan, Naheed Farid, Former Member of the Afghan Parliament, Anisa Shaheed, Journalist, Tolo News, Asila Wardak, Founder, Afghan Women’s Network, Mariam Safi, Founding Director, Organization for Policy Research and Development Studies. Closing remarks: H.E. Mette Knudsen,

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el órgano encargado de monitorizar el cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, emitió en un primer momento una Resolución del CSNNUU que si bien *destaca la necesidad de investigaciones transparentes y rápidas de todas las denuncias de violaciones y abusos de derechos humanos y violaciones del derecho internacional humanitario cometidos por todas las partes en el conflicto, y de que los responsables rindan cuentas*¹²⁰, no crea ningún mecanismo independiente para poner en marcha dichas investigaciones, como habían pedido abiertamente la Unión Europea, algunos Estados y organizaciones de defensa de los derechos humanos, junto a la sociedad civil afgana¹²¹. Ante la situación en el país, estos han continuado ejerciendo presión a los Estados para que se cree un mecanismo de verificación de la situación de los derechos humanos y finalmente esto ha sucedido¹²². El Consejo de Derechos Humanos ha nombrado a un Relator Especial de la situación de los Derechos Humanos en Afganistán que debía ser desplegado en el país en marzo de 2022¹²³, siéndolo finalmente en mayo de 2022¹²⁴. Cabe resaltar que una de las funciones atribuidas insta a incorporar la perspectiva de género y la de las víctimas, entendiendo la relevancia de este aspecto en Afganistán. Para todo ello, el Relator se apoyará en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Sin duda, este ha sido un paso muy relevante por parte de la comunidad internacional, ya que, en ese mismo año, se pudo comprobar claramente que esa imagen moderada o la petición de paciencia para poder permitir que las mujeres y las niñas afganas pudieran realizar su vida pública con seguridad, no eran más que una pantalla para cubrir sus verdaderas intenciones. Lamenta-

Deputy Special Representative (Political) for Afghanistan in the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), Dr. Sima Sami Bahous, Executive Director of UN Women.

120 A/HRC/RES/S31/1, 26 agosto de 2021, párr. 8

121 Al respecto se pueden consultar varias fuentes: VELICER, I., “UN rights council: No international human rights mechanism for Afghanistan”, *Geneva Solutions*, 24 agosto 2021, <https://genevasolutions.news/peace-humanitarian/un-rights-council-no-international-human-rights-mechanism-for-afghanistan>, consultada en octubre 2021. IFHR, “Afghanistan: A disappointing resolution of the Human Rights Council”, International Federation of Human Rights, Press Release, 24.08.2021, <https://www.fidh.org/en/region/asia/afghanistan/un-independent-investigative-mechanism-needed-after-disappointing>, consultada en octubre 2023.

122 AMNESTY INTERNATIONAL, “Afghanistan: Appointment of Special Rapporteur an important first step towards robust UN oversight of human rights situation”, 7 octubre 2023, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/10/afghanistan-appointment-of-special-rapporteur-an-important-first-step-towards-robust-un-oversight-of-human-rights-situation/>, consultada en octubre 2021. También en Al JAZEERA, “UN to appoint special rapporteur to monitor rights in Afghanistan”, 7 octubre 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2021/10/7/un-to-appoint-special-rapporteur-to-monitor-rights-in-afghanistan>, consultada en octubre 2023.

123 A/HRC/48/L.24/Rev.1, 5 octubre 2021, párr. 12.

124 *Ibidem*. El mandato incluye las siguientes funciones: “a) informar sobre la evolución de la situación de los derechos humanos y formular recomendaciones para mejorarla; contribuir al cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos que dimanen de los tratados internacionales que el Afganistán ha ratificado; c) ofrecer apoyo y asesoramiento a la sociedad civil; d) recabar, recibir y examinar la información de todas las partes interesadas en relación con la situación de los derechos humanos en el Afganistán y adoptar las medidas que proceda; e) incorporar una perspectiva de género y un enfoque centrado en las víctimas en toda la labor del mandato; f) presentar un informe escrito al Consejo de Derechos Humanos en su 51er período de sesiones y a la Asamblea General en su septuagésimo séptimo período de sesiones, de conformidad con sus respectivos programas de trabajo”.

blemente este cierto optimismo mostrado por UNAMA en los inicios del gobierno talibán parece desvanecerse en el escenario actual. Una nueva ola de restricciones tuvo lugar entre noviembre y diciembre de 2022, comenzando por prohibir el acceso de las mujeres y de las niñas a los parques, gimnasios y baños públicos de la capital. Después, en diciembre de 2022, prohibieron el acceso a la universidad¹²⁵ y también la realización de actividades de ayuda humanitaria, donde tienen un papel primordial. Estas actuaciones han sido duramente criticadas por la comunidad internacional¹²⁶. También el Comité CEDAW emitió un comunicado¹²⁷ condenando la medida y recordando las obligaciones del gobierno talibán *de facto* bajo los tratados internacionales de Derechos humanos, especialmente la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. También llegó a crear incluso divisiones internas entre el propio gobierno talibán *de facto*, donde parece que se impone el ala más regresiva entre los talibanes en relación con los derechos de las mujeres y de las niñas. Una de las reacciones más contundentes frente a esta prohibición procede de la Unión Europea, que ha sancionado directamente al Ministro de Educación responsable de esta iniciativa, bajo el programa de sanciones de derechos humanos.

Richard Bennett, el Relator Especial de la situación de los Derechos Humanos en Afganistán, realizó su primer informe en septiembre de 2022, que presentó ante el Consejo de Derechos Humanos¹²⁸. En él se *expone la evolución de los derechos humanos en el Afganistán desde la caída de la República Islámica del Afganistán el 15 de agosto de 2021, hasta julio de 2022*¹²⁹. Su informe no resulta novedoso en relación con las posibles violaciones de derechos humanos que experimentan las mujeres y las niñas afganas en casi la totalidad de los órdenes de la vida. Según el Relator *en ningún otro país las mujeres y las niñas han desaparecido tan rápidamente de todas las esferas de la vida pública, ni se encuentran tan desfavorecidas en todos los aspectos de su vida. A pesar de ello, las mujeres y las niñas se mantienen firmes en sus esfuerzos por conservar sus derechos y siguen pidiendo que se rindan cuentas*¹³⁰. Este ánimo de resistencia se debe en parte a que, como también reconoce el Relator, y hemos ido esbozando a lo largo de este estudio, en las dos últimas décadas, *Afganistán ha adoptado medidas importantes para que el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas sea una realidad*.

Hasta la fecha, el Relator especial para Afganistán ha realizado otros dos informes¹³¹, además de una sesión oral ante el Consejo de Derechos Humanos el 11 de septiembre de 2023. En

125 NOORI, H., “Taliban ban Afghan women from university education”, *The Guardian*, 20 diciembre 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/dec/20/taliban-ban-afghan-women-university-education>, consultada en marzo 2023.

126 BBC, “Afghanistan: Taliban ban women from universities amid condemnation”, 22 diciembre 2022, <https://www.bbc.com/news/world-asia-64045497>, consultado en marzo 2023.

127 COMITÉ CEDAW, “Afghanistan: Banning women and girls from schools and workplace jeopardises entire country, UN committee condemns”, 29 diciembre 2022. <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/12/afghanistan-banning-women-and-girls-schools-and-workplace-jeopardises-entire>, consultada en octubre 2023.

128 A/HRC/51/6, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán, 9 de septiembre de 2022.

129 Ibidem, párrafo 1, p.1.

130 Ibidem, párr.

131 HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Situación de los Derechos Humanos en Afganistán*, A/HRC/52/84, 9 febrero 2023; HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Human Rights Situation in Afghanistan, Report of the Special*

todos ellos resulta relevante el énfasis en recordar que el país forma aún parte del entramado jurídico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el gobierno talibán debe respetar y hacer cumplir estos tratados internacionales. En este sentido, Richard Bennett¹³², en su último informe presentado de manera oral ante el Consejo de Derechos Humanos resaltó de nuevo la situación de *apartheid de género* en la que se encuentra la mitad de la población afgana, instando a que ésta pueda ser reconocida por instancias judiciales internacionales, como la Corte Penal Internacional¹³³.

Por último, hemos de tener en cuenta el mandato de la Resolución CSNNUU 2679¹³⁴ de marzo de 2023, que solicita al Secretario General *una evaluación independiente que proporcione recomendaciones con visión de futuro para un enfoque integrado y coherente entre los actores políticos, humanitarios y de desarrollo relevantes, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, a fin de abordar los desafíos actuales que enfrenta Afganistán*. Esta evaluación¹³⁵ fue enviada informalmente a los miembros del Consejo de Seguridad el 9 de noviembre, celebrándose una reunión privada el 28 de noviembre. Resulta de notable interés comprobar que las cuestiones relacionadas con los derechos humanos de las mujeres y de las niñas y la participación de la mujer en las futuras negociaciones entre la comunidad internacional y el gobierno de facto talibán sean consideradas de especial importancia en dicha evaluación¹³⁶. Asimismo, uno de los tres ángulos señalados dentro de la hoja de ruta propuesta para reintegrar a Afganistán en el sistema internacional, es el de exigir al Estado afgano el cumplimiento de las obligaciones jurídicas derivadas de la firma de los tratados internacionales de derechos humanos. Sin nombrar la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad pero sí el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se canalizan también los contenidos de la Agenda y es posible diseñar estrategias que contribuyan a mejorar la situación actual.

CONCLUSIONES

Durante estos veinte años de presencia internacional en Afganistán ha habido avances y se ha tratado de poner en marcha la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad. Sin embargo, son muchos los retos a los que se ha ido enfrentando, haciendo que la Agenda resultara de muy difícil implantación. Son varias las razones por las que no se ha podido traducir a la realidad afgana

*Rapporteur on the situation of human rights in Afghanistan and the Working Group on discrimination against women and girls**

A/HRC/53/21, 20 June 2023, 20 pp.

132 HUMAN RIGHTS COUNCIL, 54TH Session, *Oral update by Richard Bennett, Special Rapporteur on the human rights situation in Afghanistan*, 11 September 2023.

133 Esta situación había sido puesta de relieve en el informe de Junio de 2023, A/HRC/53/21, 20 June 2023, 20 pp, párrs. 95 y 96.

134 NACIONES UNIDAS, CONSEJO DE SEGURIDAD, S/RES/2679 (2023), 16 marzo 2023.

135 UNITED NATIONS, SECRETARY GENERAL, S/2023/856, 8 noviembre 2023 (documento no oficial aún). Ver en SECURITY COUNCIL REPORT, “Afghanistan, Private Meeting”, *What's in blue*, 27 noviembre 2023. <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2023/11/afghanistan-private-meeting-and-closed-consultations.php>, consultado en diciembre 2023.

136 Ibidem pps. 3-4.

de una manera más provechosa y entre ellas quizá la más relevante sea la falta de centralidad de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en las actuaciones tanto de la presencia internacional —las sucesivas misiones de la OTAN como de las Naciones Unidas, por medio de UNAMA— como del Estado afgano.

El mandato de la ISAF se dirigió inicialmente a asegurar Kabul y sus alrededores y permitir el trabajo de la Misión de las Naciones Unidas y su personal. Luego, se extendió a todo el país, pero su cometido en materia de la Agenda nunca fue lo suficientemente claro ni estuvo dotado de los recursos necesarios. Su estrategia se dirigía hacia la contrainsurgencia y el enfoque de género se utilizaba con este fin primordialmente. No obstante, en la segunda fase de la intervención, el asesoramiento a los cuerpos de seguridad afganos sí adoptó la perspectiva de género de la Agenda en relación con una mayor integración de mujeres en ellos, pero esto implicó una mera incorporación de las mujeres a ciertos sectores y no a una transversalidad de las cuestiones de género aplicada a la estructura de mando.

Además, la continua existencia de zonas hostiles donde los talibanes y otras facciones de los antiguos muyahidines seguían controlando parte del territorio perjudicaba el ejercicio efectivo de sus derechos por parte de las mujeres y de las niñas afganas. A ello se suma la estructura compleja de la intervención de la comunidad internacional, un tablero de ajedrez con múltiples actores con agendas y mandatos en teoría complementarios, pero en la práctica con muchas zonas de difícil o imposible coordinación.

No obstante, a pesar de las dificultades señaladas, la Agenda se puso en práctica desde su enfoque en los derechos civiles y políticos, permitiendo y favoreciendo la participación de las mujeres en los órganos políticos de representación, como la *Loya Jirga*, además de en numerosos ámbitos, como el de la Administración Pública, la educación y la salud. Esto ha permitido y favorecido la creación de redes sociales y comunitarias de apoyo a la causa de la mujer y a procurar que esta tenga una mayor participación en la sociedad. Este es uno de los logros de la aplicación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad instrumentalizada en los dos Planes Nacionales afganos. Pero no tuvo en cuenta otros aspectos culturales, como la relevancia de la comunidad sobre el individuo en la cultura local que, si bien se diluye en las zonas urbanas de Kabul y alrededores, no han permitido su implantación en otras partes del país. A pesar de ello, no se debe olvidar que una generación de mujeres y niñas afganas ha logrado acceder a la educación, al empleo y a la libertad de circulación; aún se encuentran allí y desean que su causa no quede en el olvido, porque ya saben que es posible vivir en su país con el disfrute de los derechos humanos.

Afganistán lleva décadas inmerso en una dinámica de conflicto armado, con intervenciones internacionales constantes a lo largo del pasado y presente siglo. Se han logrado algunos avances en el marco legislativo y jurídico en esta última intervención, aunque parece que estos han sido la base de un efecto péndulo de reacción de las fuerzas conservadoras dentro del propio país. Esto tiene enormes repercusiones sobre la puesta en práctica de la Agenda, especialmente en sus vertientes de prevención y de asistencia humanitaria. La Agenda debería haberse situado en el centro de las negociaciones de paz para que sus eventuales logros pudieran tener continuidad y no ha sido así.

En definitiva, la comunidad internacional es responsable de tratar de introducir la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad en sus futuras negociaciones con el gobierno talibán. Para ello habrán de utilizar los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado afgano, aún en vigor, siguiendo de cerca el trabajo del Relator especial y sus denuncias en relación con el posible “apartheid de género”. UNAMA ha seguido trabajando con el gobierno *de facto* talibán para tratar de hacer llegar las voces de las mujeres afganas, aún organizadas a pesar de las graves restricciones de sus derechos humanos. La comunidad internacional, por medio de UNAMA y de otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas, además de las organizaciones de la sociedad civil organizada, debe servir de enlace entre éstas y el actual gobierno, para tratar de mantener viva algunas de las premisas básicas de la Agenda, como la prevención, la participación o mismamente la ayuda humanitaria, donde las mujeres tienen un relevante papel. La reciente evaluación independiente que requería la Resolución CSNNUU 2679 precisamente incorpora la obligación de cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos firmados por Afganistán (con especial referencia a los derechos humanos de las mujeres y las niñas) como uno de los ángulos principales de la hoja de ruta diseñada para devolver al país a la comunidad internacional: esto no debería suceder sin que los derechos humanos de las mujeres y de las niñas afganas sean respetados. Esperemos que el Consejo de Seguridad se pronuncie avalando estas recomendaciones.

